



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

DEMÉTRIO RODRIGUES DE FREITAS FERREIRA

**UMA NOVA AGENDA PARA O SANEAMENTO: estratégias,
interesses e racionalidades na formulação da parceria público-
privada de esgoto do Recife**

Recife

2019

DEMÉTRIO RODRIGUES DE FREITAS FERREIRA

**UMA NOVA AGENDA PARA O SANEAMENTO: estratégias,
interesses e racionalidades na formulação da parceria público-
privada de esgoto do Recife**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH) da Universidade Federal de Pernambuco, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Sociologia

Área de concentração: Mudança social

Orientadora: Profa. Dra. Eliane Ma. Monteiro da Fonte

Coorientador: Prof. Dr. José Esteban Castro

Recife

2019

Catálogo na fonte
Bibliotecária Valdicéa Alves Silva CRB4 / 1260

F383n Ferreira, Demétrius Rodrigues de Freitas.
Uma nova agenda para o saneamento : estratégias, interesses e racionalidades na formulação da parceria público-privada de esgoto do Recife / Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira. – 2019.
209 f. : il. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Eliane Maria Monteiro da Fonte.
Coorientador: Prof. Dr. José Esteban Castro.
Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, CFCH.
Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Recife, 2019.
Inclui referências e apêndices.

1. Sociologia. 2. Política pública. 3. Saneamento. 4. Parceria público-privada – Recife (PE). I. Fonte, Eliane Maria Monteiro da (Orientadora). II. Esteban Castro, José (Coorientador). III. Título.

301 CDD (22. ed.) UFPE (BCFCH2019-225)

DEMÉTRIO RODRIGUES DE FREITAS FERREIRA

UMA NOVA AGENDA PARA O SANEAMENTO: estratégias, interesses e racionalidades na formulação da parceria público-privada de esgoto do Recife.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Aprovada em: 26/02/2019.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eliane Maria Monteiro da Fonte (Presidente/Orientadora)
Universidade Federal de Pernambuco

Profa. Dra. Silke Weber (Examinador Interno)
Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Ronald Fernando Albuquerque Vasconcelos (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

Via videoconferência

Prof. Dr. José Esteban Castro (Examinador Externo/Coorientador)
UNGS - Universidad Nacional de General Sarmiento/Argentina

Prof. Dr. Dalson Britto Figueiredo Filho (Examinador Externo)
Universidade Federal de Pernambuco

À José Ferreira do Nascimento (*in memoriam*)

*Pela saudade de um tempo,
Da vida roubada cedo,
Lembranças remanescentes,
Turvas, claras, desse aedo.
Postumamente, uma homenagem,
Te dedico com coragem,
Essa Tese sem ter medo.*

À Socorro

*Sem você, me faltaria
A força
O empenho
A criatividade
A personalidade
A motivação
O desejo
A ciência
Sem você, eu nada teria feito.*

AGRADECIMENTOS

Agradecer, talvez, seja uma das tarefas mais difíceis nesse processo. Não por falta de reconhecimento ou de educação, mas pela enorme ajuda a mim concedida e pela forte gratidão que sinto. Foram tantos aqueles que participaram e apoiaram esse trabalho! Dificilmente poderei citar todos nominalmente.

Início meus agradecimentos pela minha orientadora, Eliane da Fonte, que topou fazer parte desse trabalho, pela confiança depositada e pelo apoio em momentos críticos.

Ao meu coorientador, Esteban Castro, que me abriu portas e mundos, por ter criado a WATERLAT e por ter me proporcionado experiências riquíssimas.

Aos amigos Ronald e Joelmir, pelo tempo dedicado, pelo envolvimento, pela paciência, pela motivação, pela ajuda, por tudo. Sou muito grato a vocês!

À Silke Weber, por me receber abertamente e discutir comigo o trabalho. Pelas contribuições e comentários.

A Júlia Rosas, minha companheira, pela compreensão e apoio.

À minha família e a família Rosas. Profunda gratidão e consideração.

Ao PPGS, as secretárias Mônica e Karine, aos colegas de turma e de programa, em especial a Veridiana Campos e a Joyce Aquino.

À Dalson e ao Grupos de Métodos e Técnicas de Pesquisa em Ciência Política (MPCP) que me proporcionaram um espaço de amadurecimento metodológico e de como aprender resenhando.

Aos amigos que guardo no canto esquerdo do peito e que viveram esse processo comigo: Juliana Melo, Élide Bali, Joelmir Marques, Jessyka Barbosa, Pedro Torreão, Gabriel Pinto, Anderson Henrique, Cláudio Monteiro, Davi Cavalcanti e tantos outros.

RESUMO

Esta tese analisa o processo de emergência da Parceria Público-Privada (PPP) de Esgoto na agenda governamental da cidade do Recife em 2013. Esse processo representou um caso emblemático no Brasil, tanto pela incorporação de mecanismos gerenciais em um segmento de infraestrutura ainda predominantemente marcado pela gestão estatal quanto pelo volume de recursos implementados, tornando-a a experiência mais importante no cenário nacional. Para tanto, foi utilizado um aporte teórico a partir da Teoria da Escolha Racional combinado com o Modelo dos Múltiplos Fluxos para explicar sua formulação a partir de uma PPP em detrimento de outras alternativas existentes. Metodologicamente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, análise de documentos, *survey* e estatística descritiva. Os dados obtidos por meio de entrevista e os documentos foram analisados por meio da técnica de Análise Temática de Conteúdo. O estudo de formação de agenda indicou que a PPP de Esgoto resultou da combinação entre a ascensão de um modelo gerencial no governo local e estadual associado a práticas tradicionais de clientelismo político em áreas pobres. De forma sintética, foram identificados os seguintes fatores explicativos para a emergência da PPP de Esgoto na agenda governamental: 1) construção de uma narrativa gerencial como melhor solução para o problema da falta do serviço de esgotamento sanitário, 2) manutenção de práticas de clientelismo político em áreas pobres e 3) comportamento racional de agentes envolvidos no processo de formulação de políticas públicas. Por fim, a partir dos resultados observados foi possível inferir que apesar da incorporação de mecanismos gerenciais no setor de saneamento como um esforço de expansão e de modernização, ainda predomina a racionalidade de agentes interessados em extrair benefícios particulares.

Palavras chave: Agenda governamental. Comportamento racional. Políticas públicas. Modelo dos múltiplos fluxos. Esgotamento sanitário.

ABSTRACT

This thesis analyzes the emergency process of the Sewerage Public-Private Partnership (PPP) in the Recife city government agenda in 2013. This process represented an emblematic case in Brazil, due to the incorporation of management mechanisms in an infrastructure segment still predominantly marked by the state management and the volume of resources implemented, making it the most important experience on the national scene. For this, a theoretical contribution from the Rational Choice Theory combined with the Multiple Streams Model was used to explain its formulation from a PPP over other existing alternatives. Methodologically, semi-structured interviews, document analysis, survey and descriptive statistics were performed. Data obtained through interviews and documents were analyzed using the Thematic Content Analysis technique. The agenda-setting study indicated that the Sewer PPP resulted from the combination of the rise of a managerial model in local and state government coupled with traditional practices of political patronage in poor areas. Briefly, the following explanatory factors for the emergence of the Sewage PPP were identified in the government agenda: 1) construction of a managerial narrative as the best solution to the problem of lack of sewage service, 2) maintenance of political patronage practices in poor areas and 3) rational behavior of agents involved in the process of public policy formulation. Finally, from the observed results it was possible to infer that despite the incorporation of management mechanisms in the sanitation sector as an expansion and modernization effort, the rationality of agents interested in extracting particular benefits still predominates.

Keywords: Agenda-setting. Rational behavior. Public policy. Multiple streams model. Sewage service.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 –	Redefinição Instituições Resultantes da Reforma do Estado	32
Figura 1 –	Representação contratual de uma PPP	37
Figura 2 –	Comportamento do risco na contratação pública	38
Gráfico 1 –	PPPs contratadas por Segmento (2005-2016)	39
Figura 3 –	Mapa das PPPs em saneamento no Brasil	43
Gráfico 2 –	Distribuição de PPPs em saneamento por parceiros privados no Brasil em 2016	44
Figura 4 –	Taxa de cobertura dos serviços de saneamento por UF em 2016	48
Figura 5 –	Distribuição do índice de coleta (à esquerda) e tratamento de esgoto (à direita) na RMR em 2013	51
Figura 6 –	Distribuição das ZEIS no território municipal do Recife	54
Figura 7 –	Esquema de relação entre o Fórum PREZEIS e o Estado	55
Figura 8 –	Distribuição espacial do acesso a rede de esgoto no Recife (2010)	58
Figura 9 –	Diagrama causal da relação entre os níveis micro-macro	69
Quadro 2 –	Esquema do jogo dilema do prisioneiro	77
Quadro 3 –	Esquema do Jogo Cooperativo	78
Figura 10 –	Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon	91
Quadro 4 –	Síntese das Categorias do Modelo dos Múltiplos Fluxos	92
Quadro 5 –	Amostra de entrevistas sobre a formação da agenda	95

	governamental	
Quadro 6 –	Roteiro básico de questões para as entrevistas semiestruturadas	96
Quadro 7 –	Roteiro de Entrevista com os Representantes de ZEIS	99
Gráfico 3 –	Variação dos indicadores de coleta e tratamento de esgotos na Cidade do Recife no período 2001-2013	105
Figura 11 –	Convocatória para a Caminhada pelo Saneamento Básico, 1992	106
Figura 12 –	Manchete sobre o risco de contaminação de cólera no litoral pernambucano em 1992	107
Gráfico 4 –	Taxa de casos de cólera confirmados (por 100.000 habitantes) em capitais no período de 1991-2000	108
Gráfico 5 –	Percentual de óbitos (%) por doença diarréica aguda em menores de 5 anos por capital no período 1990-2000	108
Figura 13 –	Ilustração da modelo físico do sistema condominial e convencional	111
Figura 14 –	Conjunto de elementos que compõem o saneamento integrado no Recife	112
Gráfico 6 –	Distribuição dos investimentos em esgotamento sanitário na cidade do Recife (2002-2010)	113
Figura 15 –	Alinhamento partidário desde a redemocratização até 2014	114
Quadro 8 –	Fluxo de Problemas	117
Quadro 9 –	Fluxo de Soluções	127
Gráfico 7 –	Evolução da arrecadação e do investimento da Compesa (2007-2013)	131

Gráfico 8 –	Taxa de crescimento do PIB nacional e estadual (2006-2013)	132
Gráfico 9 –	RLC em Recife e Pernambuco (2008-2013)	133
Quadro 10 –	Fluxo Político	134
Figura 16 –	Árvore de Decisão pela PPP de Esgotamento Sanitário	142
Figura 17 –	Ato público de assinatura da Lei do PREZEIS pelo então prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos em 1987	152
Figura 18 –	Organograma do PREZEIS no Recife	153
Gráfico 10 –	Grau de escolaridade dos representantes das ZEIS	157
Gráfico 11 –	Avaliação sobre a qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em ZEIS pelos seus representantes	159
Gráfico 12 –	Motivação do engajamento com políticos	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 –	Casos de PPP em saneamento por tipo	44
Tabela 2 –	Evolução das áreas pobres do Recife por mapeamento	53
Tabela 3 –	Níveis de precariedade do esgotamento sanitário nas CIS em 2014	56
Tabela 4 –	Índice de acesso ao serviço de coleta de esgoto e sua variação no período 2001-2016.	57
Tabela 5 –	Temas identificados na fala dos agentes governamentais envolvidos com a PPP de Esgoto do Recife	135
Tabela 6 –	Temas identificados na fala dos agentes não governamentais envolvidos com a PPP de Esgoto do Recife	137
Tabela 7 –	Temas identificados nas reportagens do Diário Oficial de Pernambuco sobre a PPP de Esgoto do Recife no período de 2011-2013	138
Tabela 8 –	Frequência dos representantes de ZEIS por vínculo trabalhista	156
Tabela 9 –	Existência dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nas ZEIS	158
Tabela 10 –	Partido apoiados por representantes de ZEIS nas eleições de 2012	160
Tabela 11 –	ZEIS visitadas por existência de acesso à esgotamento sanitário	169

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALEPE –	Assembleia Legislativa de Pernambuco
ARPE –	Agência Reguladora de Pernambuco
BM –	Banco Mundial
BNDES –	Banco Nacional de Desenvolvimento Social
CDRU –	Concessão de Direito Real de Uso
CDU -	Conselho de Desenvolvimento Urbano
CEF –	Caixa Econômica Federal
CESBs –	Companhias Estaduais de Saneamento
CF –	Constituição Federal
CGPE –	Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas
CIS –	Comunidades de Interesse Social
COMPESA –	Companhia Pernambucana de Saneamento
COMUL –	Comissões para Urbanização e Legalização
DEM –	Democratas
FAESP –	Fundo de Apoio à Estruturação das Parcerias
FAT –	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS –	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC –	Fernando Henrique Cardoso
FNSA –	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFIs –	Instituições Financeiras Internacionais
IFPE –	Instituto Federal de Pernambuco

MARE –	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MBL –	Movimento de Luta nos Bairros
MFM –	Modelo dos Fluxos Múltiplos
MTST –	Movimento dos Trabalhadores Sem Teto
NGP –	Nova Gestão Pública
OGU –	Orçamento Geral da União
OPNE –	Organizações Públicas Não Estatais
OS –	Organizações Sociais
PCR –	Prefeitura da Cidade do Recife
PFL –	Partido da Frente Liberal
PL –	Projeto de Lei
PLANSAB –	Plano Nacional de Saneamento
PLP –	Plano de Parcerias Público-Privada
PMG-PE –	Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco
POSER –	Plano de Ordenamento do Sistema de Esgotos do Recife
PPI –	Programa de Parceria para Investimentos
PPP –	Parceria Público Privada
PREZEIS –	Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social
PSB –	Partido Socialista Brasileiro
PT –	Partido dos Trabalhadores
RCL –	Receita Corrente Líquida
RMR –	Região Metropolitana do Recife
SANEAR –	Autarquia de Saneamento do Recife

SNIS –	Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento
SPE –	Sociedade de Propósito Específico
TCE-PE –	Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco
TER –	Teoria da Escolha Racional
UF –	Unidade Federativa
UFPE –	Universidade Federal de Pernambuco
URB –	Empresa de Urbanização do Recife
ZEIS –	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	A REFORMA NO ESTADO NO BRASIL: NOVAS FERRAMENTAS E VELHOS DILEMAS.....	24
2.1	O CONTEXTO DE REFORMA DO ESTADO.....	26
2.2	A REFORMA DO ESTADO NO BRASIL E A EMERGÊNCIA DA NOVA GESTÃO PÚBLICA.....	30
2.3	O INSTRUMENTO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA.....	36
2.3.1	O Setor de Saneamento no Rol das PPPs.....	40
2.4	CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SETOR DE SANEAMENTO NO BRASIL.....	47
2.5	RECIFE COMO ESTUDO DE CASO.....	50
2.5.1	Breve Apanhado das Condições Sócio-Sanitárias do Recife.....	52
2.5.2	Fatores Políticos Para a Escolha da PPP.....	58
3	ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AÇÃO COLETIVA.....	61
3.1	ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	62
3.2	TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL.....	65
3.2.1	Problema da Racionalidade Limitada na TER.....	72
3.2.2	O Paradoxo da Cooperação.....	74
3.2.3	O neoinstitucionalismo.....	79
4	PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	84
4.1	A ESTRUTURA DO PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	86
4.2	MODELO DOS FLUXOS MÚLTIPLOS PARA O ESTUDO DE CASO....	88
4.2.1	Categorias de Análise Propostas.....	92

4.2.2	Aplicação do MFM.....	93
4.2.3	O Procedimento de Entrevistas com Representantes de ZEIS.....	97
4.3	O PROCEDIMENTO DE ANÁLISE DE DADOS.....	100
5	EMERGÊNCIA DA PPP DE ESGOTO DO RECIFE NA AGENDA GOVERNAMENTAL.....	102
5.1	O FLUXO DE PROBLEMAS.....	104
5.1.2	Crise Sanitária na Cidade do Recife nas Décadas de 1990 e 2000...	104
5.1.3	Experiências de Políticas Locais.....	110
5.1.4	Marco Regulatório no Setor de Saneamento.....	115
5.2	O FLUXO DE PROPOSTAS E SOLUÇÕES.....	118
5.3	O FLUXO POLÍTICO.....	127
5.4	OS AGENTES ENVOLVIDOS COM A PPP DE ESGOTO E SUAS PERCEPÇÕES.....	134
5.4.1	O governador.....	141
5.4.2	Gestores da Compesa.....	143
5.4.3	Especialistas, Sindicalistas e Movimentos Sociais.....	144
5.4.4	Abertura da Janela de Políticas Públicas e a Emergência da PPP...	146
6	O COMPORTAMENTO POLÍTICO “ELEITOREIRO”, AS ÁREAS ZEIS E A PPP DE ESGOTO.....	148
6.1	ÁREAS ZEIS, PRECARIIDADE URBANA E FORÇA POLÍTICA.....	150
6.2	O PERFIL DOS REPRESENTANTES DAS ÁREAS ZEIS.....	154
6.3	A RELAÇÃO ENTRE REPRESENTANTES DE ZEIS E POLÍTICOS: ESCASSEZ, COMPETIÇÃO E CLIENTELISMO.....	162
6.4	BENS COLETIVOS X BENS PRIVADOS: UM PROBLEMA DE AÇÃO COLETIVA.....	168

6.5	CANO ENTERRADO NÃO DÁ VOTO OU FALTOU VONTADE POLÍTICA?.....	173
7	CONCLUSÕES.....	175
	REFERÊNCIAS.....	179
	APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE.....	195
	APÊNDICE B - LISTA DE ENTREVISTADOS CODIFICADA.....	197
	APÊNDICE C - QUESTIONÁRIO APLICADO COM REPRESENTANTES DE ZEIS.....	198
	APÊNDICE D - REGISTRO FOTOGRÁFICO NAS ZEIS.....	200

1 INTRODUÇÃO

Esta tese consiste em um estudo de caso de formação de agenda (*agenda-setting*) sobre uma das experiências mais complexas no setor de saneamento no Brasil: a Parceria Público-Privada (PPP) de Esgoto do Recife. Portanto, analisou-se como esta parceria ganhou a agenda governamental, o por quê de sua escolha em detrimento de outras alternativas existentes e suas particularidades locais.

Além da relevância social do tema em questão, reconhecido pela forte intersecção com questões ambientais e de saúde pública, os serviços de saneamento também são reconhecidos como um direito humano fundamental desde 2010 (UN, 2010). Outro fator relevante sobre a pertinência do estudo em questão reside de profunda desigualdade social no acesso aos serviços de saneamento que indica a falta de acesso de 35 milhões de brasileiros à água potável e de 100 milhões sem acesso ao serviço de esgotamento sanitário¹ (SNIS, 2017).

Embora se trate de um serviço público essencial para a qualidade de vida da população, os governos subnacionais avançam de forma lenta para debelar o quadro de precariedade sanitária nos centros urbanos brasileiros. Neste sentido, desde a década de 2000, os investimentos no setor estão em crescimento, porém, com resultados ainda pouco expressivos. Portanto, o caso aqui analisado adquire dupla relevância. Primeiro, pela gravidade do problema no Brasil de forma geral e particularmente pela crônica precariedade do esgotamento sanitário existente na cidade do Recife que até 2013 (ano da PPP de Esgoto) possuía apenas 36% de cobertura, uma das médias mais baixas para capitais do país. Segundo, por se tratar da maior experiência latino americana em termos de investimentos (4,5 Bilhões de reais) e metas (universalização em 12 anos), com a proposta de reverter o quadro de insalubridade local em uma das capitais mais precárias em termos de acesso ao esgotamento sanitário do Brasil.

O emprego de PPPs representa o esforço estatal, relativamente recente, para modernizar os serviços de saneamento. A partir de parcerias com o setor privado, geralmente legitimadas sob o discurso da ineficiência da gestão pública em

¹ Os dados apresentados estão disponíveis no Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS) para o ano de 2017.

contraposição a pretensa eficiência do setor privado, criou-se uma frente para incorporar mecanismos gerenciais e “abrandar” as restrições fiscais que limitam a capacidade de investimento estatal.

O empenho para modernizar o setor de saneamento, em uma realidade caracterizada pela predominância de empresas públicas estatais, representa uma ação governamental comprometida com ações desejáveis ou midiaticamente traduzidas como mudanças desejáveis em um setor historicamente ineficiente. Neste sentido, a experiência da PPP aqui analisada não se trata apenas de uma questão restrita ao modelo de gestão do serviço em questão, destinada a perseguição de maior eficiência pelo setor público. Trata-se, essencialmente, de uma questão política, de uma singularidade de convergências entre interesses, condições e valores que reorientam o padrão de intervenção estatal no segmento de esgotamento sanitário.

Neste mote, cabe aqui um conjunto de indagações referentes ao reflorescimento da atenção governamental sobre esse serviço público. Por que a questão do esgotamento sanitário no Recife foi convertida em um dos principais programas do governo estadual? Por que essa política foi eleita como prioridade governamental, promovida sob ampla visibilidade como solução para as deficiências estatais em avançar no acesso ao esgotamento sanitário na capital e sua região metropolitana?

Apesar do nosso objeto de estudo abranger uma área de região metropolitana, optou-se por delimitar a análise realizada apenas para a cidade do Recife. Tal opção ocorreu em função dos seguintes fatores: 1) limitações operacionais em abarcar toda a área de abrangência da PPP; 2) por Recife ser a cidade mais populosa, logo, a mais rentável e mais importante para a definição por uma PPP; 3) por abrigar eventos catastróficos de fama internacional decorrentes da baixa cobertura de esgotamento sanitário; e 4) por concentrar a sede das principais instituições e organizações envolvidas na política de esgotamento sanitário.

Durante a pesquisa, observou-se que o contexto de Reforma do Estado e de Crise Fiscal criaram condições favoráveis para a inserção de agentes privados na gestão do serviço de esgotamento sanitário. De forma sintética, esses dois fatores ambientaram a incorporação de práticas e ideias de cunho gerencial como veículos

de mudança estatal no setor, tomando corpo sob uma PPP de proporções até então desconhecidas no cenário nacional e legitimando mudanças significativas e necessárias ao padrão de intervenção estatal. Entretanto, apesar da “germinação” de valores gerenciais na gestão pública sob uma narrativa contundente de eficiência e capacidade de universalização do serviço em questão, houve uma delimitação imprecisa quanto a proposta de universalização apresentada, restringindo-a apenas as áreas urbanizadas da Cidade do Recife.

Portanto, a questão central da tese está focada em responder a seguinte questão: como a PPP de Esgoto ganhou a agenda governamental no Recife?

A tese aqui apresentada argumenta que a PPP de Esgoto entrou na agenda governamental a partir de uma combinação inusitada entre a inserção de valores e mecanismos gerenciais na gestão do serviço de esgotamento sanitário associada a manutenção de práticas tradicionais de clientelismo político nas áreas pobres do Recife.

Diversas análises sobre as políticas públicas de saneamento no Brasil focam na questão financeira, abordando a questão da crise fiscal diante da magnitude recursos necessários para a universalização (VASCONCELOS, 2011; LEONETI, PRADO e OLIVEIRA, 2011). Outras se concentram na prescrição de medidas para “boas políticas” orientadas para a universalização (BRITO *et al.*, 2012). Existem, ainda, abordagens que privilegiam os conflitos sociopolíticos decorrentes da realidade de forte desigualdade social existente (BORJA, 2014). Entretanto, de forma distinta, a análise aqui proposta tem como foco o papel dos agentes que promovem e influenciam o processo de formulação da política pública, com destaque para os diferentes arranjos de interesses articulados para a emergência da PPP de esgoto na agenda governamental.

Apesar da pretensa maior racionalidade econômica do instrumento de PPP empregado para potencializar o desempenho da política de esgotamento sanitário em questão, o padrão de intervenção estatal também é permeado por outras formas de racionalidades. No caso, destaca-se a racionalidade política como um elemento central na análise proposta que, de modo amplo, está atenta para relação existente entre indivíduos e grupos que interagem sob bases competitivas para maximizar seus ganhos em função de um problema comum.

Este estudo empregou diferentes correntes da Teoria da Escolha Racional (TER) como aporte teórico para compreender o comportamento dos agentes envolvidos com a PPP de Esgoto do Recife. Em particular, três diferentes abordagens da TER fundamentaram as análises aqui desenvolvidas: a teoria da tomada de decisão governamental de Downs (1999), a teoria da ação coletiva de Olson (1999) e a teoria da mudança institucional de North (1990).

Metodologicamente, empregou-se o Modelo dos Fluxos Múltiplos (MFM) desenvolvido por John Kingdon (1995) para explicar o processo de formação de agenda sob a perspectivas dos três fluxos: fluxo político (*politics streams*), fluxo de soluções (*policy stream*) e fluxo de problemas (*problem stream*). Seu emprego favoreceu a compreensão de questões fundamentais levantadas no decorrer da pesquisa sobre o porquê de algumas alternativas e soluções serem priorizadas, como a representação de problemas e soluções são estabelecidas e difundidas nos estágios pré-decisórios da política pública e como os agentes envolvidos interpretam e se posicionam em relação ao problema em questão. Utilizou-se entrevistas semiestruturadas com agentes governamentais e não governamentais envolvidos com a política de esgotamento sanitário, análise documental em jornais locais, atas da assembleia legislativa estadual e Diário Oficial estadual e, por fim, foi realizado um *survey* na modalidade censo com representantes das áreas pobres do Recife.

A tese foi estruturada em 5 capítulos. No primeiro capítulo “**A Reforma do Estado no Brasil: novas ferramentas e velhos dilemas**” apresenta-se o contexto geral do processo de Reforma do Estado, nos âmbitos internacional e nacional, e seu rebatimento no setor de saneamento. No bojo dessa discussão, foi dado destaque a incorporação dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) no Brasil e, por extensão, ao papel do instrumento de PPPs como eixo desse processo. Por fim, apresentou-se o estudo de caso em tela, justificando sua escolha e pertinência na compreensão das transformações do padrão de intervenção estatal no acesso aos serviços de saneamento.

No segundo capítulo “**Estado, políticas públicas e ação coletiva**”, foi estabelecida a base teórica, discutindo a pertinência da Teoria da Escolha Racional e suas diferentes abordagens, destacando aquelas mais apropriadas para os fins da pesquisa. Houve um esforço para conectar as diferentes abordagens selecionadas,

considerando suas contribuições e limitações, para auxiliar na compreensão do objeto de estudo.

No terceiro capítulo “**Procedimento metodológico**”, apresenta-se em detalhes o procedimento metodológico adotado. Inicialmente, apresentou-se em detalhes o MFM, justificando sua pertinência para os propósitos da pesquisa. Em seguida, abordou-se as categorias de análise do modelo e o procedimento de coleta de dados que ocorreu a partir de entrevistas semiestruturadas e análise de documentos. Para a análise dos dados coletados utilizou-se a técnica de Análise Temática de Conteúdo. Em paralelo, apresentou-se o emprego de um *survey* e entrevistas semiestruturadas específicas para representantes de áreas pobres do Recife.

No quarto capítulo “**A PPP de Esgoto do Recife na agenda governamental**”, analisou-se a emergência da PPP de Esgoto do Recife na agenda governamental. Com base no procedimento metodológico indicado pelo MFM, observou-se a interação entre os diferentes fluxos que compõem o procedimento de formação de agenda. No caso, examinou-se a construção social da questão sanitária local como um problema público, o processo de seleção das alternativas políticas para o setor e o reconhecimento governamental da proposta de PPP.

Por fim, no quinto capítulo “**O comportamento político eleitoreiro, as áreas ZEIS e a PPP**”, procurou-se identificar e explicar a natureza das relações entre representantes de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e políticos profissionais, com destaque para o efeito dessa relação no processo de emergência da PPP de Esgoto do Recife.

Como resultados gerais, observou-se que o processo de formulação da política de esgotamento sanitário foi dominado pela questão da crise fiscal e da incorporação de mecanismos gerenciais por agentes governamentais associados ao projeto político posto pelo governador na época. Os principais fatores identificados que favoreceram a emergência da PPP de esgotamento sanitário no Recife foram: (1) a combinação dos discursos técnico e econômico-fiscal como modeladores da política; (2) a associação observada entre a escala local, estadual e nacional para a definição de uma agenda ancorada em fortes investimentos em infraestrutura, fruto de um período singular de crescimento econômico; (3) à concepção pragmática dos

agentes envolvidos em optar pela PPP como uma estratégia para entregar benefícios coletivos com baixo risco político; e (4) fortes relações de clientelismo político entre as áreas pobres e o partido governista criaram um ambiente favorável a emergência da PPP de Esgoto do Recife sob a legenda da universalização sem o atendimento dessas áreas.

Nas conclusões, retoma-se os principais achados da pesquisa, analisando-os em profundidade. A particularidade da PPP de esgoto do Recife é analisada como parte da realidade das políticas públicas de saneamento no Brasil que, mesmo incorporando mecanismos gerenciais para ampliar a capacidade de investimento público, mantém pendentes questões essenciais no processo de formulação de políticas que limitam o avanço dessa infraestrutura em garantir o direito humano de acesso ao saneamento.

2 A Reforma do Estado no Brasil: novas ferramentas e velhos dilemas

Este capítulo como propósito apresentar um panorama das PPPs no setor de saneamento no Brasil, descrevendo suas principais características e influências recebidas do contínuo processo de reforma estatal. Em seguida, apresenta-se o estudo de caso sobre a PPP de esgotamento sanitário na cidade do Recife como parte desse contexto, focando em suas principais características e justificando sua seleção.

Inicialmente, apresenta-se uma contextualização geral sobre o processo de Reforma do Estado, com destaque para o panorama internacional e suas influências no processo nacional. O principal argumento defendido nesta contextualização reside na mudança do padrão de intervenção estatal como reflexo de transformações de ordem econômica e política. No plano econômico, destaca-se a crise fiscal e os ajustes de ordem econômica global para estabilização. No plano político, o reflorescimento de regimes democráticos como sistemas políticos competitivos.

Posteriormente, abordou-se o percurso traçado pelo Estado brasileiro nesse processo. Apresentou-se a trajetória de reformas implementadas no Brasil que, inicialmente, enveredaram pela pelo ajuste fiscal e abertura política, mas que encontraram obstáculos significativos em aprofundar mudanças institucionais no sentido de redução do papel do Estado. Como Rezende (2016) defende, as reformas institucionais no Brasil falharam em função de contradições entre ajuste fiscal e a adoção de mecanismos de *performance* na gestão pública. Como será apresentado, os limites de reforma estatal engendraram a adoção de diferentes mecanismos para desonerar o erário e tornar o padrão de intervenção estatal mais eficiente. No caso, PPPs surgem como um instrumento inserido no processo de reforma estatal incremental.

Em seguida, apresentou-se as experiências de PPPs no setor de saneamento identificadas até o ano de 2017 foram mapeadas e sistematizadas, permitindo observar o crescente do número de experiências ao longo dos anos e o crescimento

vertiginoso de investimentos neste padrão de intervenção como alternativa à predominância de empresas públicas estaduais e municipais como agentes centrais na expansão dessa infraestrutura em um contexto de forte necessidade de universalização em uma realidade de fortes desigualdades sociais.

Por fim, apresentou-se o estudo de caso em tela, a PPP de esgoto do Recife, justificando sua escolha e pertinência a partir do cenário nacional e local. Selecionado o caso de Recife, justificou-se a delimitação do estudo apenas na cidade do Recife com destaque para as condições sociais da cidade e fatores políticos como elementos fundamentais para compreender a emergência dessa experiência na agenda governamental, bem como o alcance desse novo padrão de intervenção estatal no acesso aos serviços de saneamento.

2.1 O contexto de reforma do Estado

O processo de reforma do Estado está inserido no debate entre o esgotamento do modelo intervencionista, baseado no keynesianismo², e a inviabilidade do modelo minimalista³ apregoado pela ideologia neoliberal e difundido de forma massiva na década de 1990. Situado nesse debate, no limiar entre o intervencionismo e o minimalismo, a questão sobre qual deve ser o papel do Estado e quais os seus limites de atuação ainda está aberta.

Retomando as principais ideias que fundamentaram esse debate no plano internacional da década de 1980 quando ocorreram as primeiras iniciativas de reforma a partir de medidas de ajuste fiscal e de reformulação do alcance estatal (mudanças institucionais) face ao contexto de crise econômica internacional e de reorganização do sistema produtivo. As medidas de redução do Estado (*downsizing*), inicialmente adotadas pelos países centrais⁴, envolveram privatizações, desregulamentações, cortes de gastos públicos e liberalização econômica e comercial. Posteriormente, tais medidas foram rapidamente difundidas por instituições internacionais⁵, marcando a década de 1990 como a “era das reformas”, definida como um momento de experimentação de mudanças profundas na redefinição dos limites da intervenção estatal. Via de regra, as reformas adotadas incentivaram novas relações entre o Estado e o Mercado, pautando-se pela redução do primeiro em áreas nas quais não representava uma alternativa eficiente (CHANG, 2003).

Neste sentido, o relatório “O Desafio do Desenvolvimento” publicado pelo Banco Mundial (BM, 1991) sugeriu que as transformações no papel do Estado no campo econômico deveriam intensificar o processo de desregulamentação financeira e o saneamento das contas públicas. Propôs-se uma *market friendly approach*, voltada para promover a concorrência entre os agentes econômicos,

² Keynesianismo foi um modelo de regulação econômica e social adotado pelos países capitalistas desenvolvidos após a crise de 1930.

³ O ideal de Estado minimalista está relacionado as suas funções como as mais residuais possíveis, de forma a interferir o menos possível na liberdade dos indivíduos e nas atividades econômicas.

⁴ Margareth Thatcher (1979) na Inglaterra e Ronald Reagan (1980) nos Estados Unidos da América (EUA) iniciaram a adoção e difusão de políticas neoliberais em larga escala no mundo.

⁵ Consenso de Washington, Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD).

considerados como mecanismos ótimos para organizar a produção e distribuição de bens e serviços.

O Estado, nesta perspectiva, ficou incumbido de favorecer a competitividade ampla através de: 1) promover a integração com a economia internacional; 2) garantir infraestruturas fundamentais; 3) reduzir os custos de transação e aumentar a qualidade das informações; 4) proteger os direitos de propriedade intelectual; 5) instituir padrões de qualidade; 6) incentivar o setor privado para fornecer bens públicos; 7) aperfeiçoar estruturas legais e contratuais em função das relações de mercado; 8) isolamento decisório (sistema bancário independente) e 9) estabelecer sistemas fiscais estáveis através do controle rigoroso das contas públicas (BM, 1991).

Em 1992, O BM publicou um novo relatório “*Governance and Development*” com enfoque na questão da governança, definida como “a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (BM, 1992, p. 3). O papel da governança teve como foco a construção de um Estado eficiente a partir da qualidade da gestão pública e da engenharia institucional como temáticas centrais para o êxito das reformas propostas no campo econômico. Em síntese, destacou-se a qualidade das instituições como fator essencial para o bom funcionamento dos mercados e, conseqüentemente, do desenvolvimento econômico e social. Para tanto, definiu-se quatro (4) estratégias para uma boa governança: 1) melhoramentos na gestão pública através da adoção de mecanismos para racionalização da administração pública; 2) *accountability*⁶ através de mecanismos de controle e transparência do gasto público; 3) assegurar o cumprimento das regras e normas de modo a garantir credibilidade para um ambiente econômico estável e 4) transparência e informações sobre os mercados e sobre as políticas governamentais.

Apesar do enfoque inicial das reformas propostas recaírem sobre a questão fiscal, abordando principalmente alterações de ordem econômica para o bom funcionamento dos mercados; a questão institucional ganhou relevância em seguida,

⁶ De acordo com o relatório, *accountability* é definida como “tornar os agentes públicos responsáveis por suas ações” (p.13). Esta deveria ocorrer em dois níveis: 1) *accountability* financeira (sistema de contabilidade governamental sobre o controle e gestão de recursos, sistema de auditoria externa e mecanismos para identificar problemas e garantir a eficiência), prestação de contas e monitoramento do desempenho econômico e 2) introdução de mecanismos de concorrência e participação para alargar a influência dos consumidores na qualidade do serviço, incorporando suas preferências e demandas (BM, 1992).

incentivando arranjos para aumentar o desempenho estatal. A questão da governança tomou destaque, não apenas como uma engenharia institucional para a qualidade do desempenho das reformas adotadas no campo da economia, mas também como medidas corretivas para o “mal funcionamento” do Estado e para “a capacidade dos governos em projetar, formular e implementar políticas” (BM, 1992, p.58).

Em 1997, o relatório “Relatório de Desenvolvimento Mundial – Estado num mundo em transformação” corroborou as tendências em curso, indicando a necessidade de implementação de princípios gerenciais às estruturas burocratizadas do Estado, visando dotá-lo de capacidade institucional⁷ com mecanismos de desempenho, controle social e *accountability*.

Além da narrativa minimalista do papel do Estado ganhar terreno em função da crise fiscal, atribuída aos custos do intervencionismo (LEAL, 1995), o período da década de 1990 deixou evidente a influência da globalização e da expansão de regimes democráticos sobre a redefinição do papel do estatal. A primeira, intensificou os fluxos comerciais, proporcionando maior integração e competição entre mercados, bem como reduziu a autonomia dos Estados em definir a política macroeconômica em função do fenômeno da financeirização do capital (DINIZ, 1995; MELO, 1999). A segunda, favoreceu a formação de sistemas políticos competitivos, ampliando as demandas sociais por inclusão (política e social) e alargando a arena de interesses e demandas por maiores investimentos e maior eficiência da gestão pública (FLEURY, 1999).

De acordo com Diniz (2004), a agenda pública minimalista conduzida pela visão economicista dos organismos internacionais no início dos anos 1990 priorizou apenas problemas de ordem econômica e se mostrou ineficaz. Neste sentido, diagnósticos posteriores, a exemplo do relatório do BM (1997), passaram a incorporar questões de governança e de *accountability* como fatores essenciais no debate sobre a *performance* estatal.

Bresser-Perreira (2009) aborda o processo de reforma estatal a partir de dois momentos diferentes. No primeiro, sanar a crise fiscal foi o objetivo principal das

⁷ O conceito de capacidade institucional apresentado no relatório está associado a implementação de três mecanismos institucionais: 1) respeito às regras e as leis por parte do Estado e sociedade; 2) promoção da competição em setores internos e externos ao Estado e 3) fomento a parcerias e ao controle social.

reformas propostas, reconhecida como um fator de imobilidade para os Estados de um modo geral, expondo sua incapacidade em assegurar os investimentos e em promover políticas públicas. No segundo momento, a crise burocrática emerge no centro das reformas propostas, destacando as ineficiências do modelo de administração pública burocrática de inspiração weberiana amparado em normas de controle rígidas que comprometem o bom funcionamento do Estado em um contexto de globalização econômica. Neste intuito, os questionamentos sobre o modelo burocrático ocorreram em favor de um modelo “flexível” de administração, baseado nos princípios de descentralização e flexibilidade, com foco na diminuição de custos e aumento da produtividade.

Denominado de Nova Gestão Pública (NGP), administração gerencial ou gerencialismo, representou uma tentativa em substituir o modelo burocrático, introduzindo a lógica e um conjunto ferramental próprio do setor privado. A reconfiguração do papel estatal remeteu a passagem de um tipo interventor, responsável direto pela distribuição de bens e serviços públicos, para um regulador, atuando na definição e fiscalização de regras e normas para o bom funcionamento dos mercados.

Dado os limites observados com a adoção do pacote de reformas econômicas ainda na década de 1990, Fukuyama (2004) argumentou que a redefinição do papel estatal proposta por instituições internacionais, baseada na crença de redução do Estado e do incentivo do mercado como provedor de bens e serviços públicos se mostrou ingênua, resultando em problemas de debilidade institucional para muitos casos, principalmente na África. Na perspectiva apresentada, mais importante que os ajustes de ordem econômica é o desenvolvimento de instituições sólidas como o principal desafio do Estado no século 21.

De modo geral, a partir da crise fiscal, associada a globalização e a redemocratização política, difundiu-se um ideal para a reforma estatal sob influência de premissas minimalistas, destacando-se as virtudes do mercado como provedor de bens e serviços. Entretanto, Rezende (2016) em sua teoria dos “Leviatãs fora do lugar”, mesmo corroborando com os argumentos centrais que explicam o processo de reforma estatal, apresentou um forte contraponto empírico ao ideal normativo sobre o papel do Estado proposto pelas reformas difundidas, argumentando que:

quanto mais as sociedades são expostas aos processos simultâneos de globalização e democratização, maior é a probabilidade de que estes sofram consideráveis deslocamentos na direção das funções expandidas, afastando-se do ideal clássico de Estado mínimo. Os governos passam a intervir mais nas áreas e funções sociais e econômicas (...) (REZENDE, 2016, p.177).

A partir da análise de uma amostra de 54 países no período de 1990-2010 por Rezende (2016), verificou-se uma tendência de aumento das funções expandidas do Estado. Tal comportamento, na teoria proposta, é explicado em função da racionalidade política nas democracias globalizadas em que, por uma questão de “sobrevivência”, os governos tendem a expandir as funções do Estado para atender à crescente demanda por bens e serviços públicos. O efeito observado no período foi o crescimento do Estado, caracterizado pelo aumento das burocracias públicas e maiores gastos com bem-estar.

Em síntese, o debate sobre a reforma estatal ainda é um processo em aberto. Apesar da euforia da década de 1990, com a experimentação das propostas de sua redução, cada caso tomou feições particulares. Em maior ou menor medida, as reformas adotadas foram reformas orientadas para promover o ajuste fiscal, para se enquadrar na nova economia global e para atender as novas demandas sociais. No caso brasileiro, discutido a seguir, apresenta-se as particularidades desse processo e as transformações ocorridas na estrutura burocrática em um cenário de consolidação democrática e de crescimento da demanda social por maior eficiência da provisão de bens e serviços públicos.

2.2 A reforma do Estado no Brasil e a emergência da Nova Gestão Pública (NGP)

O debate sobre a reforma do Estado brasileiro é sucessor de uma grave crise fiscal, política e institucional ocorrida na década de 1980. Esses três fatores, mutuamente associados, podem ser compreendidos como definidores das profundas transformações no tamanho e no modelo de intervenção estatal. Do ponto de vista fiscal, a instabilidade econômica face à pesada estrutura de um Estado provedor direto de bens e serviços públicos, desconcertou as contas públicas, marcadas por altos níveis de inflação e crescimento exponencial da dívida pública. No plano

político, a redemocratização evidenciou a ruptura do pacto burocrático-autoritário sustentado pela ditadura militar e a emergência de um novo pacto social a partir de novas relações de poder. No plano institucional, a Constituição Federal (CF) de 1988 erigiu novas instituições pautadas pela descentralização político-administrativa⁸ e pela garantia de direitos sociais, propondo um modelo de proteção social redistributivista (BRESSER-PEREIRA, 1998; 2010).

Ainda no plano institucional, a nova carta incorporou mecanismos de participação e controle social⁹ que, associados à descentralização, perseguiram formas de assegurar os direitos sociais estabelecidos. Todavia, apesar da estrutura formalmente montada em termos institucionais, organizacionais e financeiros, observou-se baixo desempenho em proporcionar bem-estar a população, decorrente de distorções em função de práticas de clientelismo, centralização decisória, fragmentação institucional e baixo controle social (DRAIBE, 1993). A matriz institucional estabelecida se mostrou insolúvel a partir do modelo redistributivista de proteção social previsto, necessitando de ajustes no campo da economia e da formação de uma administração pública mais eficiente (FAGNANI, 1997; MARTINE, 1989).

De 1988 a 1994 o Brasil passou por vários tipos de reformas e Planos de Estabilização¹⁰. Com o governo Collor (1990-1992) ocorreu a primeira onda de reformas, ancorada na agenda internacional de reforma estatal a partir da extinção de órgãos, corte de pessoal e difusão das ideias pró-mercado como solução à crise fiscal e econômica. Os resultados observados no período foram: deterioração da situação fiscal, desestabilidade econômica e crise política (MELO, 2002).

Em 1995, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) logrou a estabilidade econômica, alcançada com o Plano Real¹¹. No que se refere as

⁸ O Sistema Único de Saúde (SUS) é um ótimo exemplo para ilustrar a descentralização e a desconcentração de competências e de responsabilidades para garantir o acesso universal e igualitário ao serviço de saúde pública no Brasil.

⁹ Com a nova carta, vários conselhos setoriais ganharam força de lei para acompanhar o andamento de políticas públicas. Obrigatoriamente, por lei federal específica, são obrigatórios os conselhos de saúde (Leis nº 8.080/90 e nº 8.142/90), assistência social (Lei nº 8.742/93), da criança e do adolescente (Lei nº 8.069/90), etc.

¹⁰ Planos Cruzado 1 e 2 (1985 e 1987), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1989) e outros até 1995 com o lançamento do Plano Real responsável pela estabilização da economia associada ao crescimento com inflação contida.

¹¹ O Plano Real foi lançado em 1º de julho de 1994, representando um sucesso inicial para a estabilização econômica e proporcionando notoriedade a FHC que saiu vitorioso nas eleições presidenciais deste ano.

mudanças da administração pública, foi no governo de FHC que se incorporou mudanças substantivas para reformulação da burocracia estatal. Sua célebre frase “É o fim da era Vargas”¹² no início do mandato foi o prenúncio das mudanças pretendidas para reconfigurar o Estado brasileiro.

Neste período, as ideias difundidas por instituições internacionais para a redução do Estado e o incentivo do setor privado no fornecimento de bens e serviços públicos tomaram corpo em contraposição ao legado desenvolvimentista presente no Estado brasileiro, caracterizado pela predominância estatal na prestação de serviços públicos e participação ativa na política econômica. Esse processo ganhou centralidade na agenda governamental a partir de 1995 com a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Estado e do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) que adotou um conjunto de medidas para reorganização da burocracia pública. As medidas adotadas incluíram a participação do setor privado e do setor público não-estatal¹³ nas atividades compreendidas como não essenciais. No Quadro 1, Bresser-Pereira (1997) apresenta a idealização da redefinição da abrangência estatal:

Quadro 1 - Redefinição Instituições Resultantes da Reforma do Estado

	Atividades Exclusivas	Serviços Sociais e Científicos	Produção de Bens e Serviços p/ Mercado
Atividades Principais	Estado	Entidades Públicas Não Estatais	Empresas Privadas
Atividades Auxiliares	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas	Empresas Terceirizadas

Fonte: BRESSER-PERREIRA, 1997, p.21.

Por atividades exclusivas do Estado, compreende-se, a grosso modo, as atividades de monopólio (segurança pública, arrecadação de impostos, justiça, definição de leis e regulamentação da atividade econômica) e a formulação de políticas econômicas e sociais. Quanto às atividades não exclusivas, compreende-se o conjunto de atividades que, em tese, poderiam ser melhor ofertadas pelo Mercado ou por Organizações Públicas Não Estatais (OPNEs)¹⁴ que emergem nesse período

¹² Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>

¹³ O setor público não estatal é aqui compreendido como os agentes privados sem fins lucrativos que desenvolvem atividades complementares ao Estado. A regulamentação desses agentes integrantes do terceiro setor é parte do processo de reforma estatal, instituídos pela Lei das Organizações Sociais (OS), nº 9.637/98, e pela Lei organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIP), nº 9.790/99.

¹⁴ As OPNEs são compreendidas como entidades privadas ou coletivas que prestam serviços de interesse público sem fins lucrativos. Nessa definição se enquadram comunidades de moradores, Organizações Não

como formas alternativas para prestação de serviços sociais, redefinindo a ideia de espaços e funções públicas fora do domínio estatal (BRESSER-PEREIRA, 1997 e 2011). Quanto as definições entre atividades exclusivas e não exclusivas, estas não apresentam fronteiras bem definidas, sendo constantemente questionadas em função de bandeiras políticas e ideológicas sobre as políticas de reforma do Estado.

De acordo com Bresser-Pereira (1998), então ministro a frente do MARE, a CF de 1988 reforçou a lógica dos procedimentos, da uniformização e do “engessamento” dos órgãos públicos, características próprias de um modelo burocrático de administração incapaz de atender com agilidade as novas demandas sociais. Neste sentido, de modo a reverter a rigidez burocrática existente, propôs-se uma reforma baseada em um modelo gerencial compreendido como:

fundamentado nos princípios de confiança e de descentralização da decisão, exige formas flexíveis de gestão, horizontalidade de estruturas, descentralização de funções, incentivo à criatividade. Contrapõe-se a ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. À avaliação sistemáticas, à recompensa pelo desempenho, e a capacitação permanente, que já era características da boa administração burocrática, acrescentam-se os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados, e da competição administrada (Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, 1995, p. 23-24).

Os procedimentos de reforma estatal defendidos foram alinhados a um modelo de gestão do tipo gerencial, orientado por resultados e baseado na contratualização (*contract based*), a partir de órgãos internos ao aparelho estatal ou em entes públicos não estatais. Outro ponto forte do modelo gerencial defendido foi o esforço para aumentar o nível de governança estatal, compreendida como a capacidade de formulação, implementação e coordenação de políticas públicas.

De modo a reformular a burocracia estatal, o MARE também representou uma tentativa sistemática para implantação das diretrizes da NGP, baseada nos princípios de eficiência e alta performance, na introdução de mecanismos de mercado na gestão pública, na orientação por resultados, na descentralização dos controles gerenciais para maior autonomia (redução de controle), na *accountability*, na flexibilidade de procedimentos normativos e na distinção entre a formulação (*policy-making*) e implementação (*service delivery*) das políticas públicas. Em linhas

Governmentais (ONGs), entidades de caridade, clubes recreativos, fundações criadas por empresas para prestação de serviços sociais, etc.

gerais, representou um esforço para flexibilizar a administração pública e aumentar a *accountability* com base na crença de que técnicas do setor privado e mecanismos de mercado podem melhorar o desempenho do setor público (BRESSER-PEREIRA, 2010; MAESSCHALCK, 2004; HAQUE, 2007).

A NGP defendida por Bresser-Pereira procurou implantar um sistema de administração gerencial, baseado em quatro pilares:

- (1) torna os gerentes dos serviços responsáveis por resultados, ao invés de obrigados a seguir regulamentos rígidos; (2) premia os servidores por bons resultados e os pune pelos maus; (3) realiza serviços que envolvem poder de Estado através de agências executivas e reguladoras; e – o que é mais importante – (4) mantém o consumo coletivo e gratuito, mas transfere a oferta dos serviços sociais e científicos para organizações sociais, ou seja, para provedores públicos não estatais que recebem recursos do Estado e são controlados através de contrato de gestão. Através dessas quatro características – principalmente da última – o poder público garante os direitos sociais, mas transfere sua provisão ou oferta para organizações quase estatais que são as organizações sociais (2010, p. 115.)

Essa perspectiva representa os elementos norteadores da reforma gerencial no Brasil, destacando a emergência do papel estatal como regulador e promotor dos serviços públicos, preferencialmente, perseguindo a “descentralização, a desburocratização e o aumento da autonomia de gestão” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 206). Sua abrangência também atingiu as agências setoriais responsáveis pela provisão de infraestrutura: telecomunicação, energia, transporte, habitação e saneamento.

Outra vertente presente no debate sobre a reforma estatal no Brasil está baseada no dilema republicanismo x patrimonialismo. As mudanças institucionais propostas também discutiram os meios para minimizar a permanência de práticas de clientelismo político na esfera estatal e de sua influência no desempenho das instituições estatais (NOGUEIRA, 1998; MARTINS, 1997), principalmente no que tange a sua capacidade em implementar políticas sociais (DRAIBE, 1993 e 2002; PINHO, 1998; 2016).

Bresser-Pereira (1997), reconhecendo a existência de relações patrimonialistas e clientelistas¹⁵ como presenças marcantes na cultura política

¹⁵ Um dos fatores identificados para o reflorescimento do clientelismo como instrumento político de barganha foi a descentralização que abriu espaço para elites políticas locais se capitalizarem a partir do Estado na disputa

brasileira, advogou as reformas de cunho gerencial como um esforço para minimizar tais práticas a partir do fortalecimento institucional das agências estatais. Para tanto, a implantação de mecanismos de *accountability* e de autonomia da administração pública poderiam combater a permanência dessas práticas, bem como consolidar uma mentalidade republicana na estrutura burocrática.

Apesar das propostas inovadoras incentivadas pelo MARE, houve várias divergências na adoção do modelo gerencial de administração pública que sofreu forte reação do congresso e do funcionalismo público (SANO e ABRUCIO, 2008). De acordo com Rezende (2002a; 2002b) a adoção das medidas de reforma gerencial na administração federal incorreu em um dilema de cooperação. A proposta de criar novos modelos de delegação e responsabilização nas organizações estatais poderia minimizar práticas tradicionais de controle baseadas em clientelismo, empreguismo, favorecimento e outros problemas recorrentes e comuns ao aparelho estatal que reforçam um sistema político marcado pelo fisiologismo. A mudança da matriz institucional proposta gerou imprevisibilidade e baixo consenso entre os atores envolvidos, pois a pretensão em redefinir os mecanismos burocráticos sob o controle de determinados atores representou riscos aos benefícios garantidos às custas do baixo desempenho institucional.

Por fim, tal conjuntura resultou em uma reforma gerencial incompleta e teve como o principal alcance o ajuste fiscal, através da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) que limitou e garantiu transparência aos gastos públicos de cada ente federado. A NGP não encontrou terreno fértil na reforma do Estado brasileiro. Em 1998 o MARE foi extinto e o tema reforma do Estado perdeu espaço na agenda governamental.

Todavia, o aprofundamento da globalização e da democracia se tornaram fatores imperativos para aumento do desempenho estatal. Após o governo FHC, o governo Lula (2003-2010), apoiado pelos movimentos sociais, sindicais e parte de setores empresariais ligados à indústria¹⁶ deu continuidade ao processo de

eleitoral (BORGES, 2013) que associado ao contexto institucional de forte discricionariedade do poder executivo, responsável por indicar cargos na burocracia pública, favoreceu práticas de patronato e clientelismo a partir da politização da administração pública (DINIZ, 2005).

¹⁶ Chapa que encabeçou o pleito vitorioso das eleições presidenciais de 2002, foi formada pela aliança entre o Partido dos Trabalhadores (PT) o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), encabeçada pela

liberalização da economia iniciada pelo seu antecessor, porém freou o processo de privatização das empresas públicas e retomou o papel estatal como fomentador na construção da infraestrutura nacional. Neste sentido, ao final de 2004, o governo federal inseriu no ordenamento jurídico nacional o instrumento de PPP, instituído pela Lei federal nº 11.079, como uma forma de intervenção pública de caráter gerencial para ofertar infraestruturas em que o Estado, sozinho, em tese, não representa uma alternativa eficiente.

2.3 O instrumento da Parceria Público-Privada (PPP)

O instrumento da PPP, da forma como hoje é difundida por instituições internacionais, teve início na Inglaterra na década de 1980 como uma forma inovadora em garantir recursos e otimizar a expansão da infraestrutura em um contexto de crise fiscal (YESCOMBE, 2007; PPIAF, 2014). Sua difusão teve início para os países europeus de maior tradição gerencial e, posteriormente, passou a ser incentivado por diferentes Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) para países em desenvolvimento com déficit de infraestrutura (*infrastructure gap*). A exemplo do Banco Mundial, foram publicados vários relatórios sobre casos de sucesso, promovendo as PPPs como uma solução institucional para “driblar” a crise fiscal e garantir maior racionalidade econômica na expansão da infraestrutura (FARQUHARSON, MASTLE e YESCOMB, 2011; THE GREEN BOOK, 2011; BM, 2012, 2013 e 2014).

De forma genérica, PPP pode ser definida como qualquer forma de relação de cooperação entre o setor público e o privado que tenha por finalidade proporcionar bens e serviços para a sociedade (BONOMI e MALVESSI, 2008). Todavia, o interesse deste trabalho está restrito ao conceito de PPP definido juridicamente pela Lei nº 11.079/2004 que ocorre sob duas diferentes modalidades de concessões, patrocinada e administrativa, descritas a seguir (SUNDFELD, 2005):

- **Patrocinada:** é a concessão de um serviço público que envolve a remuneração do concessionário com base em tarifa cobrada dos usuários e

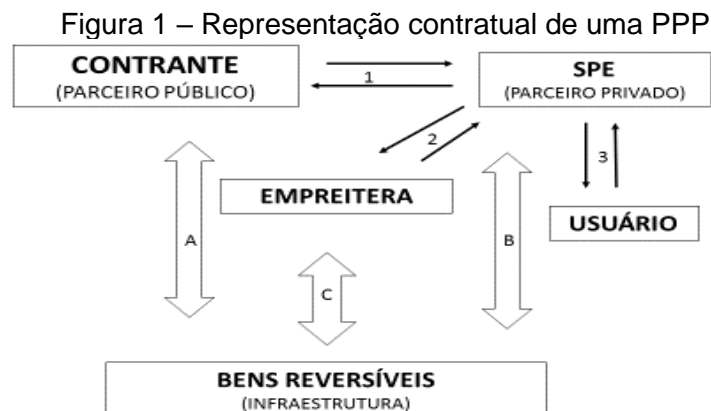
chapa vitoriosa entre Luis Inácio Lula da Silva (Lula) e José de Alencar, respectivamente, sendo o último um empresário vinculado ao setor industrial.

contraprestação do poder concedente. Está fundamentada nas Leis federais nº 9.074/1995 (Lei de Concessões) e nº 8.987/1995 (Lei de Licitações).

- **Administrativa:** também se trata de uma concessão de serviço público, porém não envolve remuneração do concessionário via tarifa cobrada dos usuários. Neste caso, o poder concedente arca integralmente com a remuneração do concessionário

As PPP's são um gênero de concessão que se diferenciam das formas tradicionais pelas seguintes características: o contrato de PPP não pode apresentar valor inferior a 20 milhões de reais, o período de prestação dos serviços tem por tempo mínimo 5 anos e máximo de 35 anos e a remuneração do parceiro privado poderá variar em função do desempenho do serviço prestado, conforme padrão de qualidade definido em contrato.

Em termos contratuais, o arranjo institucional proposto por uma PPP apresenta maior complexidade em relação às concessões tradicionais. Na Figura 1, ilustra-se esse arranjo institucional de maneira simplificada, tendo em vista que os mesmos podem ser flexíveis e incorporar diferentes agentes na relação contratual (financiadores, acionistas, agências reguladoras e outros).



Fluxo Financeiro 1 - Contratação de parceiro privado para execução de obras e/ou serviço público, com remuneração mensal variável com base na qualidade dos serviços prestados.

Fluxo Financeiro 2 - A Sociedade de Propósito Específico (SPE) pode realizar os serviços individualmente ou subcontratar empreiteira para a realização das obras civis.

Fluxo Financeiro 3 - O usuário remunera diretamente a SPE, na concessão patrocinada, pela prestação do serviço ou obra. No caso da concessão administrativa, a remuneração é realizada pelo contratante.

Relação A - O parceiro-público mantém a propriedade dos bens operados e mantidos pela SPE.

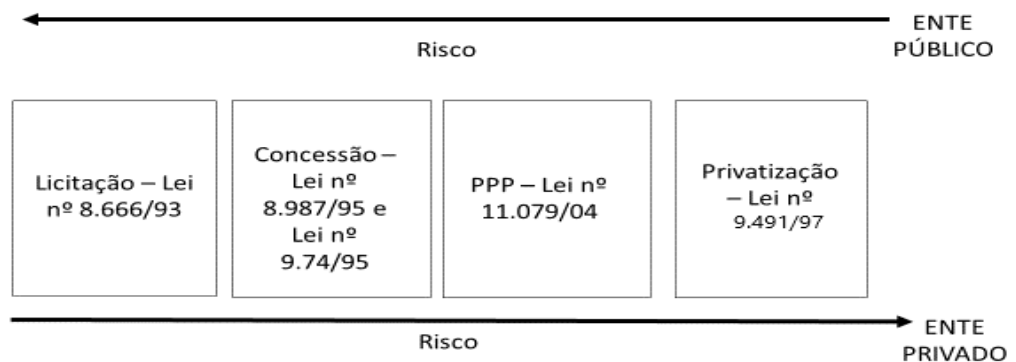
Relação B - A SPE é responsável pela operação dos bens ou prestação dos serviços, assumindo a responsabilidades e os encargos relativos às obras e serviços necessários a esse objetivo.

Relação C - A empreiteira realizará as obras civis necessárias ao cumprimento das metas contratadas.

Fonte: DIAS, 2014 adaptado pelo autor.

O instrumento da PPP pode ser compreendido como um complemento ao ordenamento jurídico das concessões no Brasil, trazendo mais equilíbrio sobre a distribuição dos riscos contratuais¹⁷ na contratação pública e proporcionando uma estrutura atrativa de negócios para o setor privado (GROSELLI, 2010; DIAS, 2014). Nestes termos, representa um modelo de relação mais equânime de compartilhamento de riscos (ver Figura 2).

Figura 2 – Comportamento do risco na contratação pública

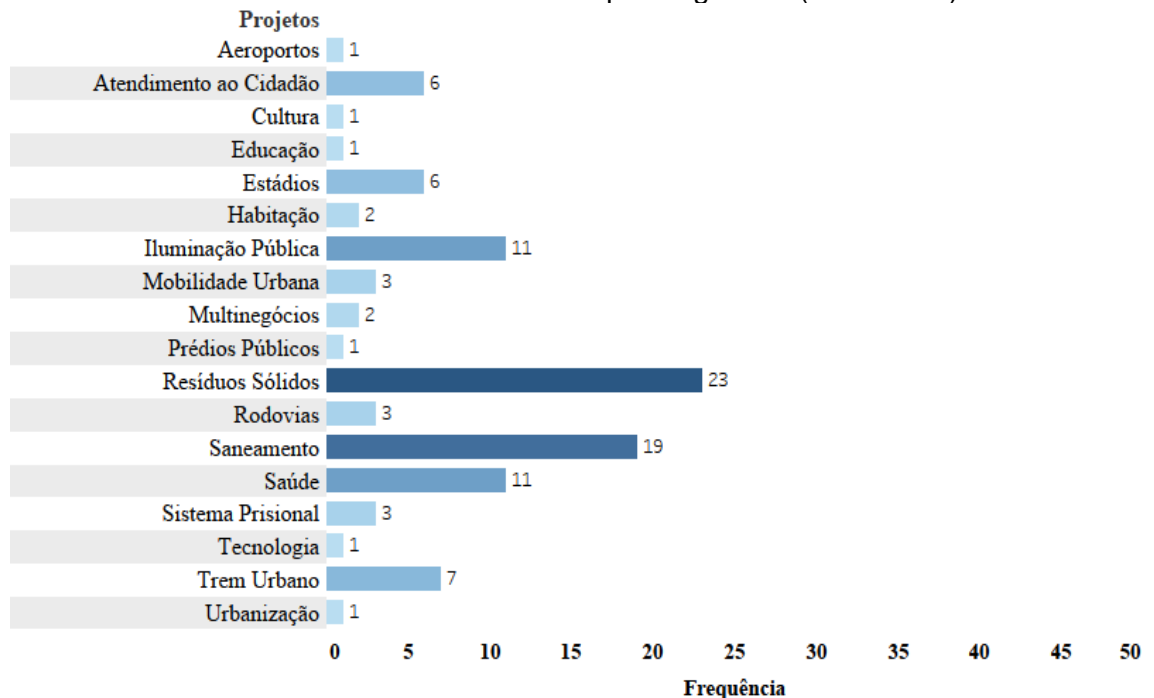


Fonte: DIAS, 2014; adaptado pelo autor.

Inserido nos marcos da Reforma do Estado brasileiro, esse instrumento inaugurou um novo tipo de relação entre o setor público e a iniciativa privada como uma forma de intervenção pública de caráter gerencial. Sua novidade reside na capacidade de compartilhar riscos de ineficiência, controle estatal a partir de metas e indicadores de desempenho definidos em contrato, maior autonomia para o parceiro privado e ampliação da capacidade de investimento para desenvolvimento de infraestruturas em que o Estado sozinho, em tese, não dispõe de meios suficientes para oferecer. O uso de PPPs está apresentando um crescimento vertiginoso ao longo dos anos, totalizando 102 contratos no período 2005-2016. Os investimentos são superiores à 100 Bilhões de reais (SUMMER REPORT, 2017). No Gráfico 1, apresenta-se a distribuição de PPPs por setor e frequência.

¹⁷ De acordo com um grupo de consultores do Banco Mundial o compartilhamento adequado do risco é a chave do sucesso de uma PPP – todo risco deve ser alocado para a entidade melhor posicionada para lidar com o problema (AIROLD *et al*, 2013).

Gráfico 1 – PPPs contratadas por Segmento (2005-2016)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do Radar PPP, 2017.

O emprego de PPPs expressa uma dentre várias estratégias para alargar a capacidade de investimento na provisão de bens e serviços públicos. A justificativa para a crescente aposta neste modelo reside na crise fiscal crônica do Estado. Para Camargo (2004) a justificativa para a administração pública empregar PPPs pode ser resumido nos seguintes pontos:

- Compartilhamento de riscos com o setor privado;
- Estímulo a inovações, modernização e aperfeiçoamento;
- Redução do prazo para implantação de empreendimentos;
- Maior controle de qualidade;
- Redução de custos.

Assumindo que os custos para ofertar uma determinada infraestrutura ou serviço é compartilhado de forma justa com o agente privado, espera-se um efeito de redução no impacto fiscal do orçamento público. Outro fator relevante deste tipo de contratação reside no modelo de *performance based* que permite ao Estado monitorar o desempenho do agente privado via metas e indicadores.

Apesar das vantagens apresentadas, contratos de PPP também implicam em riscos. De acordo com levantamento realizado pelo BM (2016) os principais riscos relacionados à PPPs estão associados a:

- Capacidade técnica por parte dos agentes públicos na modelagem de contratos que exigem maior complexidade, transparência e alocação equilibrada de riscos e responsabilidades;
- Ordenamento jurídico consolidado para regular contratos de longo prazo e maior complexidade;
- Capacidade financeira para custear o serviço no tempo estimado do contrato (riscos cambiais e riscos de ativos);
- Respeito as “regras” estabelecidas em contratos.

Além dos benefícios e riscos apresentados, Florizone e Carter (2013) argumentam que a modalidade de PPP, apesar de reduzir custos, também exerce pressão fiscal no orçamento público. No caso brasileiro, apesar da LRF instituir um controle claro sobre os níveis de endividamento público, contratos de PPP a longo prazo podem agravar a situação e comprometer a saúde fiscal. Deste modo, Airoid *et al.* (2013), recomenda que o sucesso ou fracasso de qualquer contrato requer pudor para equacionar a relação custo-benefício antes do emprego desta ferramenta.

2.3.1 O setor de saneamento no rol das PPPs

As políticas de reforma do estado brasileiro implementadas na década de 1990 apresentaram baixo impacto no setor de saneamento, compreendido como o conjunto dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Este se manteve majoritariamente geridos por empresas públicas estaduais e municipais¹⁸. Vários fatores contribuíram para a manutenção da presença estatal no setor, como a forte resistência de movimentos sociais capitaneados pela Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), resistência por parte de governadores e prefeitos

¹⁸ No Brasil apenas 9% e 6% da população é usuária de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, respectivamente, operados por empresas privadas (BRASIL, 2016).

em abrir mão do capital político e econômico relacionado ao controle de autarquias e empresas públicas (estaduais e municipais), resistência de sindicatos, ausência de um marco regulatório para assegurar a estabilidade jurídica, inexistência de um sistema financeiro robusto e incipiente tentativa de modernização gerencial das empresas públicas¹⁹ (REZENDE e HELLER, 2005).

Na década de 2000, o setor registrou avanços significativos do ponto de vista institucional. Em 2007 foi promulgada a Lei do Saneamento (Lei Federal nº 11.445) responsável por definir as diretrizes no setor e regulamentar modelo institucional no qual estados e municípios ficaram incumbidos de formular suas políticas de saneamento; elaborar os planos estaduais, regionais e/ou municipais de saneamento; implantar órgão regulador; implantar órgãos de controle social (conselhos de saneamento ou conselhos da cidade); e pela separação dos papéis do titular²⁰, do prestador e do regulador dos serviços. Do ponto de vista normativo, a lei definiu como diretrizes: a universalização, a equidade na prestação do serviço, o controle social e a qualidade como metas a serem perseguidas.

Na questão do sistema de financiamento para o setor, de acordo com Pimentel *et al.* (2016), as principais fontes de recursos disponíveis para investimento no setor são:

- 1) Recursos onerosos provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), cujos agentes financiadores são a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional de Desenvolvimento Social (BNDES);
- 2) Recursos onerosos de agências e instituições internacionais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial;
- 3) Recursos não onerosos provenientes do Orçamento Geral da União (OGU), dos estados e municípios;
- 4) Recursos próprios dos prestadores de serviços mediante geração de caixa operacional via tarifa;
- 5) Aportes de entes públicos; e

¹⁹ Em 1993 foi criado o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) com o objetivo de modernizar o setor, aumentando sua eficiência e a capacidade de financiamento para universalização.

²⁰ A questão da titularidade representou uma das lacunas da lei, sendo sanada parcialmente em 2013 após um acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (1.842-RJ) sobre a titularidade dos serviços em regiões metropolitanas. Desfecho favorável aos estados.

- 6) Venda de títulos de dívida (debêntures) no mercado privado e captação na bolsa de valores.

Apesar da variedade de fontes de financiamento existentes, a parcela majoritária dos recursos que financiam o setor é proveniente de fontes públicas (FGTS, FAT, OGU) e de caixa próprio (concessionárias) mediante tarifa pela prestação dos serviços. O caráter predominantemente público das principais fontes de financiamento evidencia o papel central desempenhado pelo Estado, bem como a dependência do setor em relação aos ciclos de crescimento econômico nacional (VASCONCELOS, 2011).

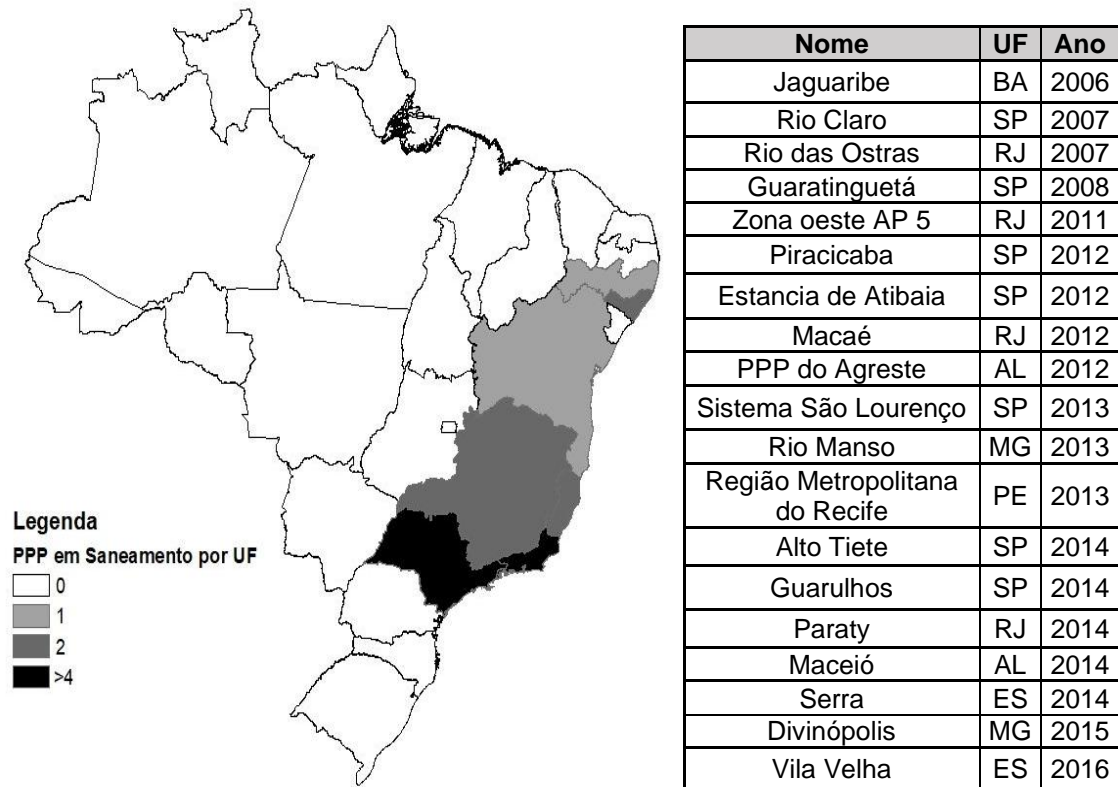
Mesmo com os avanços institucionais registrados na década de 2000, com a criação do marco regulatório (Lei Federal nº 11.445), o setor ainda está distante da meta de universalização do serviço. Em 2013, um conjunto de especialistas desenvolveram o Plano Nacional de Saneamento (PLANSAB, 2013) prevendo investimento médio anual de 6,1 bilhões em abastecimento de água e 9,1 bilhões em esgotamento sanitário para custear a universalização em um prazo de 20 anos (2014-2033).

Dado o alto custo previsto para arcar com a universalização, Vasconcelos (2011) demonstrou a insuficiência das principais fontes de financiamento a partir de recursos públicos (FGTS, FAT e OGU) para viabilizar a pretendida universalização em um prazo razoável. No caso, a participação do setor privado emerge como um recurso potencial para otimização do financiamento e expansão dos serviços. Neste sentido, o instrumento de PPP representa uma alternativa viável para alavancar os recursos necessários à universalização e vem apresentando um número crescente de experiências ao longo dos anos (2005-2017) com 19 casos ao todo (perdendo apenas para o setor de resíduos sólidos, como pode ser observado no Gráfico 1).

Em função da demanda volumosa por investimentos para alcançar a universalização, os 19 contratos de PPPs em curso no Brasil representam, segundo alguns analistas, uma pequena parcela do potencial de capitalização no setor (PEREIRA *et al.* 2016). A soma total dos investimentos atuais em saneamento a partir de PPPs é estimada em torno de 15 bilhões de reais, porém, de acordo com os autores, poderia atingir patamares de investimentos superiores.

A partir do monitoramento de informações divulgadas na CEF, BNDES, Observatório das PPPs e o Radar PPP, foram mapeadas todas as experiências de PPP em saneamento no Brasil por estado, ano e tipo²¹. Na figura 3, apresenta-se a sistematização dessas experiências por nome, Unidade Federativa (UF), ano.

Figura 3 – Mapa das PPPs em saneamento no Brasil



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Como pode ser observado na Figura 3, os casos de PPPs em saneamento estão distribuídos pelas regiões Sudeste e Nordeste. Apesar desta concentração espacial, a baixa cobertura e a precariedade dos serviços é uma realidade comum a todas as regiões do país que tendem a apostar crescentemente neste instrumento como uma solução para aportar as somas necessárias à universalização.

Quanto a frequência desses casos por segmento, na tabela 1, apresenta-se sua distribuição por tipo a partir de uma base de dados própria construída com informações coletadas na CEF, Radar PPP, Observatório das PPPs e BNDES.

²¹ Para fins de replicação por parte da comunidade científica, os dados analisados sobre as experiências nacionais de PPP em saneamento e os arquivos dos mapas encontram-se em formato aberto no repositório de dados do OsF. Disponível em: <https://osf.io/pfxuy/>.

Tabela 1 – Casos de PPP em saneamento por tipo

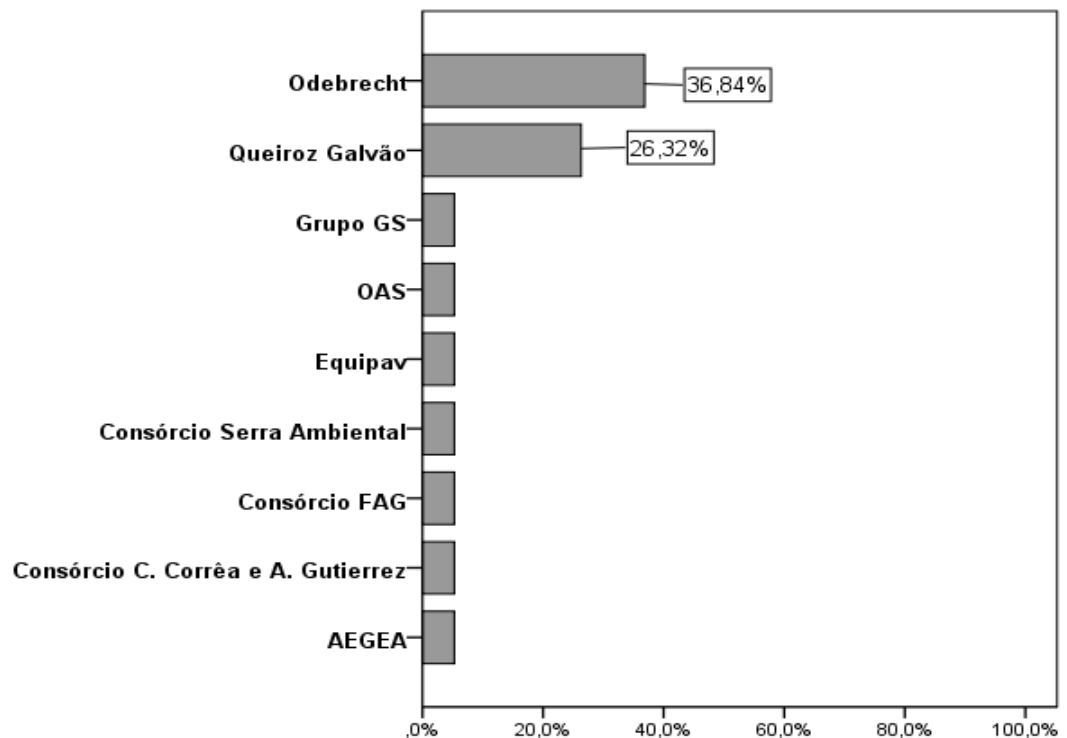
PPP por setor	Frequência	Percentual
Abastecimento de água	4	22,2
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	2	11,1
Esgotamento sanitário	13	66,7
Total	19	100,0

Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Como é possível observar, o segmento de esgotamento sanitário concentra o maior caso de PPPs. Como veremos no item 1.4, este segmento é o que apresenta os piores índices de atendimento à população, bem como é responsável por um conjunto de impactos sociais, econômicos e ambientais decorrentes da baixa cobertura.

O mercado de PPPs no Brasil, apesar de ser descrito como potencialmente amplo, é caracterizado pela presença marcante de poucas empreiteiras como detentoras da maior parte das concessões. Até o final de 2016, apenas duas empreiteiras detinham mais da metade de todas as concessões. No Gráfico 2, apresenta-se por percentual a participação de empreiteiras e grupos que atuam no segmento de PPPs em saneamento no Brasil a partir de uma base de dados própria.

Gráfico 2 – Distribuição de PPPs em saneamento por parceiros privados no Brasil em 2016



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

Somente a Odebrecht²² detém 36,8% deste mercado que, somado a parcela do grupo Queiroz Galvão (26,3%), totalizam o domínio de 63,1%. O oligopólio de apenas duas empresas no setor, apresentado no Gráfico 2, representa o baixo nível de competitividade no mercado de PPPs em saneamento no Brasil.

De modo geral, a necessidade de expandir o acesso aos serviços de saneamento face à crise fiscal, indica que o uso de PPPs pode representar uma estratégia promissora para expandir os atuais índices de cobertura. No início de 2015, foi lançado o Plano de Parcerias Público-Privada (PLP), Decreto nº 8.428, durante o governo da presidenta Dilma Russeff, com o objetivo de atrair investimentos privados em diversos setores de infraestrutura, inclusive saneamento. O PLP/2015 propôs a possibilidade de parcerias para o governo federal e incentivou aderência de governos estaduais e municipais. O plano consistia em facilitar a tomada de crédito por parte dos investidores a juros baixos para investimentos em áreas consideradas estratégicas pelo governo, bem como a transferência de áreas “não essenciais” ao setor privado. O PLP/2015 foi considerado tímido, em termos de atratividade financeira, e teve pouco êxito em construir parcerias.

Após um conturbado processo político que culminou no Impeachment da então presidenta Dilma Russeff, em 2016, o presidente Michel Temer em seu primeiro dia de governo substituiu o PLP/2015 pelo Programa de Parceria para Investimentos (PPI), com um claro viés de desestatização da infraestrutura²³ e de diversos serviços públicos, incluindo os de saneamento, sob o pretexto da retomada de investimentos para acelerar o crescimento econômico nacional. A Lei que criou o PPI, Lei federal nº 13.334/2016, reservou ao BNDES, outrora utilizado como banco fomentador da infraestrutura nacional, o papel de agente responsável pelo Fundo de Apoio à Estruturação das Parcerias (FAESP) para tratar da modelagem e estruturação de parcerias para desestatização da infraestrutura, com atenção especial ao setor de saneamento.

No início de 2017, foi anunciado o Programa de Concessões de Saneamento do Governo Federal, incentivando estados e municípios a aderirem ao programa que

²² Ao final de 2016, a Odebrecht vendeu cerca de 70% da Odebrecht Ambiental, empresa subsidiária responsável pelas concessões em saneamento no Brasil para a gestora de fundos canadense Brookfield como forma de alavancar recursos para pagar acordo de leniência firmado com o Ministério Público Federal.

²³ Para maiores informações, consultar: <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2016/09/entenda-o-programa-de-parcerias-de-investimentos>.

inicialmente objetivou implantar estudos com consultorias especializadas para definir modelos de parceria com setor privado para concessão dos serviços de saneamento²⁴.

Neste sentido, é possível afirmar que se instaurou uma nova configuração para as políticas públicas em saneamento orientadas pela inserção de atores não governamentais no processo. Governos de diferentes legendas e posições ideológicas estão celebrando contratos de PPP e buscam destacar a alta performance deste instrumento, baseando-se no aumento da capacidade de investimento, em resultados pretensamente efetivos e em curto prazo de execução. Entretanto, além da necessidade de recursos financeiros volumosos, a infraestrutura dos serviços de saneamento apresenta forte impacto social, revelando a natureza social desta infraestrutura.

Neste sentido, desde 2010 os serviços de saneamento são reconhecidos como um direito humano fundamental, aprovado em resoluções da Assembleia Geral da ONU (A/RES/64/292) e do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (A/HRC/RES/15/9). Esse reconhecimento está associado a uma agenda nacional e internacional proposta por diferentes movimentos sociais, instituições governamentais e internacionais²⁵ que defendem o caráter de bem público²⁶ desse serviço, compreendido como essencial para a manutenção da sociedade.

A partir da concepção do saneamento como um bem público, existem diferentes abordagens refratárias a participação do mercado no setor. Castro (2006), uma referência central refratária à inserção privada nos serviços de saneamento, desenvolveu sua tese a partir de evidências históricas, analisando a associação entre a conquista pelos direitos sociais durante o século 20 e a expansão do acesso aos serviços de saneamento. O papel estatal, nesta perspectiva, é central para se compreender a universalização do saneamento, ainda que restrita em sua maioria

²⁴Ao todo, oito estados aderiram ao programa até o início de 2017 e dez demonstraram interesse em participar, indicando que o PPI pode resultar em um largo processo de privatização dos serviços em um curto espaço de tempo, com previsão de lançar as licitações no início de 2018. Para maiores informações, ver: <http://www.saneamentobasico.com.br/portal/index.php/concessoes/programa-de-parcerias-para-investimentos-ppi-do-saneamento-so-em-2018/>.

²⁵ Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental, rede WATERLAT-GOBACIT, Nações Unidas, entre outros.

²⁶ Bens públicos, no campo da economia, são classificados a partir dos atributos de não-exclusão e não-rivalidade. No caso dos serviços de saneamento, estes podem ser considerados como bens públicos impuros, pois não atendem na íntegra os requisitos apresentados. Tais serviços podem apresentar mecanismos de exclusão, porém a sua oferta independe do consumo (não-rival) (SAMUELSON, 1954; STIGLITZ, 2000).

aos países desenvolvidos. Em linhas gerais, movimentos sociais e agentes defensores do papel estatal como provedor dos serviços argumentam que o mercado, por si só, não representa uma alternativa viável à universalização do saneamento, advogando que os mecanismos de mercado, baseado no custeio dos serviços via tarifa, geram exclusão do acesso e limitam à universalização e a garantia do direito humano ao saneamento.

No Brasil, a abordagem refratária a inserção da iniciativa privada sustenta argumento similares, destacando o papel do Estado brasileiro como agente central para a universalização dos serviços e à garantia do acesso independente da capacidade de pagamento da população (CARVALHO, 2010; REZENDE E HELLER, 2007; BORJA, 2014).

Nessa direção, a conjugação entre interesses públicos e privados para atender demandas sociais a partir do processo de reforma estatal, revela-se um desafio complexo no qual as PPPs podem representar uma ferramenta valiosa para implementar estratégias de benefícios mútuos. Entretanto, considerando a realidade social brasileira que é marcada por forte desigualdade social, alta concentração de renda e altos níveis de pobreza, conectados a um processo de reforma estatal gerencial inacabado, paira a dúvida sobre a capacidade estatal em se utilizar deste instrumento para formular políticas públicas equilibradas e eficazes na promoção de bem-estar social.

2.4 Características gerais do setor de saneamento no Brasil

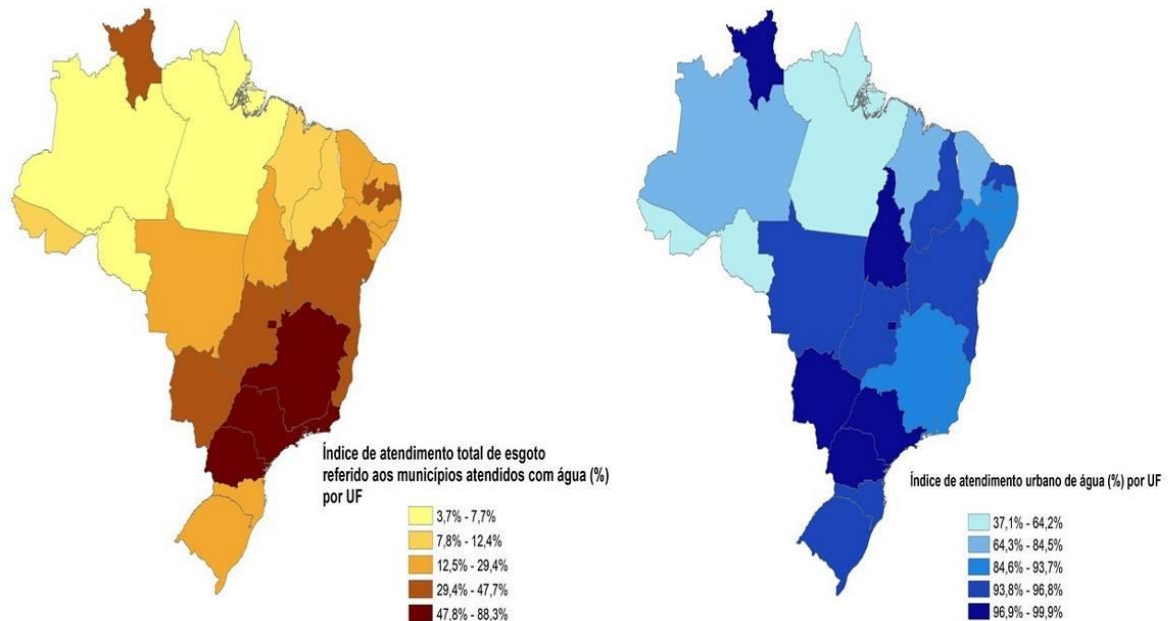
O modelo de prestação dos serviços de saneamento no Brasil é herdeiro do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). Historicamente, o Planasa foi concebido em 1971, baseado na criação de empresas públicas regionais (Companhias Estaduais de Saneamento – CESBs) sob um modelo institucional padronizado e centralizado. Em sua execução, esse plano engendrou um centralismo exacerbado do setor de saneamento e concentrou o sistema de financiamento na esfera federal, a execução dos serviços na esfera estadual e alijou os municípios de participação direta nos serviços. Como resultado, legou-se, em termos institucionais, uma cultura política fortemente refratária à descentralização,

ancorada substancialmente em empresas públicas estaduais e com baixa capacidade de incorporação de práticas flexíveis de planejamento e gestão (REZENDE e HELLER, 2008).

Ainda sob inspiração do Planasa, o conceito de saneamento passou a ser percebido como um segmento particular da infraestrutura nacional, baseado diretamente na ideia de saneamento básico como serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Nesse sentido, os investimentos em saneamento básico incorporaram a perspectiva de uma atividade intermediária, um suporte direto ao desempenho das atividades produtivas, considerando a estreita relação existente entre capacidade produtiva e infraestrutura sanitária, com foco no segmento de abastecimento de água (FIRSZON, 1990).

Como resultante do modelo Planasa, até hoje, no Brasil, predomina o modelo estadualista centralizador de prestação dos serviços com forte dependência de fontes públicas de financiamento no setor. Quanto aos índices de cobertura dos serviços de saneamento no Brasil, o de abastecimento de água em centros urbanos é de 90%; porém com problemas recorrentes de intermitência e qualidade da água distribuída. Quanto ao de coleta de esgoto é de 50,2% (SNIS, 2016). Na Figura 4, apresenta-se a distribuição desses índices por UF.

Figura 4 – Taxa de cobertura dos serviços de saneamento por UF em 2016



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do SNIS, 2016.

Na Figura 4, acima, quanto mais escura a tonalidade da cor, mais elevado o indicador em questão, e quanto mais claro, menor. Para o segmento de abastecimento de água, todas as regiões apresentam taxa de cobertura elevada, próximo a 100%, a exceção da região norte que apresenta reduzida cobertura dos serviços tanto em água quanto em esgoto, evidenciando a forte desigualdade regional existente no país. Em específico, para o segmento de esgotamento sanitário, a cobertura nacional, a exceção da região Sudeste, é inferior a 60%, apresentando um quadro generalizado de baixa cobertura dos serviços (SNIS, 2016).

O impacto da baixa cobertura dos serviços de saneamento reflete diretamente na qualidade de vida da população. Somente no ano de 2011, estima-se que 396.048 mil pessoas foram internadas por diarreia no Brasil e desse total 35% (138.447) foram crianças menores de 5 anos (KRONEMBERGER, 2013). Além dos efeitos deletérios a saúde pública, a ausência deste serviço também tem reflexos negativos, porém de difícil mensuração, para o meio ambiente, turismo, educação e trabalho.

Em particular, a baixa cobertura da rede de esgotamento sanitário no Brasil é considerada a infraestrutura mais precária do país e que demanda maior volume de investimentos (EDSON, 2017). É neste ambiente que os governos subnacionais vêm apostando em PPPs como forma de alavancar os investimentos nesse setor, atingir a universalização dos serviços e dotar de maior racionalidade econômica o setor que ainda é majoritariamente gerido pelo Estado. Para tanto, selecionamos um caso emblemático no cenário nacional: a PPP de esgoto do Recife. Adotada em 2013, é a maior PPP para o segmento de esgotamento sanitário do Brasil em termos de investimentos (4,5 bilhões de reais) e de metas (universalização da coleta e tratamento de esgoto em um prazo de 12 anos) em uma das capitais com os piores indicadores de acesso do país e historicamente acometida por graves epidemias relacionadas à falta deste serviço.

2.5 Recife como estudo de caso

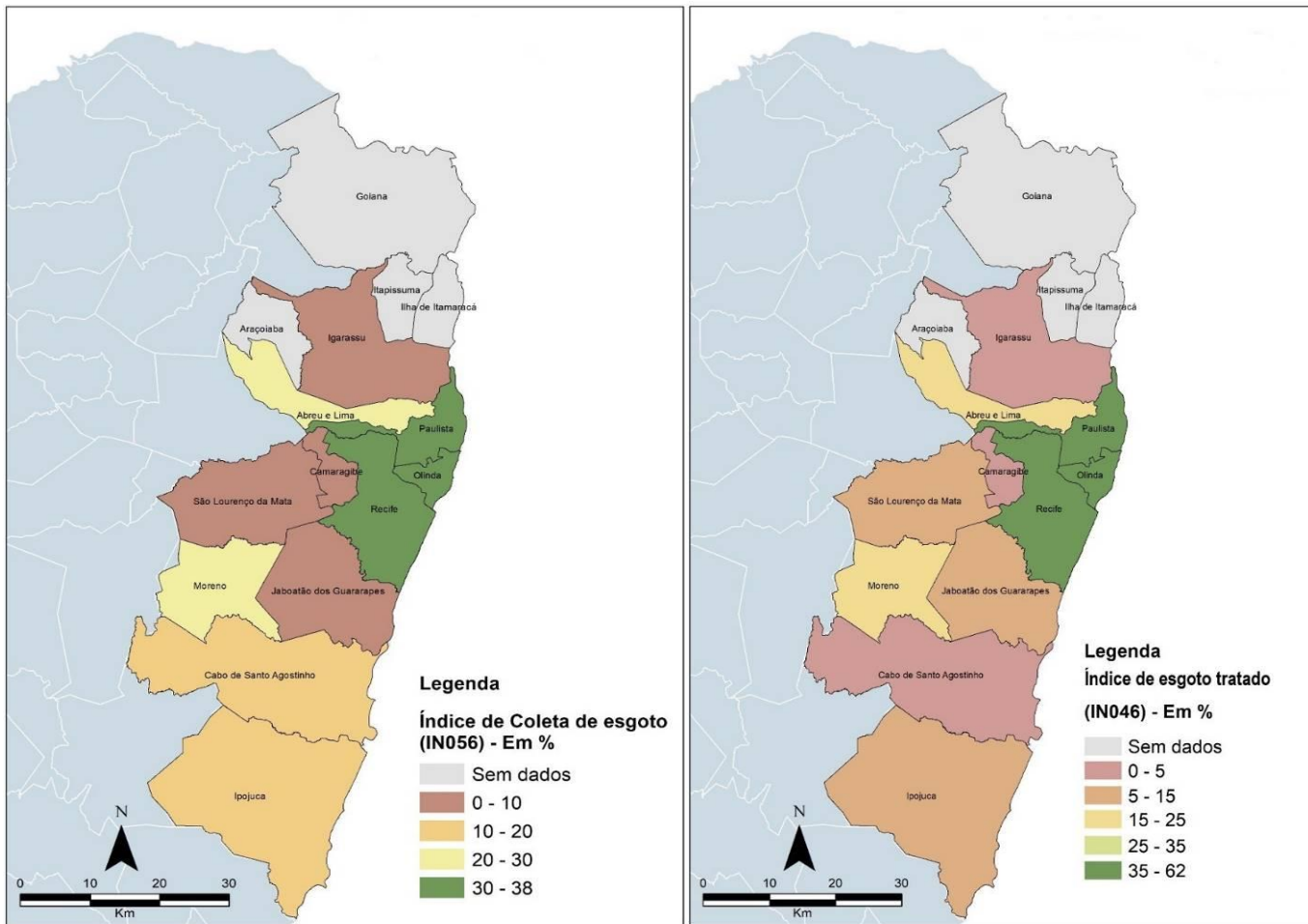
A cidade do Recife, capital do estado de Pernambuco, comporta uma população de 1.633.697 em uma área de 218 km² (IBGE, 2017). Considerado município-polo, está inserido na Região Metropolitana do Recife (RMR), também conhecida como Grande Recife em conjunto com mais quatorze municípios²⁷, totalizando uma população de 3.691.057 habitantes (IBGE, 2010).

Apesar do estudo de caso em questão se referir a PPP de Esgoto do Recife que é uma política estadual de esgotamento sanitário para todos os municípios da RMR, o foco da análise realizada foi direcionado para a cidade do Recife em função de um conjunto de fatores: 1) limitações operacionais em abarcar toda a área de abrangência da PPP; 2) por ser a cidade mais populosa, torna-se a mais rentável e mais importante para a definição por uma PPP; 3) novamente por ser a cidade mais populosa que agrava a concentração na produção de esgoto; 4) por abrigar eventos catastróficos de saúde pública relacionados à falta do serviço de esgotamento sanitário e 5) por concentrar a sede das principais instituições e organizações envolvidas na política de esgotamento sanitário.

A seguir, na Figura 5, apresenta-se os índices de coleta e tratamento de esgotos por município na RMR para o ano de 2013 (ano de início da PPP).

²⁷ RM do Recife foi instituído pela União, por meio da Lei Complementar (LC) n° 14, de 8 de junho de 1973. É composta por quatorze municípios: Abreu e Lima, Araçoiaba, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, Igarassu, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Itapissuma, Jaboatão dos Guararapes, Moreno, Olinda, Paulista, Recife e São Lourenço da Mata. No caso, a PPP de esgoto adotada engloba toda essa região mais o município de Goiana localizada na zona da mata norte do estado de Pernambuco que, no ano de 2018, foi incorporada a RMR pela Lei Complementar n°382.

Figura 5 – Distribuição do índice de coleta (à esquerda) e tratamento de esgoto (à direita) na RMR em 2013



Município	Ano	Índice de coleta de esgoto (%)	Índice de esgoto tratado (%)
Abreu e Lima	2013	22,11	21,9
Araçoiaba	2013	Sem informação	Sem informação
Cabo de Santo Agostinho	2013	11,08	1,38
Camaragibe	2013	1,61	1,74
Goiana	2013	Sem informação	Sem informação
Igarassu	2013	1,39	1,87
Ilha de Itamaracá	2013	Sem informação	Sem informação
Ipojuca	2013	11,12	11,08
Itapissuma	2013	Sem informação	Sem informação
Jaboatão dos Guararapes	2013	6,93	8,87
Moreno	2013	23,82	17,4
Olinda	2013	33,21	45,63
Paulista	2013	37,55	41,98
Recife	2013	36,36	61,82
São Lourenço da Mata	2013	8,18	13,27

Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do SNIS, 2016.

Com uma média de apenas 17,5% de acesso à rede coletora de esgoto e apenas 20% de tratamento do esgoto coletado em 2013 na RMR, a realidade do acesso ao serviço de esgotamento sanitário expressou a forte necessidade de uma política de grande envergadura para reverter o quadro apresentado. Recife, apesar de ser a capital do estado de Pernambuco e cidade polo na RMR, não apresentou resultados que a diferenciassem na região.

De forma sintética, como apresentado na Figura 5, os municípios de Recife, Paulista e Olinda apresentaram os melhores resultados para os indicadores de coleta e tratamento de esgoto no ano de 2013, entretanto, a baixa cobertura dos serviços é uma realidade comum em toda a RMR. Como é possível observar, todos os municípios apresentaram um quadro de baixo índice de coleta e tratamento de esgoto que, invariavelmente, fundamentou a adoção de uma PPP como uma política para universalização do esgotamento sanitário na região.

Mesmo com as restrições adotadas, as evidências e as análises desenvolvidas são capazes de atender aos propósitos da pesquisa que é explicar a emergência dessa política pública na agenda governamental a partir dos interesses e racionalidades dos agentes envolvidos em sua formulação. Particularmente para a cidade do Recife, apresenta-se o estudo de caso em tela a partir de duas perspectivas fundamentais para a compreensão da formulação da PPP de Esgoto: 1) as condições sociais e sanitárias do Recife e; 2) fatores políticos para a escolha da PPP.

2.5.1 Breve apanhado das condições sócio-sanitárias do Recife

A ocupação urbana na cidade do Recife, historicamente, é marcada pelo alto grau de informalidade e precariedade das habitações. Existe uma larga historiografia sobre o tema²⁸, em particular, destacamos a obra “Sobrados e Mocambos” do sociólogo Gilberto Freyre (2004) que dentre tantas outras, retratou a paisagem urbana da cidade marcada pela presença dos mocambos, habitações construídas de

²⁸ Para maiores informações sobre a historiografia das condições urbanas do Recife, consultar: Freyre (2004), Castro (1965), Golçalves (1961) e Alves (2009).

forma improvisada em áreas alagáveis, que abrigavam parcela da população pobre²⁹ sem acesso a políticas governamentais para sua integração formal à malha urbana.

Com o avanço do processo de urbanização, a desigualdade social, espacialmente manifesta, passou a definir o território municipal em termos de áreas formais e informais. No caso, as áreas informais ou áreas pobres do Recife, definidas “pela ocupação desordenada, pela carência de infraestrutura física ou pela irregularidade quanto à propriedade do solo ou no tocante às condições de usos previstos na Lei de Uso e Ocupação do Solo da cidade” (CAVALCANTI et al., 2015: 327), representam parte significativa do território municipal. A partir do cadastramento das áreas pobres da cidade, realizado pela Prefeitura da Cidade do Recife (PCR), entre 1970-2014, podemos observar o crescimento dessas áreas em quantidade de assentamentos, área ocupada e população estimada (Tabela 2).

Tabela 2 - Evolução das áreas pobres do Recife por mapeamento

Itens	Cadastro dos Assentamentos de Baixa Renda	Cadastro dos Assentamentos Populares	Cadastro das Áreas Pobres	Mapeamento das Comunidades de Interesse Social (CIS)*
	1978 - 1980	1988 - 1991	1998 - 2000	2014
Quantidade	73	489	420	545
Área Ocupada (ha)	17,71	33,1	34,16	45,13
População estimada	518.600	630.850	727.510	817.538

Fonte: ATLAS, 2014, p. 25.

*Nova nomenclatura adotada pela PCR para identificar áreas pobres

Ao longo do tempo é possível observar que houve um crescimento vertiginoso das áreas pobres do Recife. Parte deste processo, pelo menos aquele que nos interessa, está relacionado a consolidação de uma organização política dessas áreas na reivindicação pelo direito de permanecer ocupando as áreas centrais do Recife e de ter acesso à serviços e equipamento públicos (ALBUQUERQUE, 2006). Na década de 1980, com o processo de reabertura política, a pauta de reivindicações de parcela de movimentos sociais foi baseada na luta pelo acesso à terra urbana. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 14.511/1983)

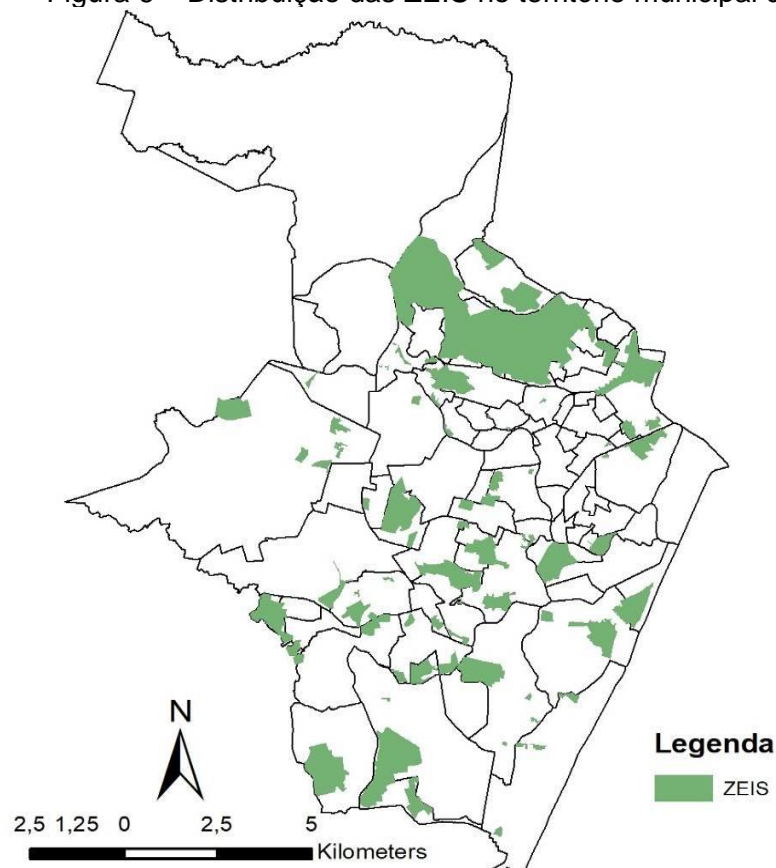
²⁹ Os habitantes dos mocambos, ocupantes de áreas alagáveis, serviram de frente de expansão para o nascente mercado imobiliário do Recife. Suas ocupações aterravam espaços que, com a valorização imobiliária, permitiram a abertura de novas frentes de urbanização associada à expulsão dessas populações. Um exemplo dessa lógica de ocupação urbana está associado à política higienista de erradicação dos mocambos nas décadas de 1930 e 1940. Para maiores informações, consultar Alves (2013).

representa um dos resultados das demandas sociais, tratando da reabilitação e integração das áreas pobres ao tecido legal da cidade a partir do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que reconhece as particularidades dessas áreas e a necessidade de investimentos e intervenções públicas no sentido de garantir sua integração à estrutura urbana formal. No caso, as ZEIS surgem como:

uma designação da legislação urbanística para localidades desprovidas de oferta básica de infra-estrutura e serviços urbanos, ocupada por uma população pobre, normalmente ameaçada pela instabilidade de uma posse de terra precária (Centro Josué de Castro, 1999, p. 13).

Na Figura 06, apresenta-se a distribuição espacial das ZEIS no território do Recife no ano de 2016

Figura 6 – Distribuição das ZEIS no território municipal do Recife



Fonte: Elaboração própria, 2018.

Em 1987, por meio da Lei Municipal nº 14.947/1987, foi criado o Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS) o qual, dentre

outras definições, institucionalizou a representação política das áreas pobres, criando fóruns deliberativos sobre a alocação de investimentos nas áreas ZEIS no sentido de implementar projetos de urbanização e regularização fundiária, bem como garantir o acesso à serviços e equipamentos públicos. O instituto do PREZEIS, como uma política urbana focalizada para as áreas pobres, foi incorporada na Lei Orgânica Municipal em 1991 (Lei Municipal nº 15.547) e, em 1993, obteve a criação do Fundo Municipal PREZEIS³⁰ para a captação e gestão de recursos destinados a urbanização dessas áreas.

A composição do PREZEIS, inicialmente, era caracterizada pela predominância de moradores das áreas pobres vinculados à Associações de Bairros e Conselho de Moradores, com apoio Comissão de Justiça e Paz ligada à Igreja Católica e de ONGs envolvidas com as temáticas urbanas. (SOUZA, 2007a). Portanto, o PREZEIS surge como um espaço institucional articulando lideranças comunitárias representantes de áreas pobres do Recife, reivindicando novas práticas de planejamento estatal para atender as demandas comunitárias.

A demanda por bens e serviços públicos através do fórum PREZEIS pode ser descrito no esquema abaixo (Figura 07) como um sistema de articulação direta entre as áreas ZEIS e o Estado (representado pelo município).

Figura 7 – Esquema de relação entre o Fórum PREZEIS e o Estado



Fonte: Elaborado pelo autor, 2017.

³⁰ O Fundo Municipal do PREZEIS permitiu a gestão de recursos provenientes de dotações orçamentárias, transferência intergovernamentais, repasses do setor privado e etc. Considerado um instrumento essencial para garantir investimentos nas áreas ZEIS.

No caso, o padrão tradicional de planejamento estatal, de cima para baixo, amparado por uma tecnocracia burocrática para a intervenção no espaço urbano, com base em critérios técnicos e normativos, passou a operar alinhado com um sistema de planejamento inverso, de baixo para cima, ancorado nas demandas locais representadas por lideranças comunitárias eleitas para compor o Fórum PREZEIS. O esquema formal, apresentado na Figura 7, representou, na década de 1990, um modelo inovador de participação social, na qual as áreas ZEIS nortearam parcela significativa da política urbana do Recife com demandas locais (comunitárias) difusas no território municipal.

Em relação a demanda específica por serviços públicos nessas áreas, destaca-se aquela pelo de esgotamento sanitário³¹. Vasconcelos (1994) e Ferreira (2012), analisando as políticas locais de esgotamento sanitários nas décadas de 1990 e 2000, apresentaram em detalhes as políticas locais de esgotamento sanitário direcionadas para as áreas pobres do Recife, a partir das experiências de esgotamento condominial e saneamento integrado, respectivamente. Os resultados observados a partir dessas experiências indicaram que ao longo das últimas décadas as políticas municipais foram insuficientes para reverter o baixo índice de esgotamento sanitário na cidade e, particularmente, nas áreas ZEIS.

Em 2014, a Prefeitura do Recife desenvolveu um amplo diagnóstico sobre as infraestruturas públicas em áreas pobres, denominadas de Comunidades de Interesse Social (CIS) que abarcam as áreas ZEIS. Nesse estudo, a situação do serviço de esgotamento sanitário é definida como crítica. Os níveis de precariedade, definidos metodologicamente pelo atlas, são apresentados na Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 – Níveis de precariedade do esgotamento sanitário nas CIS em 2014

Nível De Precariedade Do Esgotamento Sanitário	% das CIS	Tipo DE Lançamento	
		Céu Aberto/ Corpo D'água	Galeria Pluvial
Extrema	28,4	100	100
Muita Alta	34,6	59,93	40,29
Alta	20,4	80,91	31,01
Moderada	17	0	35,04
Total	100	-	-

Fonte: Atlas, 2014, p.76.

³¹ A precariedade e a demanda pelo serviço público de esgotamento sanitário nas áreas ZEIS é uma constante. De acordo com o Plano de Metas 2012/2013 que sistematiza as prioridades das áreas, regularização fundiária e esgotamento sanitário ainda representam as principais demandas (PLANO DE METAS PREZEIS, 2013).

Como é possível observar, 83% das CIS apresentam nível de precariedade entre alta e extrema no acesso ao esgotamento sanitário, lançando os efluentes a céu aberto, diretamente nos corpos d'água e em galerias pluviais. O desdobramento dessa quase inexistência do esgotamento sanitário nas áreas pobres do Recife tem reflexo direto na qualidade ambiental da cidade (ATLAS, 2014). A maioria dos cursos hídricos existentes estão poluídos e em determinados períodos do ano a região central da cidade exala odor fétido; populações que vivem da pesca artesanal tem seus recursos exauridos; a vocação turística da cidade é prejudicada e, especificamente os residentes das CIS, estão mais vulneráveis a doenças de veiculação hídrica.

Apesar do diagnóstico desenvolvido pela PCR ser restrito às áreas pobres, a insuficiência do serviço de esgotamento sanitário é comum em toda extensão municipal. De acordo com a base de dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS, 2016), apresenta-se o índice de coleta de esgoto tomando como referência o indicador de código IN056:

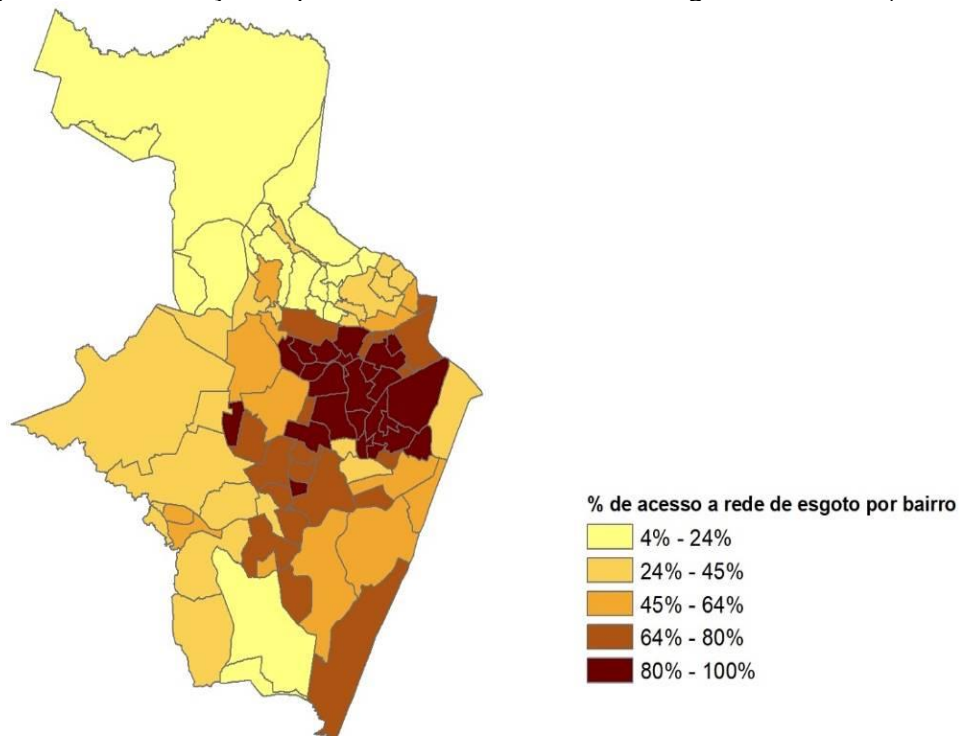
Tabela 4 - Índice de acesso ao serviço de coleta de esgoto e sua variação no período 2001-2016

Cidade	Acesso ao serviço de esgoto (%)			
	2001	2016	Variação total	Variação anual
Recife	33,83	41,67	7,84	0,4

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do SNIS, 2016

Como é possível observar na Tabela 4, em 2016, apenas 41% da população tinha acesso ao serviço de coleta de esgoto na cidade e a taxa de expansão deste no período 2001-2016 apresenta um crescimento lento, a uma taxa de incremento de 0,4 por ano. Quanto a distribuição espacial do acesso ao serviço de esgoto por bairro, a partir de dados do IBGE (2010) é possível observar uma concentração nas áreas centrais e de maior renda do município (Figura 8).

Figura 8 – Distribuição espacial do acesso a rede de esgoto no Recife (2010)



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do IBGE, 2010.

Como é possível observar na Figura 8, historicamente o Recife apresenta baixo crescimento na oferta do serviço que atende a menos da metade da população e sua concentração espacial está localizado na região central e partes da zona norte e sul da cidade, em bairros urbanizadas em sua maioria.

2.5.2 Fatores políticos para a escolha da PPP

Como apresentado no item 1.5.1, existe um quadro crônico de desigualdade social, precariedade sanitária e insuficiência estatal em expandir o acesso ao serviço de esgotamento sanitário no Recife. Foi nesse contexto que o governo estadual anunciou em 2012 uma PPP como proposta para universalizar o serviço de esgotamento sanitário em todos os municípios da RMR e no município de Goiana.

A PCR ainda em 2012, durante a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), na condição de concedente do serviço, foi favorável à proposta da PPP. Após o pleito eleitoral no mesmo ano e com a vitória do candidato Geraldo Júlio do Partido Socialista Brasileiro (PSB), no ano seguinte, foi assinado o contrato de concessão administrativa para exploração do sistema de esgotamento sanitário na RMR em 15

de fevereiro de 2013. Com a assinatura do contrato de PPP, as metas contratadas eram: a elevação para 90% da cobertura da rede coletora de esgoto e o tratamento total dos efluentes coletados até 2025 (prazo de 12 anos, a contar pela data de assinatura do contrato). O período de concessão contratado foi de 35 anos e o custo total estimado para os investimentos foi de 4,5 bilhões de reais.

Na época, o então governador Eduardo Campos, do PSB, destacou-se pela estratégia empregada para atrair investimentos para o estado de Pernambuco, cultivando a imagem de um gestor empreendedor associada a uma identidade carismática de forte trânsito nos movimentos sociais. Politicamente, no ano de 2010, a popularidade do governador foi considerada a maior do Brasil entre todos os governadores, com uma taxa de aprovação de 80% em Pernambuco (DATAFOLHA, 2010). Inclusive, o prefeito do Recife eleito em 2012, foi uma indicação direta do então governador.

Na Assembleia Legislativa de Pernambuco (ALEPE), o governador iniciou um sistema contundente de coalizão, construindo uma base aliada sem espaço significativo para a existência de oposição, coligando-se com 14 partidos³². Por sua vez, na arena local, foi adotada a mesma estratégia, onde o PSB municipal se coligou também com 14 partidos³³, implantando um sistema de coalizão por maioria absoluta.

Entretanto, apesar da meta de universalização divulgada, houve restrição à implantação dos serviços apenas para as áreas urbanizadas da cidade. Na Proposta Metodológica Executiva (2013), é entendido que as áreas não urbanizadas somente serão atendidas mediante elaboração de projeto executivo, cabendo aos municípios “intervenções municipais de urbanização através do saneamento integrado, inclusive esgotamento sanitário” (2013, p.52), para futura integração dessas áreas. Nessas condições, às áreas pobres que por definição são aquelas não urbanizadas ou em processo de urbanização, ficam sob a responsabilidade das prefeituras, responsáveis pela urbanização e pela implantação dos serviços de coleta de esgoto.

³² Coligações do governo estadual em 2010, PC do B / PDT / PHS / PP / PR / PRB / PRP / PSB / PSC / PSDC / PSL / PT / PT do B / PTB / PTC. Fonte: <http://cepesp.io/>

³³ Coligações no governo municipal em 2012, PRB / PDT / PTB / PMDB / PSL / PTN / PSC / PR / PTC / PSB / PV / PRP / PSD / PC do B. Fonte: <http://cepesp.io/>

No caso da cidade do Recife, a maioria das áreas pobres, que apresentam precariedade de acesso ao serviço (Tabela 03), foram excluídas da política estadual e municipal de expansão do esgotamento sanitário. Em particular, as áreas ZEIS, apesar da forte demanda pelo acesso ao esgotamento sanitário não foram incluídas no processo de universalização proposto pela PPP.

Nestes termos, é possível observar que a articulação entre Estado e Mercado na formulação da política de esgotamento sanitário no Recife apresentou uma orientação pautada por interesses diferentes das metas apresentadas. O deslocamento do papel estatal na universalização do serviço para um agente privado, a princípio, no caso em tela, apresenta limites estreitos quanto ao atendimento de parcela significativa da população. Neste sentido, o caso da cidade do Recife apresenta algumas particularidades, pois, paradoxalmente, a grande concentração populacional nessas áreas associada a forte precariedade do serviço, em tese, deveria demandar maior atenção estatal no atendimento de tais áreas.

A relação Estado-Mercado comportou também articulações políticas com os representantes das áreas ZEIS, em geral, redutos eleitorais de partidos da base aliada do governo. Essas articulações, em certa medida, indicam a existência de um complexo sistema de articulações inseridas no processo de formulação de políticas públicas que, em particular, para a política de esgotamento sanitário, revelou contradições intrínsecas. Afinal, como universalizar o serviço de esgotamento sanitário sem atender diretamente as áreas ZEIS do Recife que concentram quase a metade da população municipal?

3 Estado, Políticas Públicas e Ação Coletiva

Este capítulo apresenta uma revisão sistemática das principais teorias empregadas para analisar o processo de emergência da PPP de esgoto do Recife. Inicialmente, apresentou-se de forma sintética diferentes teorias do Estado, justificando a opção pelas Teorias da Escolha Racional (TER) como a principal vertente empregada para explicar o processo de tomada de decisão governamental. Em seguida, abordou-se o surgimento da TER nas ciências sociais, focando nos seus pressupostos fundamentais enquanto teoria social: o princípio da competição social.

A partir da Teoria da Escolha Racional e de suas diferentes abordagens, buscou-se na literatura especializada aprofundar os conceitos de racionalidade dos indivíduos, ação coletiva e mudança institucional em sob bases de competição política para compreender os mecanismos de articulação e influência na formulação de políticas públicas. O objetivo desse capítulo foi construir o aporte analítico para compreender o processo de articulação e barganha entre os agentes envolvidos na formulação da PPP.

Na seção 2.2, apresentou-se as diferentes vertentes da TER selecionadas, a partir de Downs (1999), Olson (1999) e North (1990), combinando as teorias sobre tomada de decisão governamental, ação coletiva e mudança institucional. Por fim, considerando os limites analíticos de cada vertente, justificou-se a pertinência de cada uma na análise do comportamento estratégicos dos agentes envolvidos na formulação da PPP de esgoto do Recife.

3.1 Estado e políticas públicas

O debate sobre o papel do estado na atualidade é central para compreendermos o processo de formulação de políticas públicas. O processo de alocação de recursos, a escolha por determinado tipo de política pública, a intervenção direta ou os sistemas de incentivos são aqui assumidos como resultantes de um complexo sistema de interação entre diferentes agentes que barganham por benefícios a partir de interesses próprios. A ação do Estado, nestes termos, é assumida como resultante deste arranjo de interesses.

As teorias sobre o Estado são diversas e permitem as mais diferentes abordagens na compreensão de problemas fundamentais sobre determinantes em políticas e o papel dos agentes envolvidos na ação estatal. Como Carnoy (1990, p.4) coloca, “as diferentes abordagens entre as teorias do Estado são a base para compreender as diferentes estratégias políticas e econômicas. Teorias do Estado são teorias políticas”. De forma sintética, serão apresentadas algumas das abordagens existentes sobre ação estatal: (1) a perspectiva marxista, em que o Estado é um aparelho de coerção controlado pela(s) classe(s) dominante(s); (2) a abordagem pluralista, na qual ele é relativamente neutro, sendo o espaço de competição entre diferentes grupos pelo controle ou maior influência; (3) a abordagem tecnocrática, que percebe a ação estatal como resultado do alinhamento entre o aparato burocrático e agentes políticos e; (4) a tradição da escolha racional, na qual o Estado é o espaço de competição de agentes autointeressados em maximizar/satisfazer seus interesses. A seguir, apresenta-se de forma breve cada abordagem sobre o Estado para, ao final, apresentar a corrente teórica na qual buscamos os elementos principais para analisar a política de saneamento no Recife.

Na abordagem marxista, existem diferentes teóricos que tomam o Estado como objeto de análise. De modo geral, as abordagens marxistas sobre o Estado podem ser divididas em duas formas de interpretações: a instrumentista e a estruturalista (MILIBAND, 1970; JESSOP, 1990). Na primeira, o Estado é percebido como instrumento de dominação, sob o controle direto de uma classe capitalista. Na segunda, funciona independentemente de interesses de classe, podendo, inclusive, agir contra os interesses de classes dominantes. De modo geral, a concepção de

Estado está relacionada a teoria das classes sociais, orientando os esforços analíticos para compreender sua dinâmica a partir dos conflitos sociais.

Usualmente, nas teorias marxistas do Estado, as relações sociais implicam a dominação de uma classe sobre outra, sendo o Estado uma superestrutura de relações de dominação. Sua função, nesta abordagem está associada ao controle/regulação social para assegurar a reprodução do modo de produção capitalista através do estímulo à acumulação de capital. Nesta abordagem, a política estatal se origina das relações de poder entre as diferentes classes ou facções que controlam o Estado, representando um aporte teórico fundamental na investigação sobre relações de dominação/assimetrias de poder entre diferentes classes ou grupos (RODRIGUEZ, 2004).

Na abordagem pluralista, com raízes na tradição sociológica weberiana, o Estado é percebido como uma arena de coalizões instáveis, onde vários grupos exercem certa influência na formulação de políticas, mas nenhum é visto como possuidor do monopólio ou com participação decisiva. O Estado é percebido como uma forma social não individualizável, ou seja, como um ente autônomo decorrente de um conjunto de ações protagonizadas por indivíduos inseridos no aparelho estatal exercendo cargos de poder (COLLINS, 1994).

Sociologicamente, o Estado é conceituado por Weber como o monopólio legítimo do poder coercitivo que está associado a noção de exercer uma relação de domínio³⁴ sobre outros. A concepção weberiana do Estado associada a noção de relações de dominação entre indivíduos, trata-se de uma concepção subjetiva uma vez que o Estado “consiste em relações de vontade de uma variedade de homens. Formam o substrato desse Estado homens que mandam e homens que obedecem” (JELLINEK, 2000, p. 190).

Nessa perspectiva, a sociedade é fragmentada e composta de grupos concorrentes. Assim como a eficiência econômica é derivada de um mercado aberto e competitivo, o interesse público é considerado melhor servido quando as políticas emergem de uma concorrência entre um grande número de interesses políticos. Assim, as pressões dos grupos de interesse, em competição, no processo político,

³⁴ Dominação é um conceito central no pensamento de Weber para se compreender o papel do Estado (BIANCHI, 2014).

são fundamentais para proteger e para construir o interesse público. Dahl (1989) em sua teoria sobre a Poliarquia é um dos representantes dessa abordagem.

A tradição pluralista do Estado tem forte presença na compreensão do desenvolvimento das democracias ocidentais modernas, com destaque para a análise do sistema político americano. Entretanto, sua análise apresenta limitações para a compreensão de políticas em Estados periféricos, onde muitas vezes as clivagens sociais e as assimetrias existentes entre os indivíduos e grupos sociais ocorrem em contextos de baixa capacidade organizacional e competitiva (WILSON, 1975).

Na abordagem tecnocrática do Estado, o aparato burocrático está no centro da análise para explicar os resultados das políticas. Os atores políticos formais e os burocratas competem por soluções preferenciais para problemas de políticas particulares e usam os recursos disponíveis através de suas posições (hierarquia, controle de informações, etc.) para atingir seus objetivos. A política estatal surge como o resultado de atividades concorrentes entre agentes políticos inseridos no Estado e atores burocráticos, limitados por seus papéis e capacidades organizacionais. Neste modelo, a política se origina no aparato burocrático e político (ALLISON, 1971).

Esta abordagem conceitua o Estado como um ente autônomo de transformação social, diferente da visão pluralista e marxista que enfatizam a fragmentação, a vulnerabilidade e a capacidade de resposta da burocracia estatal. A abordagem tecnocrática enfatiza o poder autocentrado (visão estadocêntrica) e a distância das demandas sociais. Os objetivos do Estado são concebidos sem relação direta aos interesses de grupos sociais específicos. Na tentativa de livrar a teoria do Estado do reducionismo econômico (marxismo) ou dos grupos de interesses (pluralismo), esta abordagem chegou ao outro extremo, destacando o Estado sem qualquer forma de determinação social fora dos círculos burocráticos (BRESSER-PEREIRA, 1989).

Por fim, a abordagem da escolha racional estuda as escolhas sociais em geral. Reconhece que os problemas de escolha e alocação ocorrem em configurações de maximização de benefícios e minimização de custos. A sociedade política, assim como o mercado, é composta de indivíduos auto-interessados que

formam coalizões instáveis e competem para adquirir benefícios do governo. Em analogia com o mercado, a concorrência e o comportamento auto-interessado geram eficiência na alocação de recursos por parte dos agentes, porém, na arena política, esse padrão de comportamento pode gerar ineficiências para a sociedade – *rent seeking*, racionalidade política na alocação de recursos, distorções de planejamento, etc. Nesta abordagem, os objetivos politicamente racionais de interesses privados seguem um "cálculo estratégico" à medida que procuram usar recursos públicos para permanecer no poder. Os recursos do Estado tornam-se um meio para a sobrevivência (AMES, 1987).

Considerando o contexto de competição entre agentes por recursos escassos para prover um benefício público³⁵ (esgotamento sanitário), optou-se pelas Teorias da Escolha Racional (TER) para se compreender o processo decisório que alçou a PPP de esgoto do Recife na agenda governamental. A partir deste aporte teórico, selecionamos algumas correntes inscritas nos marcos da TER para analisar as racionalidades dos agentes envolvidos com a política pública de esgotamento sanitário no Recife.

3.2 Teoria da Escolha Racional

A TER está inscrita, inicialmente, no pensamento liberal, nos marcos da teoria utilitarista, com base nas reflexões dos pensadores ingleses do século 19, Jeremy Bentham, Stuart Mill e James Mill (CARVALHO, 2009). Como teoria social, ganhou destaque através dos estudos realizados por Arrow (1951), Downs (1957 [1999]), Buchanan e Tullock (1962), Olson (1999) e outros³⁶ que, em analogia ao comportamento de agentes no mercado³⁷, balizaram análises gerais sobre o comportamento social e político como resultado de ações individuais autointeressadas e estruturantes da sociedade.

³⁵ A definição de benefício público aqui adotada está baseada na definição proposta por Olson (1999:26), compreendido como “qualquer benefício que, ser for consumido por qualquer pessoa X, em um grupo X_1, \dots, X_n , \dots, X_n não pode viavelmente ser negado aos outros membros desse grupo”.

³⁶ No campo da sociologia, a TER recebeu valorosas contribuições de John Elster, Raymond Boudon e James Coleman.

³⁷ Um dos problemas centrais da TER reside em sua analogia básica de que os indivíduos se comportam tal qual agentes de mercado. Da mesma forma que os mercados não são mecanismos de competição perfeita, as sociedades dificilmente podem ser apreendidas a partir desta simplificação.

A TER se estrutura como um aporte analítico das ciências sociais para explicar processos de interação social como um sistema de trocas racionais e de tomada de decisões estratégicas, considerando como racional a ação dos agentes que são orientadas para maximizar ou satisfazer seus interesses e reduzir seus custos (FEREJOHN e PASQUINO, 2001). Um pressuposto central da TER reside em uma percepção hobbesiana do mundo como um ambiente de escassez de recursos, em um contexto social de “luta de todos contra todos” sob bases antes competitivas do que conflituosas. De forma abrangente, ação racional pode ser compreendida como aquilo que as pessoas fazem para alcançar o melhor resultado dentre o seu conjunto de preferências.

Para Downs (1999), a ação racional é definida como o comportamento de um indivíduo orientado pelos seguintes pressupostos: 1) conseguir tomar uma decisão quando confrontado com uma gama de alternativas; 2) capacidade de classificar as alternativas em ordem de preferência, de tal modo que cada alternativa é preferida, inferior ou indiferente em relação as demais (capacidade de hierarquizar); 3) o ranking de preferências é transitivo; 4) o indivíduo sempre escolhe, dentre todas as alternativas possíveis, aquela preferida em seu ranking de preferências; e 5) tomar a mesma decisão quando confrontado com as mesmas alternativas. Nesta abordagem, a informação é um insumo básico para a ação racional, uma vez que a capacidade de reflexão sobre informações é o que permite o procedimento de maximização nas relações sociais.

O conceito de racionalidade está circunscrito à tomada de decisão por agentes face ao conjunto de possibilidades existentes, não se aplicando a finalidade desejada pelos agentes. A ação racional ou irracional se refere apenas à processos de ação, isto é, os meios.

Segundo a abordagem Downsiana, a existência de fatores de ordem psicológica ou emocional são deliberadamente desconsiderados. Em seu modelo, direcionado para explicar o processo de tomada de decisões no campo político, o comportamento de agentes políticos³⁸ é semelhante ao comportamento de agentes econômicos, baseado sempre no grau de satisfação ou rentabilidade no uso de algo (uma função de utilidade).

³⁸ No modelo Downsiano, considera-se apenas 3 tipos de tomadores de decisões: partidos, indivíduos e grupos de interesses.

A noção de ação racional circunscrita à TER está limitada a uma ação orientada pelo auto interesse dos indivíduos, excluindo deliberadamente do seu campo de pesquisa parte substantiva das relações sociais. O cerne da redução está no fato de a teoria definir o comportamento a partir de um pressuposto normativo de concorrência social³⁹, de modo que as diferentes formas de interação que não se encaixam nesse paradigma são desconsideradas. Trata-se de uma explicação da sociedade a partir das motivações racionais dos indivíduos. Sua unidade de análise, portanto, está centrada no nível do indivíduo, assumindo que o mesmo está inserido em um sistema de interação para atingir resultados ótimos⁴⁰.

Uma demarcação do conceito de ação racional mais ampla pode ser identificada na obra de John Elster (1989) que retrata a ação racional como a combinação entre desejos e oportunidades (objetividade + subjetividade). No caso, oportunidade é definida como elementos de ordem objetiva, externa ao indivíduo, e envolve condições materiais, estratégicas e institucionais que permitem a ação individual. Desejo, por sua vez, é definido como um elemento de ordem subjetiva, relacionado às emoções individuais, aos valores internalizados e às preferências. A relação entre desejos e oportunidades é complexa, principalmente, em relação à natureza subjetiva dos desejos que representam os valores e opiniões em sistemas fluidos e instáveis⁴¹, difíceis de captar. Nesse aspecto, a TER, por se tratar de um aporte teórico para explicar relações instrumentais, apresenta um conjunto de limitações para compreender a ação humana (racional ou não) como resultante de escolhas individuais.

A questão da subjetividade na TER engendra uma série de ambiguidades. Inicialmente se destaca o problema da incomensurabilidade das preferências que se refere a indeterminação dos indivíduos em elencar uma preferência única, *ceteris paribus*, como ótima. Por exemplo, considera-se que o simples ato de comprar arroz

³⁹ Para Carvalho (2010) a valorização da ação racional em detrimento da irracional sugere um padrão comportamental que tem como base a eficiência econômica e a noção de progresso social, favorecendo um tipo de formação social pautada pelo equilíbrio. No caso, a pressuposição de que os indivíduos são capazes de calcular vantagens e desvantagens, que podem inferir uma “função de utilidade” na interação com os outros, representa uma crença de relações sociais ótimas que se refere a uma condição hipotética na qual não se pode modificar a condição de um agente sem piorar a condição de outros envolvidos na relação.

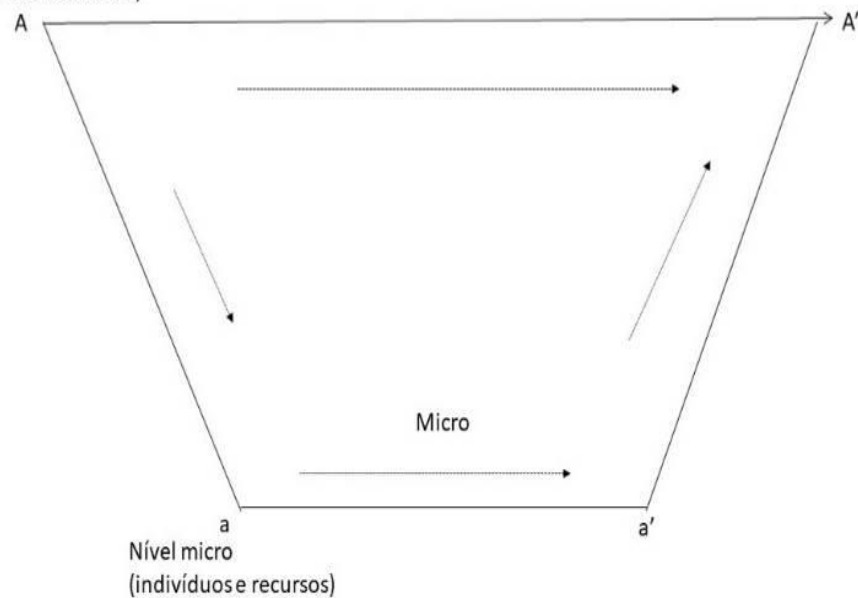
⁴⁰ O conceito de ótimo empregado refere-se ao Ótimo de Pareto que representa uma situação em que um agente não pode melhorar seus ganhos sem prejudicar outro agente.

⁴¹ A emoção pode ser um fator guia da ação humana, a exemplo da vingança. Porém por ser de ordem subjetiva, a TER apresenta limites em sua compreensão.

em um supermercado, assumindo que cada marca de arroz possui variação irrisória de preço, os indivíduos podem fazer escolhas diferentes, baseadas em fatores subjetivos, para satisfazer seus interesses (múltiplos ótimos). O problema da indeterminação da crença na falta de evidência empírica é referente a insuficiência de evidências que justifiquem um julgamento sobre a probabilidade dos vários resultados decorrentes da ação. Por exemplo, escolher uma carreira profissional entre dois cursos diferentes, assumindo que ambos trarão rendas similares, como direito e sociologia, seria uma decisão baseada em fatores de ordem subjetiva, dificilmente ratificada pela TER. Por último, o princípio da satisfação como guia da ação evidencia os limites da crença na escolha ótima (racional) em uma determinada situação, considerando que os indivíduos muitas vezes procuram tão somente satisfazer seus interesses (ELSTER, 1989).

Outro ponto limite da TER reside em sua capacidade teórico-metodológico para explicar fenômenos macro-sociais. Na TER o exercício da ação racional (autointeresse) e a construção de mecanismos sociais eficientes (a exemplo do mercado) geram relações entre a racionalidade individual e a razão coletiva, entre a ação individual e a estrutura econômica. Hipoteticamente, pressupõe-se que a maximização de preferências por parte dos indivíduos em um contexto de escassez de recursos e em um ambiente de trocas livres permite a satisfação recíproca nas relações sociais. Neste sentido, um dos problemas centrais dessa teoria social está sintetizado como a questão micro-macro. Sua orientação para explicar a sociedade como um conjunto combinatório das ações individuais é considerada frágil e inconsistente, pois o efeito agregado das ações individuais em sistemas sociais abertos e não controlados nem sempre são orientados por um comportamento racional, ou orientados por metas e interesses egoístas. Na Figura 9, apresenta-se o “Barco de Coleman” que é uma representação esquemática da questão micro-macro.

Figura 9 – Diagrama causal da relação entre os níveis micro-macro
 Nível macro
 (estruturas sociais)



Fonte: COLEMAN, 1990.

Para Coleman (1984) as estruturas sociais (A) reverberam diretamente no nível micro social(a), objeto de análise da TER, que representa o conjunto de relações entre agentes individuais e coletivos em interação uns com os outros na transformação do ambiente social (a') que influencia na reconstrução das estruturas sociais (A'). A proposta do modelo é compreender as relações sociais como uma situação, tal qual um jogo, baseado em práticas racionais onde os indivíduos participam livremente e ativamente da construção estrutural da sociedade, percebida como um conjunto de regras que limitam as interações sociais. Apesar da aparente simplicidade do modelo, o efeito decorrente da transição entre as ações individuais e as estruturas sociais não pode ser observado de forma simplista. As relações de poder e de interesses inseridas na construção de arranjos institucionais fazem parte da formação de sistemas sociais amplos. Portanto, identificar os agentes, os interesses e as relações de poder são essenciais para uma análise sociológica acurada.

Considerando o comportamento interessado dos indivíduos como essencialmente maximizador de benefícios (comportamento egoísta) e desconsiderando/minimizando fatores de outras ordens (psicológico, religioso, cultural, etc), o estabelecimento dessa teoria social baseada apenas no cálculo racional instrumental dos indivíduos mostrou-se problemática. Sua aplicação para

contextos de interações sociais mais amplos revelou severos limites. Diversas críticas foram postas questionando a validade da abordagem, em particular, destacamos as críticas ao problema da informação incompleta que gera racionalidades limitadas por parte dos agentes (SIMOM, 1955); ambiguidade dos pressupostos de racionalidade que restringe parte substantiva das relações sociais e expõe incoerências conceituais⁴² (ELSTER, 1983); e as limitações para explicar dilemas de ação coletiva em ambientes não competitivos (OSTROM, 1998).

Apesar da amplitude de simplificações, a TER ganhou diferentes abordagens, demarcando o esforço de superar as limitações iniciais⁴³. Mesmo partindo de um pressuposto ideal de racionalidade utilitarista, seu emprego para explicar o processo de tomada de decisão em ambientes competitivos com recursos escassos é de grande relevância e vem encontrando cada vez mais recepção nas ciências sociais (FEREJOHN e PASQUINO, 2001).

Desde a década de 1950, a TER vem se popularizando no campo da análise de formulação e implementação de políticas públicas em regimes democráticos. Um dos fatores essenciais para o seu florescimento está associado ao crescimento de regimes políticos baseados na existência de “garantias” para a livre organização e contextos institucionais estáveis. O papel do Estado⁴⁴, nessa perspectiva, é percebido como um provedor de benefícios (empregos, contratos, concessões, investimentos, etc) que são disputados por diferentes grupos envolvidos com a atividade política.

Suas contribuições são diversas para a tarefa de análise de políticas públicas e incluem assuntos como: 1) a importância dos custos de oportunidade na obtenção de benefícios públicos; 2) construção de estratégias para uma ampla gama de alternativas de entrega de bens e serviços públicos; 3) repensar a importância dos

⁴² Uma das críticas ao paradigma da microeconomia, Elster argumenta que apesar do amplo poder explicativo dessa abordagem, baseado em causalidades entre razão e ações individuais, sua relevância teórica se apresenta estreita pois se abstém em analisar as crenças e os desejos dos agentes em profundidade. Inclusive, a própria noção de racionalidade está limitada ao problema da incomensurabilidade das preferências.

⁴³ De forma resumida, apresentamos algumas das vertentes da TER que ganharam espaço. A vertente sociológica (COLEMAN, 1990; 1993; GOLDTHORPE, 1996 e HECHTER, 1994; 1996) e as vertentes neoinstitucionalistas que estão subdivididas em institucionalismo histórico, sociológico e da escolha racional (HALL e TAYLOR, 1996). Essas diferentes abordagens de TER representaram avanços no sentido de incorporar dimensões subjetivas na análise, assim como questões de ordem institucional que influenciam na conduta dos indivíduos.

⁴⁴ Diferente das teorias pluralistas sobre o papel do Estado que o percebem enquanto um agente relativamente autônomo, na escolha racional seu papel tende a ser uma expressão do comportamento racional dos agentes em disputa pelos recursos escassos.

critérios orientados para o cliente para avaliar a satisfação com os serviços governamentais (feedback); e 4) destacar que os incentivos ao mercado e os mecanismos de controle são superiores às regras e sanções favoráveis à obtenção de objetivos públicos (NEIMAN e STAMBOUGH, 1998).

Por fim, o ferramental existente na TER, apesar das limitações e alcances apresentados, permite compreender processos sociais como parte de uma cadeia intencional-causal, resultado de ações individuais agregadas. A partir de uma leitura de Elster (1998), Rattton Junior (2013) argumenta que o *constructo* de mecanismos, nos oferece um importante aporte para preencher as lacunas explicativas na análise sobre fenômenos sociais:

(...) Elster afirma que mecanismo é algo intermediário entre leis e descrições. Um mecanismo fornece uma explicação porque ele é mais geral que o fenômeno que ele subsume. É próprio de um mecanismo não comportar uma aplicação universal que permita predição e o controle dos eventos sociais, mas encarnar um encadeamento causal que seja suficientemente geral e preciso para que possa ser encontrado em contextos variados. Menos que uma teoria, é muito mais que uma descrição, pois pode servir de modelo a outros casos ainda não encontrados (RATTON JUNIOR, 2013, p. 398).

Desse modo, a explicação por mecanismo sintetiza um modo de investigação particular das ciências sociais, a partir do detalhamento de padrões causais-intencionais que possibilitam a ocorrência de determinado fenômeno. Nos termos de Elster, trata-se de abrir a “caixa preta” dos fenômenos sociais, apresentando suas peças, engrenagens, porcas e parafusos. Portanto, com o propósito de investigar a emergência da PPP de esgotamento sanitário na agenda governamental do Recife como parte de um processo social resultante de ações intencionais, pretende-se identificar os mecanismos que atuaram para a emergência dessa política pública na agenda local.

A seguir vamos apresentar três pontos de debates existentes na TER que serão centrais na análise a ser desenvolvida sobre a emergência da PPP de esgotamento sanitário do Recife na agenda governamental, justificando sua pertinência e capacidade analítica para o objeto de estudo em questão.

3.2.1 Problema da racionalidade limitada na TER

Em “Uma Teoria Econômica da Democracia” Anthony Downs (1999, p.27) desenvolveu uma definição de ação racional a partir de um enfoque comportamental definido em “sempre que falarmos de comportamento racional queremos dizer comportamento racional dirigido principalmente para fins egoístas” que, via de regra, orienta a ação do indivíduo em termos de escolhas eficientes pautadas por três elementos principais: riqueza, prestígio e poder. A racionalidade, nesta perspectiva, está relacionada a capacidade de elencar preferências e fazer escolhas em determinadas situações em que o resultado obtido, para ser considerado um comportamento racional, deverá trazer resultados melhores do que a escolha por uma alternativa diferente. Em termos de políticas públicas, o comportamento racional equivale a assumir que o eleitor sempre vai fazer sua escolha pelo partido que lhe trará maiores benefícios, assim como o governo (partido no governo) fará políticas que lhe trarão maior retorno eleitoral.

Os partidos, no modelo downsiano, não se confundem com entidades representativas de classes ou grupos sociais. Partidos são compreendidos como grupos de pessoas que se utilizam de outros grupos sociais para chegar ao poder (alcançar seu fim). Segundo essa visão, a finalidade da atividade política, para os governantes, é a consecução de fins privados, assim como a dos eleitores é a da maximização da utilidade esperada através do voto.

Em sua teoria do comportamento governamental, Downs (1999) constrói um modelo teórico do comportamento dos partidos e dos eleitores de forma interdependente, orientados pelo axioma do auto-interesse⁴⁵ no qual ambos guiam suas ações com base nos padrões de comportamento observados entre si. Para os partidos, argumenta-se, são guiados pela busca constante da maximização dos votos, “os partidos formulam políticas a fim de ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de formular políticas” (Ibid., p.50). Por sua vez, os eleitores tomam decisões considerando ganhos e perdas. Quando o ato de votar não tem custo, por exemplo, não faz sentido abster-se. Quando gera custos altos, a abstenção pode ser racional mesmo para aqueles com preferências partidárias claras. Escolhendo votar,

⁴⁵ O axioma do auto-interesse assume que a motivação das ações dos partidos e dos indivíduos que almejam o poder são orientados pela busca de renda, prestígio e poder (proporcionado por cargos governamentais). No caso, políticas são meios para atingir fins privados, alcançados apenas pelo partido eleito.

em termos gerais, o retorno que o cidadão recebe ao votar "depende (1) dos benefícios que obtém da democracia, (2) de quanto ele quer que um partido específico vença, (3) de quão próxima ele acredita estar a eleição, e (4) de quantos outros cidadãos ele crê que irão votar" (Ibid., p. 293).

Outro fator relevante no modelo downsiano é o nível de acesso à informação do eleitor que influencia diretamente na sua capacidade de decisão. Dado que existe assimetria de acesso a informações, os indivíduos possuem diferentes capacidades de tomar decisões. A educação formal, nesse caso, é um bom proxy do conhecimento contextual dos indivíduos para tomada de decisões, para calcular as vantagens possíveis e os custos decorrentes.

Apesar do apelo a um tipo ideal de indivíduos como agentes econômicos, a questão da racionalidade dos indivíduos apresenta-se como uma ação limitada. Simon (1955), pesquisando sobre o comportamento de gerentes em organizações, observou a incapacidade destes em lidar com uma grande quantidade de informações. Portanto, dada a impossibilidade ou o alto custo de processamento de informações para maximização das atividades organizacionais, os gerentes apresentaram um comportamento de satisfação (ao invés de um comportamento de maximização). Em última análise, o administrador não tenta maximizar tudo, ele tenta satisfazer suficientemente as atividades da organização, de forma a garantir o funcionamento satisfatório de alguns setores e tenta solucionar problemas naqueles que não funcionam dentro de um padrão considerado adequado.

A essa situação de impossibilidade de maximização e de apenas capacidade de satisfação, denomina-se de princípio da racionalidade limitada. March e Simon (1958) na obra "Organizações" identificaram outras limitações do pressuposto de racionalidade instrumental dos indivíduos, fortalecendo a conexão de diferentes disciplinas com a TER, a exemplo das abordagens da psicologia comportamental e dos ganhos de probabilidades da matemática (BALESTRIN, 2002).

Apesar da forte contribuição da TER para se compreender o comportamento de agentes em situações estratégicas, bem como o comportamento governamental em regimes democráticos, o modelo de racionalidade dos indivíduos, em especial aquele desenvolvido por Downs, é delimitado por uma série de simplificações. Uma delas, considerada central, é o problema da transição da racionalidade individual para um plano agregado. Esse problema consiste em partir do princípio de que as

ações racionais dos atores individuais são sempre pautadas por interesses privados. Assumindo que os agentes se comportam racionalmente de acordo com um modelo cognitivo simplificado e egocentrado, como seria possível a emergência da ação coletiva coordenada?

3.2.2 O paradoxo da cooperação

O problema da ação coordenada na TER está associado a premissa básica de racionalidade dos agentes que perseguem interesses particulares. A ideia de que as organizações tratam de promover os interesses comuns de seus membros ou de que a busca de objetivos privados vai gerar benefícios coletivos são teoricamente e empiricamente questionáveis. Nesse aspecto, Olson (1999) sugeriu um modelo explicativo para o comportamento dos grupos sociais no qual contesta a premissa teoricamente difundida de que os grupos tendem a agir de acordo com o interesse dos seus membros, tal qual o indivíduo racional que, por extensão, tende a agir para atingir suas metas, pois “não é fato que só porque todos os indivíduos de um determinado grupo ganhariam se atingissem seu objetivo grupal eles agirão para atingir este objetivo, mesmo que todos eles sejam pessoas racionais e centradas nos seus próprios interesses” (OLSON, 1999, p. 14).

Tendo como premissa a racionalidade do indivíduo, Olson argumenta que “os indivíduos não agem voluntariamente para atingir objetivos coletivos que podem lhes proporcionar vantagens (1999, p. 72)”. Na teoria proposta, quanto maior o grupo, maiores são os custos de organização e a facilidade de ocorrência do fenômeno da “carona” (*free rider*) que reforçam racionalidades individuais alheias aos interesses coletivos. Por outro lado, quanto menor um grupo, menores os custos de organização e maior o controle sobre o efeito “carona”. Quase como um contrassenso, a teoria da ação coletiva proposta advoga que a força de um grupo não está em sua dimensão quantitativa, mas, sobretudo, em sua coesão e capacidade de organização.

(...) mesmo que todos os indivíduos de um grupo grande sejam racionais e centrados nos próprios interesses, e que saiam ganhando se, como grupo, agirem para atingir seus objetivos comuns, ainda assim eles não agirão voluntariamente para esses interesses comuns ou grupais (OLSON, 1999, p. 14).

Para Olson, a chave para compreender a ação coletiva coordenada está no tamanho do grupo ou organização, na existência de mecanismos de coerção e de incentivos seletivos. Essas categorias são centrais para se compreender as dinâmicas dos grupos sociais que, de acordo com Olson (1999, p. 18):

[...] a menos que o número de indivíduos em um grupo seja pequeno, ou que exista coerção ou outro mecanismo especial para fazer os indivíduos agirem em seu interesse comum, indivíduos racionais, privadamente motivados, não agirão para alcançar seus interesses comuns ou de grupo.

Olson (1999) argumenta que o investimento pessoal realizado pelo indivíduo quando dividido com outros que não contribuem para a ação coletiva tende a falhar. Dessa forma, a produção de bens coletivos somente pode ser obtida em grupos grandes por meio de sanções ou “incentivos seletivos” distribuídos uniformemente.

Portanto, a categoria de “incentivos seletivos”, que podem ser sanções ou coerções, são fundamentais para explicar o comportamento e, principalmente, o êxito ou fracasso de grupos em atender o interesse de seus membros. Sua formulação sobre o efeito carona (*free rider*) está inicialmente associada a oferta de “bens públicos”, definido como: serviços oferecidos a todas as pessoas, que não pode ser consumido individualmente sem que outras pessoas também consumam ou em que o consumo de outros não vai influenciar na sua oferta.

Nesse contexto, assumindo que o indivíduo é racional, não faz sentido ele arcar com os custos desse serviço se o seu consumo ocorre independente dele arcar com os custos ou não. Por exemplo: o serviço de segurança pública vai existir para os indivíduos, independente de contribuições voluntárias, então, por que se preocupar em arcar com os custos se outros contribuintes já o fazem? A esse tipo de comportamento, denomina-se de efeito “carona” que, para Olson (1999), pode ser coibido através de medidas coercitivas ou de incentivos seletivos contrários a esse comportamento.

Presume-se que os agentes (individuais ou coletivos) interagem com base em sistema de incentivos (recompensas ou custos) na modelagem de suas escolhas. No plano da ação estatal, significa assumir que os decisores públicos fazem escolhas com base em um conjunto de interesses e restrições que são formalmente e informalmente estabelecidos para coordenar a política pública (ação coletiva).

Em particular, para a política de esgotamento sanitário do Recife, esse modelo permite compreender a importância de incentivos e mecanismos na modelagem do comportamento individual e coletivo (organizações) para disputar um bem coletivo. Assim sendo, o exame da relação entre Estado, mercado e áreas pobres passa por uma análise estratégica, não apenas da racionalidade dos agentes, como também da existência e influência de incentivos no comportamento destes. Assim, é a partir desta tipologia de mecanismos organizacionais (incentivos) que se pretende analisar a conduta individual/coletiva e o arranjo organizacional dos diferentes grupos envolvidos com o nosso objeto de estudo.

Outra versão do problema de ação coletiva na TER está associada as teorias dos jogos que enfatiza a interdependência das decisões dos agentes envolvidos em um determinado contexto. De forma simplificada, o termo jogo está associado à compreensão de diferentes situações sociais como um processo de interação estratégica entre vários “jogadores”. A noção de estratégia aqui empregada remete ao procedimento de tomada de decisão de um dado jogador, em um ambiente interativo, com base na expectativa ou antecipação do comportamento de outros para alcançar a maximização do seu interesse. Como pressuposto, é assumido que cada jogador é ou deve ser racional, devendo adotar uma estratégia de ação em função de outros jogadores envolvidos em uma determinada situação. Ao final, os ganhos de cada jogador são resultantes de suas respectivas escolhas.

Dentre vários tipos de jogos que se aplicam a diferentes eventos sociais, um exemplo clássico é o “dilema do prisioneiro”. Nesse modelo, considera-se os interesses estratégicos de dois indivíduos, em um contexto de informação limitada para decidir sobre a melhor estratégia a ser adotada. Os dois prisioneiros encarcerados se deparam com a possibilidade de escolher diferentes alternativas (confessar ou negar), sabendo que cada um ganha ou perde a depender da combinação das escolhas realizadas (Quadro 2).

Quadro 2 – Esquema do jogo dilema do prisioneiro

	Prisioneiro “B” nega	Prisioneiro “B” delata
Prisioneiro “A” nega	Ambos são condenados a 6 meses	“A” é condenado a 10 anos; “B” é liberto
Prisioneiro “A” delata	“B” é condenado a 10 anos; “A” é liberto	Ambos são condenados a 5 anos

Fonte: AXELROD, 2006.

Nesse esquema clássico, assumindo que os jogadores “prisioneiros” desconhecem a estratégia do outro, a melhor escolha para cada um é delatar. Considerando a replicação desse comportamento para escalas maiores e o contexto de usufruto de bens coletivos, a racionalidade individual pode gerar efeitos nocivos a coletividade. Um exemplo de consequência coletiva decorrente do comportamento racional individual agregado pode ser ilustrado pela “tragédia dos comuns” (HARDIN, 1968).

De forma sintética, o argumento central defendido no ensaio “A Tragédia dos Comuns” sustenta que a racionalidade individual maximizadora em contextos de ausência de restrições e limites no acesso a um determinado recurso público finito, inevitavelmente, levará ao seu esgotamento. No caso, a combinação de acesso irrestrito e utilização livre de um determinado recurso comum exerce um efeito de internalização dos benefícios e externalização para a coletividade dos efeitos negativos decorrentes da exploração.

A outra face do dilema do prisioneiro e o efeito apresentado em “A Tragédia dos Comuns”, foi desenvolvida a partir da perspectiva dos jogos cooperativos e jogos repetidos (OSTROM, 1990). No caso dos jogos cooperativos, dado a existência de mecanismos de coerção ao comportamento puro de maximização, os ganhos a serem auferidos (*payoffs*) em uma relação interativa entre agentes passa a ser superior em estratégias cooperativas do que em estratégias competitivas (dilema do prisioneiro).

Ostrom (1990) argumenta que o *enforcement* coletivo em ambientes de escassez de recursos implica em alternativas ao cenário de colapso apresentado na

tragédia dos comuns. Por exemplo, em um lago hipotético, com uma quantidade finita de peixes, e com 2 pescadores que sobrevivem da pesca, a atividade pesqueira orientada pelo comportamento maximizador evidentemente levará ao esgotamento dos peixes. Entretanto, assumindo que os pescadores conhecem esse cenário por antecipação e não têm interesse no esgotamento desse recurso, representamos um esquema de jogo cooperativo abaixo, no Quadro 3, destacando os possíveis ganhos entre os cenários de cooperar (restringir a atividade pesqueira) e não cooperar (pescar o máximo possível).

Quadro 3 – Esquema do Jogo Cooperativo

	Pescador “B” coopera	Pescador “B” não coopera
Pescador “A” coopera	500, 500	350, 550
Pescador “A” não coopera	550, 350	400, 400

Fonte: Elaboração própria.

No jogo apresentado acima, a estratégia de não cooperar por parte dos pescadores implica em ganhos inferiores (400, 400) em relação a estratégia de cooperação (500, 500). Portanto, a melhor estratégia em termos de benefícios mútuos é a cooperação entre os pescadores. No caso de jogos cooperativos, a variável tempo é essencial no cálculo dos agentes, pois a repetição ou periodicidade do jogo, que pode ser finito ou infinito, resulta diretamente na estratégia a ser adotada. Retomando o exemplo da pesca no lago, considerando que os pescadores vivem da pesca (jogo repetido infinito) e o pior cenário possível é o de esgotamento do peixe, logo, cooperar, resulta na melhor estratégia para manter ganhos superiores e constantes ao longo do tempo.

Nesse caso, o que guia o comportamento racional dos agentes não é necessariamente a maximização do seu interesse, mas o aprendizado através do sucesso e fracasso das estratégias empregadas em um contexto de repetição. As estratégias adotadas também podem emergir de processos de aprendizagem, tentativa, erro e acerto.

Assim, traduzindo o problema da ação coletiva para o contexto de demanda por serviços públicos (bens coletivos), argumenta-se que a predominância da

racionalidade individual, na ausência de mecanismos coercitivos, pode gerar consequências desastrosas na escala coletiva.

Considerando as limitações em que se sustentam as premissas da TER, assumimos que a redução do comportamento humano à simples conduta utilitarista, com base em incentivos seletivos, ainda é limitada para os nossos propósitos. Além da racionalidade instrumental, orientadora do comportamento de grupos e indivíduos a partir dos benefícios e oportunidades, consideramos que a dimensão subjetiva, baseada em valores que constroem ou incentivam determinados tipos de opções e condutas é também relevante para explicar a ação racional. Deste modo, consideramos que a existência das instituições e o contexto de acesso a informações exercem efeito sobre a escolha dos agentes para adoção de um determinado comportamento.

3.2.3 O neoinstitucionalismo

Na vertente do neoinstitucionalismo⁴⁶, a investigação está preocupada em explicar como sistemas simbólicos, cognitivos e morais (quadro de significados) influenciam na ação humana. Como March e Olsen (1989, p.09) colocam, “A ação humana é uma tentativa de ‘satisfazer’ e cumprir expectativas que são específicas do contexto e profundamente inseridas em campos ou estruturas culturais, socioeconômicos e políticos”. Seu pressuposto básico é de que as instituições importam.

Em particular, um autor desta vertente, Douglass North e a sua teoria da Mudança Institucional, será central para o desenvolvimento do propósito da pesquisa em questão. Para North (1990, p. 13) as instituições “são as regras do jogo em uma sociedade ou, em uma definição mais formal, as restrições concebidas pelo homem que moldam a interação humana. Por consequência, estruturam incentivos no intercâmbio humano, sejam políticos, sociais ou econômicos.” Nessa perspectiva, as instituições cumprem a função de fornecer estruturas estáveis, mas não necessariamente eficientes, para a interação humana.

⁴⁶ No novo institucionalismo, o conceito de instituição se refere às regras formais e informais, existente nas estruturas sociais e que organizam a comunidade política (THELEN e STEINMO, 1992).

As instituições também têm o papel de reduzir as incertezas ao conferir uma estrutura ao processo de interação social. Por exemplo, a forma de enterrar os mortos no Brasil certamente é diferente da forma como é realizado no Japão. Ou ainda, a forma como se barganha um determinado produto em um mercado público no Brasil é bem diferente do processo de barganha existente na Argentina. Isso ocorre porque as instituições sociais diferem. Desse modo, as instituições cumprem a tarefa de “moldar” as escolhas dos indivíduos em processo de interação. Em contraposição à ideia de incertezas nas relações sociais, as instituições proporcionam o fator de previsibilidade, orientando as estratégias dos indivíduos em função de normas e arranjos (formais e informais) estabelecidos.

Apesar da manutenção do pressuposto normativo existente na TER, de que os indivíduos agem livremente em função de seus interesses, o neoinstitucionalismo insere a perspectiva de que as escolhas individuais não são decisões puramente orientadas de forma instrumental, mas que ocorrem dentro de um “espaço de oportunidade” delimitado. Para tanto, os valores sociais são percebidos como restrições a ação puramente racional⁴⁷.

As instituições podem ser criadas, como é o caso das leis, ou evoluir ao longo do tempo, como ocorre com as práticas sociais como o casamento. Em analogia a um jogo, as instituições operam como as regras formais (leis e regras escritas) e informais (convenções, códigos de conduta, etc) que reforçam (ou não) as regras formais, guiando as estratégias dos jogadores, penalizando transgressões, incentivando determinadas práticas, esclarecendo papéis, etc. Assim como em um jogo de futebol, os jogadores em campo têm o objetivo de vencer, porém, não a qualquer custo. Suas ações são limitadas por um conjunto de restrições formais e informais. Por exemplo, uma equipe “A” que “joga duro”, certamente sofrerá mais penalidades do que outra equipe “B” que utilize com menor frequência essa estratégia. Dependendo da partida e da forma como as penalidades são aplicadas pelo juiz, será mais eficiente ou não empregar a estratégia de “jogar duro” para atingir o objetivo da vitória (NORTH, 1990).

⁴⁷ O neoinstitucionalismo apresenta uma solução, central na TER, para o desacordo entre a racionalidade individual e a coletiva. No caso, seu enfoque no desenvolvimento das instituições formais e informais representa um recurso analítico valioso para a compreensão de padrões comportamentais em situações de competição social. De forma sintética, esta abordagem permite explicar como determinados grupos conseguem resolver seus problemas de ação coletiva e outros não, a exemplo da questão da “carona” (*free-rider*) e dos problemas de ação coordenada.

Prosseguindo com a analogia, assumindo que a equipe “A” sempre opta pela estratégia de jogar transgredindo as regras – jogar duro, certamente a mesma pode ficar conhecida como uma equipe intimidadora ou malvista pelos torcedores e adversários. Essa característica pode desagradar a torcida, gerando reações adversas como vaias ou cobranças abertas por um jogo mais justo (*fair play*), resultando em penalizações sociais pela transgressão de uma restrição informal.

Considerando que será feita uma análise sobre uma política pública, cabe esclarecer aqui uma distinção essencial entre instituições e organizações. Assim como as instituições, as organizações também oferecem uma estrutura para a interação humana. As organizações são compreendidas como órgãos políticos (partidos, câmara de vereadores, agência reguladora), econômicos (empresas, cooperativas, sindicatos), sociais (associação de moradores, clubes, igrejas) e educacionais (escolas, universidades). Em referência a analogia da partida de futebol, as organizações são como os jogadores (*players*). Independente do gênero, as organizações são influenciadas pelas instituições (assim como também influenciam) (NORTH, 1990).

Retomando a discussão sobre “as regras do jogo”, as instituições podem ser compreendidas como o conjunto de restrições formais e informais que estruturam o processo de interação social. Nesse enquadramento, as restrições informais cumprem as seguintes funções: 1) complementar as regras formais; 2) sancionar normas de comportamentos socialmente aceitos; e 3) estabelecer padrões de conduta (internalização das regras). Por sua vez, as restrições formais, exteriores aos indivíduos, como leis, contratos ou regulamentos, cumprem a função de estruturar o processo de interação social. Um ponto central para o funcionamento das instituições se encontra no custo para investigar possíveis transgressões e na capacidade de aplicar penalidades, pois a capacidade explicativa do modelo desenvolvido por North (1990) apresenta limites para explicar a eficiência dos sistemas sociais, pois “instituições não são necessariamente ou mesmo usualmente criadas para serem socialmente eficientes; ao contrário, elas, ou pelo menos as regras formais, são geradas para servir interesses daqueles que detêm o poder de barganha para criar novas regras” (NORTH, 1990, p.16). Por exemplo, uma determinada lei pode resultar na manutenção de privilégios de um grupo social, mesmo que cause prejuízos coletivos.

De modo geral, a questão da eficiência⁴⁸ das instituições está associada a duas variáveis: 1) execução de contratos e 2) redução de custo das informações. A capacidade de execução de contratos (*enforcement*) é referente ao cumprimento das regras, em analogia ao jogo de futebol, refere-se à aplicação das regras do jogo. As regras sociais também funcionam como recursos informacionais que regulamentam e informam sobre as interações, tornando-as relativamente previsíveis e passíveis de manipulação pela orientação instrumental de agentes racionais ávidos pela maximização de seus interesses. Quanto a questão do fluxo de informações, admite-se que instituições eficientes são aquelas que favorecem o livre trânsito de informações, ou seja, que operam no sentido de informar os agentes favorecendo a competição social (e a tomada de decisões racionais).

Portanto, considera-se que as instituições moldam as preferências e os objetivos dos indivíduos no processo de tomada de decisão e distribuem poder entre os agentes, de acordo com suas posições, influenciando na formação de estratégias para alcançar os objetivos desejados. Neste sentido, as instituições operam a partir de dois mecanismos. No primeiro, estruturam o fluxo de informações que podem gerar expectativas sobre as ações individuais em um determinado ambiente social. No segundo, pode aplicar sanções (incentivos) a serem impostas aos indivíduos que não seguem as diretrizes institucionais a que estão vinculados. De forma resumida, as instituições estruturam as regras na qual a racionalidade dos agentes operam, regulando incentivos nas trocas políticas, sociais e econômicas (NORTH, 1995).

No caso, assumimos que além da racionalidade instrumental dos agentes envolvidos com a política pública, existe uma dimensão simbólica e outra institucional que influencia no processo decisório. Assim, assumimos que existe um conjunto de relações objetivas e subjetivas moldando a formulação da política de esgoto do Recife e sua emergência na agenda governamental.

A partir dessa perspectiva, considera-se que a ação racional dos indivíduos é mais ampla do que uma simples função custo-benefício, sendo também socialmente constituída, sem deixar de ser utilitariamente orientada. Considerando que as regras estruturam o ambiente de processos de interação social entre grupos de interesse interdependentes, compreende-se que os agentes, inseridos em um determinado

⁴⁸ O conceito de eficiência apresentado por North (1990), está associado a noção de desenvolvimento. No caso, o autor assume que quanto maior a eficiência, maior o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

contexto (macro), estão interagindo no nível (micro) por intermédio de interesses, regras e estratégias para reconstruir seus contextos (macro).

4 Procedimento Metodológico

Este capítulo apresenta o procedimento metodológico empregado. Metodologicamente a pesquisa foi dividida em duas etapas distintas, porém inter-relacionadas. No primeiro momento, utilizou-se o Modelo dos Fluxos Múltiplos (MFM) para explicar como a PPP de esgoto entrou na agenda governamental, aplicando parcialmente o procedimento metodológico sugerido pelo modelo. No segundo momento, dado os limites do MFM, foi realizado um survey exploratório e entrevistas semiestruturadas com membros do PREZEIS para compreender a influência desse grupo no processo de formação de agenda.

Nesta primeira etapa, justificou-se a pertinência do modelo selecionado, suas categorias de análise e o procedimento de execução. Seguindo o modelo do MFM, foi desenvolvido um roteiro de entrevista semiestruturada como instrumento de coleta de dados sobre a percepção dos entrevistados sobre o objeto de estudo. Selecionou-se uma amostra de 18 entrevistados, entre gestores governamentais, políticos, representantes de movimentos sociais, especialistas e técnicos. As entrevistas foram agrupadas de acordo com as categorias propostas pelo MFM. Também foram coletados documentos obtidos no Diário Oficial do governo estadual e notícias veiculadas nos três principais jornais locais no período de 2011-2013 para aprofundar a compreensão sobre o processo de formação de agenda.

Na segunda etapa, foi aplicado um *survey* com 76 representantes de ZEIS para identificar o perfil desses representantes e mapear aqueles que participaram diretamente do processo de formação de agenda local. Posteriormente, foram entrevistados 5 representantes para obter informações mais detalhadas sobre o envolvimento deles com a política de esgotamento sanitário do Recife durante o período de formulação da PPP de esgoto.

Por fim, o procedimento de análise dos dados coletados foi a partir da técnica de Análise Temática de Conteúdo. Neste procedimento, os textos e as entrevistas transcritas foram agrupados de acordo com as categorias propostas pelo MFM e no

caso do grupo de representantes de ZEIS, foram analisadas a partir das categorias extraídas nas teorias da escolha racional.

4.11A estrutura do procedimento metodológico

A explicação sobre processos que envolvem a formulação de políticas públicas na agenda governamental (*agenda-setting*) faz parte de um sub-campo⁴⁹ particular de pesquisa nas ciências sociais. O foco desse ramo de investigação, de forma sintética, pode ser definido a partir das seguintes questões: por que determinados temas ou problemas assumem relevância governamental em um momento específico? Dado o universo de problemas existentes no dia-a-dia, por que alguns merecem mais atenção? De que forma alguns temas são priorizados em detrimento de outros? Tais questões, via de regra, envolvem a necessidade de compreensão dos mecanismos de formação e mudanças nas prioridades de agentes governamentais inseridos em um complexo processo de disputa por atenção (SOROKA, 2002; CAPELA, BRASIL e SUDANO, 2015).

As abordagens, teorias e modelos para explicar o processo de formação de agenda são diversos⁵⁰. Em particular, empregou-se o MFM, originalmente desenvolvido por John Kingdon (1995 [1984]), que é um modelo de análise de formação de agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*) com enfoque nos estágios pré-decisórios e na seleção de alternativas (ideias). Esse modelo está orientado para compreender os processos de percepção, negociação e hierarquização de problemas que ganham a atenção dos formuladores de políticas.

A opção pelo MFM ocorreu em função da sua ampla capacidade em relacionar o processo de competição de ideias na formação de agenda com o comportamento de agentes envolvidos com a formulação de políticas públicas, favorecendo a análise de articulações entre ideias e interesses envolvidos no processo (JOHN, 2003). As ideias-interesses são aqui compreendidas como importantes posições assumidas por diferentes agentes (governamentais e não

⁴⁹ Os estudos de agenda-setting podem ser diferenciados em três campos distintos, porém fortemente relacionados: (1) agenda midiática (*media agenda-setting*); (2) agenda pública (*public agenda-setting*); (3) agenda das políticas públicas (*policy agenda-setting*) (ROGERS, DEARING e BREGMAN, 1988).

⁵⁰ Sobre a diversidade de modelos analíticos específicos para processos de formação de agenda, na literatura sobre políticas públicas, destacam-se dois: o Modelo dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Model*) desenvolvido por Kingdon (1999) e o Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Model*), de Baumgartner e Jones (1993). No primeiro, a agenda é investigada num espaço temporal restrito e de forma aprofundada em torno de uma (ou poucas) questões em particular. No segundo, a agenda é investigada numa perspectiva de longo prazo para diversas questões relacionadas a diferentes políticas públicas (CAPELLA, 2005).

governamentais) que, com base na Teoria da Escolha Racional, estão em processo de competição política para emplacar problemas na agenda governamental.

Outro fator relevante para o emprego do MFM, pode ser descrito pela sua capacidade sintética de integrar elementos centrais da literatura sobre políticas públicas – instituições, grupos, processos sócio-econômicos, escolhas e ideias, e seu alcance analítico (JOHN, 2003; CAPELA, BRASIL e SUDANO, 2015). Para John (2013, p.10), o MFM:

(...) é uma das poucas abordagens de políticas públicas que examina o sistema político como um todo e abrange a importância relativa de agentes individuais, idéias, instituições e processos externos. (...) Todos os elementos do processo de elaboração de políticas mudam e mudam, e os resultados das políticas surgem da interação contínua. As correntes políticas de Kingdon são uma teoria sintética da política pública.

Considerando seu enfoque no papel da interação de agentes em diferentes fluxos, que pode ser via competição ou coalização, esse modelo apresenta uma forte intersecção com aspectos da Teoria da Escolha Racional⁵¹, favorecendo a construção do procedimento metodológico aqui desenvolvido para explicar como a PPP emergiu na agenda governamental do Recife.

Além da aplicação do MFM como um modelo formal explicativo do processo de formação de agenda, foi necessária a complementação metodológica da pesquisa, considerando a peculiaridade da PPP de esgoto do Recife. Esta política, em sua proposta de universalização do esgotamento sanitário, não considerou a expansão do serviço nas áreas ZEIS da cidade. Portanto, para além do processo de formação de agenda, investigou-se a influência dos representantes de áreas ZEIS nesta política pública, considerados agentes chaves na formação da agenda urbana municipal e que, a rigor, não se enquadravam nas categorias analíticas propostas pelo MFM.

A estrutura de exposição metodológica desenvolvida foi dividida em 2 etapas complementares: na primeira, o foco foi explicar a formação da agenda no setor de saneamento de um ponto de vista formal através do MFM. Na segunda, a análise

⁵¹ O MFM é uma abordagem crítica à perspectiva racionalista do processo decisório na formação de agenda, entretanto, mesmo enfatizando predominância da dimensão simbólica de tal processo, não se observa uma negação da existência do comportamento racional entre os indivíduos. Inclusive, o foco nas ideias do processo de formulação da política pública, proposto pelo MFM, é compreendido sob pressupostos competitivos.

pretendeu explicar a influência de determinadas práticas políticas comunitárias na formatação da PPP a partir do relacionamento entre representantes do PREZEIS e políticos e partidos vinculados aos governos estadual e municipal.

A seguir, será apresentado o MFM desenvolvido por John Kingdon (1995), suas categorias de análise e o procedimento de coleta e análise de dados. Logo após, será apresentado o procedimento de pesquisa realizado nas áreas ZEIS, desde sua fase exploratória até o procedimento de coleta e análise de dados.

4.2 Modelo dos Fluxos Múltiplos para o estudo de caso

Desenvolvido por John Kingdon (1995), o MFM percebe a política pública como uma combinação instável de eventos aparentemente aleatória que quando conduzida por um líder (um empreendedor de política pública), os eventos são encadeados e influenciam na emergência de um tema na agenda governamental.

A agenda governamental, no modelo de Kingdon, pode ser definida como uma “lista de temas que são objeto de séria atenção por parte de autoridades governamentais e seus assessores” (KINGDON, 1995, p.222,) e tem como foco explicar o porquê de alguns assuntos e problemas serem incorporados na agenda; e o porquê de algumas alternativas serem escolhidas e outras não. Desse modo, seu foco está direcionado para os processos e procedimentos pré-decisórios: determinação da agenda, negociação entre atores, especificação e escolha de alternativas e, por fim, a implementação da política. Vale ressaltar que o modelo não apresenta uma direção causal, apenas identifica o processo de articulação entre fatores que explicam a formação da agenda (*agenda setting*).

A mudança da agenda ocorre em razão de momentos críticos, sistematizados por Capella (1996), como o resultado da convergência de 3 fluxos:

1. Problemas (*problems stream*): neste primeiro fluxo, destaca-se que a diferença entre questões e problemas. Questões se configuram como problemas quando formuladores de políticas acreditam que merecem uma ação. Por causa do grande número de questões existentes e da incapacidade em lidar com todas ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores está direcionada para como eles percebem e interpretam, definindo-as como

problemas. Os mecanismos para transformar questões em problemas são: 1) indicadores; 2) eventos, crises e símbolos e 3) *feedback* das ações governamentais. Os indicadores, por exemplo, taxa de mortalidade infantil ou taxa de acesso à água encanada podem apontar a existência de uma questão, mas esta precisa ser percebida como problemática. A mesma lógica se aplica aos eventos, crises e símbolos que geralmente chamam a atenção dos formuladores de políticas, mas, por si, não são capazes compor a agenda. Por fim, o *feedback* sobre programas em desenvolvimento, como o monitoramento dos gastos, reclamações recebidas e experiência adquirida podem levantar questões, porém são incapazes de incluí-las na agenda.

2. Alternativas ou soluções (*policy stream*): neste segundo fluxo, considera-se que as ideias sofrem um processo de seleção natural, em analogia ao processo biológico, as soluções são produzidas por comunidades – especialistas (*policy communities*) e flutuam em um “caldo primitivo de políticas” (*policy primordial soup*). Assim, as ideias podem ser descartadas, combinadas ou aceitas. Ao final, existe um processo de difusão das ideias aceitas (soluções) que passa pelo “filtro” das comunidades de especialistas, podendo se deparar com resistências ou aceitação.
3. Político (*politics stream*): o terceiro fluxo é independente do reconhecimento dos problemas e das alternativas. Nele a construção de consenso ocorre por meio de negociação política ou de barganha, destacando-se 3 elementos que o compõe: 1) clima ou humor nacional – diz respeito a uma situação propícia à algumas ideias em detrimento de outras (comoção social por exemplo) em um determinado período de tempo; 2) grupos de pressão – forças políticas organizadas (movimentos sociais, partidos políticos, opinião pública, mídia, grupos de interesses específicos, etc) que aceitam ou rejeitam determinada ideia; e 3) mudanças no alto escalão do governo (político e administrativo) – implicam em mudanças de gestão, de postos estratégicos e na composição parlamentar. Tais mudanças potencializam a inclusão de novos itens na agenda, bem como podem restringir a entrada de outras questões.

Em determinado momento esses 3 fluxos podem convergir (*coupling*) e possibilitar mudanças na agenda. Esse momento é denominado de janela de oportunidade (*policy windows*) no qual um problema é reconhecido, uma alternativa

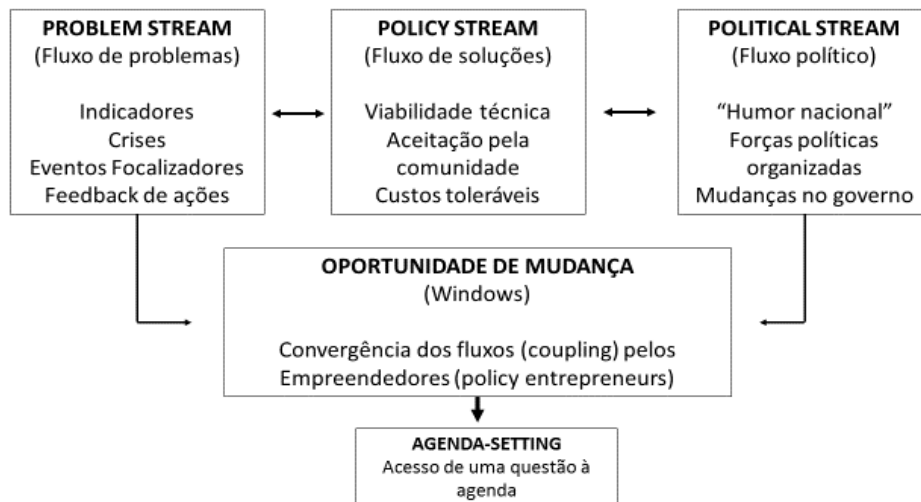
é escolhida e as condições políticas tornam o momento propício à mudança, possibilitando que determinados assuntos sejam incorporados à agenda.

A janela de oportunidade é influenciada, sobretudo, pelo fluxo de problemas e pelo fluxo político. De acordo com Kingdon (1995), os mecanismos que transformam questões em problemas chamam a atenção dos formuladores de políticas (fluxo de problemas) e a dinâmica política permitem que mudanças sejam introduzidas (fluxo político), cabendo aos especialistas (*policy communities*) fornecerem as propostas e alternativas. Desse modo, o fluxo de problemas e o fluxo político exercem influência direta na criação da agenda, ao passo que o fluxo de soluções exerce influência indireta.

Outro componente fundamental no modelo proposto por Kingdon (1995) é a figura dos empreendedores políticos (*policy entrepreneurs*) que são indivíduos estratégicos que estão “disponíveis para investir seus recursos – tempo, energia, reputação, dinheiro – para promover uma posição em troca de ganhos futuros na forma de benefícios materiais, metas ou solidários” (p.179). Em geral se trata de um especialista em determinado assunto, situado em qualquer área ou posto do governo (dirigente de órgãos e empresas públicas, como um parlamentar ou assessor, funcionário público de carreira, etc) ou fora dele (universidades, movimentos sociais, mídia, grupos de interesse, etc.). O empreendedor político é o indivíduo hábil em representar ideias e difundi-las e pode ou não ter posição de autoridade dentro de um processo decisório, desempenhando um papel estratégico de possibilitar a conexão entre soluções e problemas, propostas e momentos políticos e eventos à problemas. Sem ele a convergência dos fluxos pode não acontecer e a mudança na agenda deixar de ocorrer.

Na figura 10, apresenta-se um esquema do modelo de fluxos múltiplos de forma simplificada:

Figura 10 – Modelo dos fluxos múltiplos de Kingdon



Fonte: CAPELLA, 2005, p.13.

O modelo de fluxos múltiplos tem como unidade de análise seus diferentes fluxos, de maneira relativamente independentes, e como eles se articulam (*coupling*). Cada estrutura do modelo tem como ponto chave os agentes envolvidos no processo que podem ser agrupados em duas categorias: atores governamentais e não governamentais (ou ainda como atores visíveis e invisíveis).

Os governamentais são aqueles que tem maior influência na composição da agenda: chefe do executivo; funcionários do alto escalão da burocracia (ministros, secretários e gestores); poder legislativo, servidores públicos, etc. Os atores não governamentais, em geral, são aqueles que tem maior influência na produção de alternativas e soluções: grupos de interesses, pesquisadores, movimentos sociais, etc. Naturalmente, essa divisão é flexível, considerando que muitas vezes as posições entre atores governamentais e não governamentais são fluidas e transitórias.

Para além dos grupos de agentes com capacidade de influência no processo de formação de agenda, governamentais e não governamentais, existe um agente considerado central no MFM, o chefe do executivo. No estudo de caso em tela, trata-se do governador que possui poder de veto na agenda, bem como é o responsável pela escolha de postos-chaves no governo.

Para Kingdon, o chefe do executivo é considerado um dos agentes mais influentes no processo de formação de agenda, pois: “Nenhum outro ator

individualmente, no sistema político, tem a capacidade do presidente de estabelecer agendas em determinadas áreas políticas para todos os que lidam com essas políticas.” (KINGDON, 1999, p.23). Por sua posição e capacidade de distribuição de recursos institucionais (principalmente o poder de veto e o poder de nomear pessoas para cargos-chave do processo decisório), recursos organizacionais e recursos de comando da atenção pública, o chefe do executivo é considerado o ator mais forte na definição da agenda (CAPELA, BRASIL e SUDANO, 2015).

4.2.1 Categorias de análise propostas

A estrutura de categorias especificadas pelo modelo de Kingdon (1995), ver Quadro 4 - síntese das categorias propostas pelo modelo -, é destacada por sua capacidade de relacionar a racionalidade técnica da construção de alternativas com os processos de negociação entre agentes e com a dinâmica política do processo decisório (RODRIGUES, 2010).

Quadro 4 – Síntese das Categorias do Modelo dos Múltiplos Fluxos

PROBLEMA	Não há vínculo causal entre problemas e soluções. Questões não se transformam em problemas automaticamente: problemas são construções que envolvem interpretação sobre a dinâmica social. A definição de problemas é fundamental para atrair a atenção dos formuladores de políticas. São representados por meio de indicadores, eventos, crises e símbolos que relacionam questões a problemas.
SOLUÇÕES	Não são desenvolvidas necessariamente para resolver um problema. São geradas nas comunidades políticas, difundem-se e espalham-se no processo de sensibilização. São soluções tecnicamente viáveis, que representam valores compartilhados, contam com consentimento público e receptividade dos formuladores de políticas com maiores chances de chegar à agenda.
FLUXO POLÍTICO	Refere-se ao contexto político, cria o “solo fértil” para problemas e soluções. O “clima nacional”, as forças políticas organizadas e as mudanças no governo são fatores que afetam a agenda. Ideias e não apenas poder, influência, pressão e estratégia são fundamentais no jogo político.
ATORES	O presidente (poder executivo) exerce influência decisiva sobre a agenda. A alta burocracia e o legislativo também afetam a agenda. Grupos de interesse atuam mais, no

	sentido de bloquear questões, do que de levá-las à agenda. A mídia retrata questões já presentes na agenda, não influenciando sua formação.
JANELA DE OPORTUNIDADE	Oportunidades de mudança possibilitam ao empreendedor efetuar a convergência de problemas, soluções e dinâmica política, mudando a agenda.

Fonte: GÖTTEMS, 2010, p. 44.

As categorias apresentadas acima compõem uma cadeia de eventos que quando balanceados podem promover a abertura de uma janela de oportunidade (*policy windows*), favorecendo a emergência de determinado tema a agenda governamental. A capacidade explicativa do modelo reside na sensibilidade de captar o encadeamento desses eventos, compreendidos como impulsionadores de um determinado tema na agenda governamental.

4.2.2 Aplicação do MFM

O MFM desenvolvido por Kingdon (1995) baseou-se em estudos de caso ancorados em entrevistas com indivíduos relacionados à produção de políticas. A amostra de entrevistados pelo autor considerou, principalmente, duas características: posição formal na hierarquia decisória e indivíduos indicados pelos entrevistados como participantes do processo de formação de agenda. Aplicando esse procedimento metodológico foram realizadas 18 entrevistas semiestruturadas com atores governamentais e não governamentais que, de alguma forma, participaram do debate sobre a PPP de esgoto do Recife.

Além de seguir o procedimento metodológico de Kingdon (1995), a opção pelo modelo de entrevista semiestruturada, com perguntas abertas, considerou que esse tipo de entrevista possibilita “uma compreensão detalhada das crenças, atitudes, valores e motivações, em relação aos comportamentos das pessoas em contextos específicos” (GASKELL, 2008, p. 65). As perguntas⁵² empregadas foram uma estratégia para o entrevistado apresentar de forma mais detalhada, com suas

⁵² Antes do início da gravação, questões importantes relacionadas à pesquisa foram explicadas com maior detalhe para evitar quaisquer confusões ou ambiguidades por parte dos entrevistados. Procurou-se intervir o mínimo possível durante as entrevistas, facilitando ao entrevistado falar livremente sobre cada tema abordado. Quando determinado tema ou questão não era compreendida, o procedimento adotado foi de perguntar estritamente sobre o assunto e evitar possíveis “fugas”.

próprias palavras, sua visão de mundo e aspectos relacionados à pesquisa. Ao iniciar as entrevistas, foi solicitado a anuência dos entrevistados a partir de um termo de consentimento (Apêndice A) e sua permissão para gravá-las, porém em alguns casos a permissão não foi concedida. Cada entrevistado foi identificado com um nome fictício, sem relação com o seu nome verdadeiro ou sua identidade (Apêndice B).

O procedimento de entrevista foi planejado com o objetivo de ter acesso à dados mais detalhados e ricos, seguindo algumas instruções de boas práticas na aplicação de técnicas de entrevista (BOYCE e NEALE, 2006). Neste sentido, o entrevistador tomou iniciativa de: 1) tornar medidas para deixar o entrevistado confortável; 2) demonstrar interesse nos relatos apresentados; 3) evitar interferências durante os relatos; 4) usar vestimenta adequada e neutra; 5) evitar questões do tipo sim/não para conduzir e aprofundar a entrevista; 6) usar linguagem corporal apropriada; 7) manter suas opiniões pessoais sob controle; 8) exposição clara e direta dos objetivos da pesquisa antes de iniciar a entrevista; e 9) garantia de anonimato dos entrevistados e confidencialidade do conteúdo das entrevistas.

Ainda durante o procedimento de entrevista, algumas restrições inerentes a técnica de pesquisa foram observadas em alguns casos, como: 1) falta de motivação do entrevistado; 2) respostas falsas ou incoerentes e 3) influência externa durante a aplicação da entrevista. Para cada restrição observada, houve um esforço para contornar a situação ainda durante a aplicação da entrevista. Para o problema de falta de motivação do entrevistado, tentou-se criar uma relação de empatia com o entrevistado, no sentido de demonstrar o máximo de interesse durante o relato. Para as respostas incoerentes ou falsas, houve o esforço de tornar as questões sempre claras e objetivas. Para o problema de interferências externas, tentou-se agendar entrevistas sempre em locais neutros, ou que representassem o menor grau de influência no entrevistado. Entretanto, para o grupo de gestores públicos entrevistados, houve forte dificuldade em realizar o procedimento fora do ambiente profissional, que invariavelmente interferiu no procedimento de entrevista, seja por constrangimento durante a aplicação de questões sobre política (sensíveis no ambiente profissional) ou por constantes interrupções provocadas por terceiros.

A amostra de entrevistados foi selecionada de acordo com sua hierarquia no processo decisório e de seu envolvimento no debate que antecedeu a emergência da PPP de esgoto do Recife na agenda governamental. Para a categoria de atores governamentais, priorizou-se os indivíduos que ocuparam cargos no alto escalão governamental (com poder decisório – gestores, diretores e secretários) com capacidade de influenciar no processo decisório. Para a categoria de atores não governamentais, priorizou-se aqueles que participaram ativamente do debate público sobre a PPP de Esgoto. Posteriormente, os entrevistados de ambas as categorias indicavam outros participantes do processo, um procedimento similar a técnica da “bola de neve”⁵³. No total foram realizadas 18 entrevistas, apresentadas no Quadro 5, por instituição, frequência e categoria.

Quadro 5 – Amostra de entrevistas sobre a formação da agenda governamental

Instituição de filiação	Quantidade de entrevistas	Categoria
Secretaria de Saneamento	3	Agente governamental
Compesa	5	Agente governamental
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	1	Agente não governamental (especialistas)
Instituto Federal de Pernambuco (IFPE)	1	Agente não governamental (especialistas)
Ex-secretário de saneamento do Recife	1	Agente não governamental (especialistas)
Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE)	2	Agente governamental
Prezeis	1	Agente não governamental
Sindicato dos Urbanitários	2	Sindicato
Empresa de Urbanização do Recife (URB)	1	Agente governamental
Movimento de Luta nos Bairros (MBL)	1	Agente não governamental

Em pesquisa qualitativa não existe uma quantidade de entrevistas pré-definidas como representativas do universo em análise. Para Baur e Gaskell (2008) existe um “ponto de saturação” que ocorre quando “mais entrevistas não melhoram

⁵³ Trata-se de uma técnica de amostra não probabilística na qual os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que, por sua vez, indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o “ponto de saturação” (BALDIN e MUNHOZ, 2011).

necessariamente a qualidade, ou levam a uma compreensão mais detalhada” (p.70). Como parâmetro razoável, os autores indicam uma quantidade entre 15 e 25 entrevistas individuais para atingir o “ponto de saturação”.

Cada indivíduo entrevistado fazia parte de uma determinada instituição que em maior ou menor medida esteve envolvido direta ou indiretamente na formulação da PPP de esgotamento sanitário. Naturalmente, cada um dos entrevistados experienciou a sua maneira e de acordo com sua posição institucional esse processo, rememorando episódios e discussões que envolveram a definição da PPP de Esgoto.

As entrevistas realizadas foram agrupadas nas categorias propostas pelo MFM (governamentais e não governamentais), depois foram sub-agrupadas nos seus respectivos grupos (especialistas, técnicos, secretários, sindicatos, movimentos sociais, etc) de forma a permitir a caracterização das posições e preferências de cada ator no processo. Ainda a partir das entrevistas foi possível reconstruir o processo de articulação entre os fluxos, bem como compreender o papel desempenhado pelos agentes na construção da política.

O roteiro de entrevista não foi padronizado. Houve um roteiro base com questões padronizadas, porém dada a as diferenças entre grupos e a técnica de entrevista semi-estruturada aplicada, fez-se necessária adaptações constantes durante o procedimento de aplicação. Desse modo, para cada grupo as entrevistas foram organizadas por temas centrais e cada tema foi investigado por um conjunto de questões, apresentados no Quadro 6, referentes às categorias extraídas pelo MFM e as questões centrais.

Quadro 6 – Roteiro básico de questões para as entrevistas semiestruturadas

Temas Centrais	Questões
PROBLEMA	Qual a leitura dada a questão do esgotamento sanitário no Recife?
SOLUÇÕES	Quais as propostas existentes? Qual a mais apropriada e por que?
FLUXO POLÍTICO	Como foi o debate (contexto) na época da escolha pela melhor solução política para o esgotamento sanitário?
ATORES	Qual foi o seu papel no debate sobre a política de esgotamento sanitário no Recife? Como se relacionou com

	os grupos prós e contra a sua posição?
JANELA DE OPORTUNIDADE	Como foi a atuação das lideranças governamentais (empreendedores políticos) na seleção pela PPP?

A entrevista sempre iniciou com uma pergunta sobre a trajetória do agente no setor de saneamento para em seguida introduzir o roteiro de questões, conforme apresentado no Quadro 6. Houve adaptação de questões durante o procedimento, considerando as diferentes posições e funções que os indivíduos ocupavam no setor de saneamento durante o processo de formulação da PPP, de modo que questões inicialmente fora do roteiro foram surgindo conforme o decorrer das entrevistas. O objetivo foi explorar 1) a fala do entrevistado sobre sua percepção do problema sanitário e as possíveis soluções; 2) as propostas existentes no setor para o período em análise; 3) sua relação com outros personagens do setor; e, por fim, 4) sua posição sobre a escolha da PPP na época do debate, especificamente no período 2011-2013 em que se apresentou e se discutiu publicamente a proposta.

Além das entrevistas semiestruturadas, foram feitas análises em fontes primárias e secundárias. Como fontes primárias, foram consultados: jornais locais, Diário Oficial de Pernambuco e Atas de Reuniões da ALEPE que apresentaram como tema a PPP de Esgoto do Recife. Como fontes secundárias, foram consultadas as bases de dados do Sistema Nacional de Informação Sobre Saneamento (SNIS), do DATASUS e do Censo Demográfico sobre as características socioeconômicas na cidade para caracterizar de forma mais acurada fatores de ordem social e sanitários no período que antecedeu a definição da PPP de Esgoto na agenda governamental.

Os dados obtidos via entrevistas semiestruturadas e fontes primárias foram analisados a partir da técnica de Análise de Conteúdo Temática, que será apresentada em detalhes no tópico 3.3.

4.2.3 O procedimento de entrevistas com representantes de ZEIS

Em paralelo as entrevistas desenvolvidas para explicar o processo de formação de agenda com base no MFM, também foram realizadas entrevistas

semiestruturadas com representantes de ZEIS, tendo em vista o papel central do PREZEIS na política urbana do Recife. Considerando o formato da PPP em não expandir os serviços de esgotamento sanitário para ZEIS não urbanizadas, o propósito foi de investigar em profundidade o papel de seus representantes no processo de emergência dessa política pública.

Diante da falta de dados gerais sobre os representantes de ZEIS, foi realizado um survey exploratório na modalidade censo⁵⁴ com esses representantes. Survey é um tipo de pesquisa social empírica quantitativa, aqui adotado em uma perspectiva exploratória para identificar a distribuição de determinados traços e características da população de representantes de ZEIS. Para Babbie (2005, p.96), dentre as várias modalidades da pesquisa de tipo survey, estes também podem ser:

“realizados para permitir enunciados descritivos sobre alguma população, isto é, descobrir a distribuição de certos traços e atributos. Nestes, o pesquisador não se preocupa com o porquê da distribuição observada existir, mas com o que ela é.”

A aplicação ocorreu durante as reuniões das Comissões para Urbanização e Legalização (COMUL), que agruparam no período de uma semana 76 representantes de ZEIS com um total de 57 respondentes. O procedimento de aplicação do questionário foi em um ambiente não controlado de forma autoaplicável, sendo realizada uma apresentação do pesquisador e da pesquisa, seguido da distribuição do questionário. Uma das dificuldades⁵⁵ no procedimento foi conseguir manter a atenção dos respondentes de forma individualizada durante as respostas, sem interferência de terceiros. Outra dificuldade de aplicação residiu na compreensão dos mesmos sobre as questões apresentadas⁵⁶.

O questionário aplicado⁵⁷ (Apêndice C) foi elaborado a partir da necessidade de identificar o perfil social e econômico dos representantes de ZEIS, bem como sua

⁵⁴ Existem ao todo pouco mais de 100 representantes de áreas ZEIS, considerando representantes (titulares) e seus suplentes eleitos. De modo geral, a exceção da ZEIS Torrões em que seu representante não compareceu às reuniões gerais no início de 2016, as informações foram coletadas com todos os representantes titulares.

⁵⁵ A dificuldade relatada indica que provavelmente a qualidade das informações pode ser sub ou sobre estimada. Para maiores informações sobre a qualidade de estimativas em surveys, consultar Paranhos *et al.* (2014).

⁵⁶ Em geral, o perfil do representante de ZEIS é de baixa escolaridade. Em vários casos (8), os representantes não sabiam ler. Nessas circunstâncias, técnicos da URB se ofereceram para acompanhar a aplicação do questionário fazendo a leitura e marcando as questões pelos representantes.

⁵⁷ Na construção do questionário, priorizou-se o uso de questões curtas e objetivas para evitar quaisquer formas de interpretações ambíguas por parte dos entrevistados.

percepção sobre as condições sanitárias locais e sua relação com partidos e políticos profissionais. Após esse levantamento do perfil geral do representante de ZEIS, foram realizadas 5 entrevistas semiestruturadas para aprofundar a investigação sobre a relação destes com a PPP de esgoto.

O roteiro de entrevista elaborado para os representantes de ZEIS diferiu daquele empregado anteriormente com base no MFM. Considerando o propósito de compreender a relação entre representantes de ZEIS e políticos durante a elaboração da PPP, o roteiro construído foi estruturado a partir de quatro eixos temáticos, apresentados no Quadro 7.

Quadro 7 – Roteiro de Entrevista com os Representantes de ZEIS

Questões temáticas	Questões específicas
1. Caracterização social entrevistado	a. História de vida (sua trajetória como liderança comunitária, como chegou à comunidade); b. rotina das atividades como liderança, escolaridade, profissão e papel político local.
2. O acesso aos serviços de esgotamento sanitário na ZEIS	a. Como é percebida a questão do esgotamento sanitário na comunidade (relevante ou não), registro fotográfico da área, estratégias locais de destinação do esgoto.
3. Conhecimento sobre a PPP de esgotamento sanitário no Recife	a. Se tem conhecimento da PPP de esgoto e de sua meta de universalizar o esgotamento sanitário? b. Teve algum posicionamento sobre a política?
4. Sua relação com partidos políticos e políticos profissionais	a. Se tem relação com partidos, se sim, por que? b. Se tem relação com candidatos; se sim, por que? c. qual a motivação para envolvimento com partidos e candidatos?

A perspectiva de pesquisa quantitativa-qualitativa adotada nesta etapa ocorreu em função da 1) necessidade de identificação do perfil do representante de ZEIS em função da ausência de dados disponíveis na literatura específica; e 2) Conhecer em profundidade a relação das lideranças comunitárias com o sistema político a partir de suas práticas políticas locais e percepções sobre os problemas sanitários na sua área de representação. Seu propósito foi de compreender a relação entre as práticas políticas comunitárias e a política de esgotamento sanitário do Recife.

4.3 O procedimento de análise de dados

Para analisar o conjunto de dados coletados (entrevistas semiestruturadas e fontes primárias), empregou-se a técnica de Análise de Conteúdo sob uma abordagem qualitativa, conduzida a partir de uma análise temática (BARDIN, 2011; NEUENDORF, 2002). O procedimento, basicamente, foi o de observar a presença e frequência com que determinados temas emergiam na fala dos entrevistados, considerando seu contexto em relação ao objeto de estudo (GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004).

Para Bardin (2011, p.135) a análise temática “consiste em descobrir os ‘núcleos de sentido’ que compõem a comunicação e cuja presença, ou frequência de aparição, podem significar alguma coisa para o objetivo analítico escolhido.”

A Análise Temática de Conteúdo foi realizada a partir das seguintes etapas: 1) pré-análise; 2) codificação e 3) tratamento dos resultados obtidos (MINAYO, 2007). Na primeira etapa, foi realizada uma leitura flutuante a partir do contato intenso com o material coletado, seguida pela definição do *corpus* da pesquisa (entrevistas e documentos - jornais locais, Atas de Reuniões da ALEPE e Diário Oficial de Pernambuco). Sobre a definição do *corpus* da pesquisa, sua constituição considerou os critérios de exaustividade (análise minuciosa do texto), homogeneidade (critérios comuns na seleção do material de pesquisa), exclusividade (as codificações realizadas são mutuamente exclusivas), objetividade (qualquer codificador construído chega ao mesmo resultado) e pertinência (referente ao objeto de estudo) (OLIVEIRA, 2008; BARDIN, 2011).

Na segunda etapa, considerou-se como unidade de análise o enunciado textual que podem ser frases ou períodos que possuem significados subjacentes passíveis de codificação via interpretação com base nas teorias empregadas. No caso, os códigos expressam unidades condensadas de significados que agrupam um conjunto de enunciados sob similaridade de conteúdo. Através dos códigos construídos, foi possível agrupá-los em temas, considerados como um link ou ponto comum entre um conjunto de códigos similares. Assim, presença e frequência de temas indicam a relevância de determinados conteúdos, analisados como “indicadores”, de fatores relevantes para explicar a questão da pesquisa (GRANEHEIM e LUNDMAN, 2004; ELO e KYNGÄS, 2008; BARDIN, 2011).

No caso, os dados brutos do texto, enunciados, foram agregados em códigos (unidades de significados) como expressões densas de significados baseadas no referencial teórico adotado. Por sua vez, os códigos foram agregados em temas referentes as características ou expressões do conteúdo observado. Tratou-se de um processo de sistematização e agregação das informações como representação sintética do conteúdo textual observado, orientado por critérios teoricamente selecionados.

Por fim, a descrição da presença, frequência ou ausência de determinados temas é parte essencial do processo de análise que não se limita apenas a sua descrição, mas também a inferência relativa ao conhecimento sobre o objeto de estudo. Trata-se de buscar uma correspondência entre a estrutura de temas observados e os significados circunscritos ao processo de emergência da PPP na agenda governamental.

5 A Emergência da PPP de esgoto do Recife na Agenda Governamental

Este capítulo analisa a emergência da PPP de esgotamento sanitário na agenda governamental da Cidade do Recife. O objetivo é discutir como foi o processo de emergência dessa política pública a partir do MFM de Kingdon (1995), observando a interação entre os diferentes fluxos que compõe procedimento de formação de agenda.

Inicialmente, seguindo o procedimento metodológico adotado, apresentou-se os diferentes eventos que compõem os diferentes fluxos, considerando a natureza e relevância de cada evento em correspondência ao fluxo proposto pelo modelo analítico (fluxo de problemas, fluxo de propostas e soluções e fluxo político). No caso, apresentou-se a construção social da questão sanitária local como um problema público, o processo de seleção das alternativas políticas para o setor e o reconhecimento governamental da proposta de PPP.

Após a análise dos fluxos, analisou-se o papel dos diferentes grupos e atores envolvidos. Através de entrevistas e análise de documentos, observou-se os diferentes papéis e estratégias adotadas para a opção pela proposta de PPP como política de esgotamento sanitário na cidade. Também foi possível identificar o processo pelo qual tais grupos se articularam, formando coalizões em função de interesses em comum.

Por último, como resultados, observou-se que a janela de política pública no setor de saneamento local foi dominada pela questão da crise fiscal e por agentes governamentais associados ao governador e dirigentes da empresa pública de saneamento. Os principais fatores que favoreceram a emergência da PPP de esgotamento sanitário no Recife foram: (1) a combinação dos discursos técnico e econômico-fiscal como modeladores da política; (2) a associação observada entre a escala local, estadual e nacional para a definição de uma agenda de saneamento ancorada em fortes investimentos em infraestrutura, fruto de um período singular de

crescimento econômico; e (3) a concepção pragmática dos agentes envolvidos em optar pela PPP como uma estratégia para entregar benefícios coletivos com baixo risco político.

5.1 O fluxo de problemas

O reconhecimento de problemas não é condição suficiente para um tema entrar na agenda governamental, mas constitui uma etapa fundamental para o estabelecimento dela. Para Kingdon (1995), as conversões de questões em problemas ocorrem por meio de três (3) mecanismos: eventos focalizadores (*focusing events*), indicadores e *feedback* governamental. A mudança de uma questão para o *status* de problema é um processo fundamental na compreensão da formação da agenda governamental que, no caso do serviço de esgotamento sanitário na Cidade do Recife, observou-se a presença de eventos marcantes decorrentes da baixa cobertura dos serviços ao longo dos anos, da manutenção de baixos índices de acesso e de sucessivas experiências municipais em lidar com o problema.

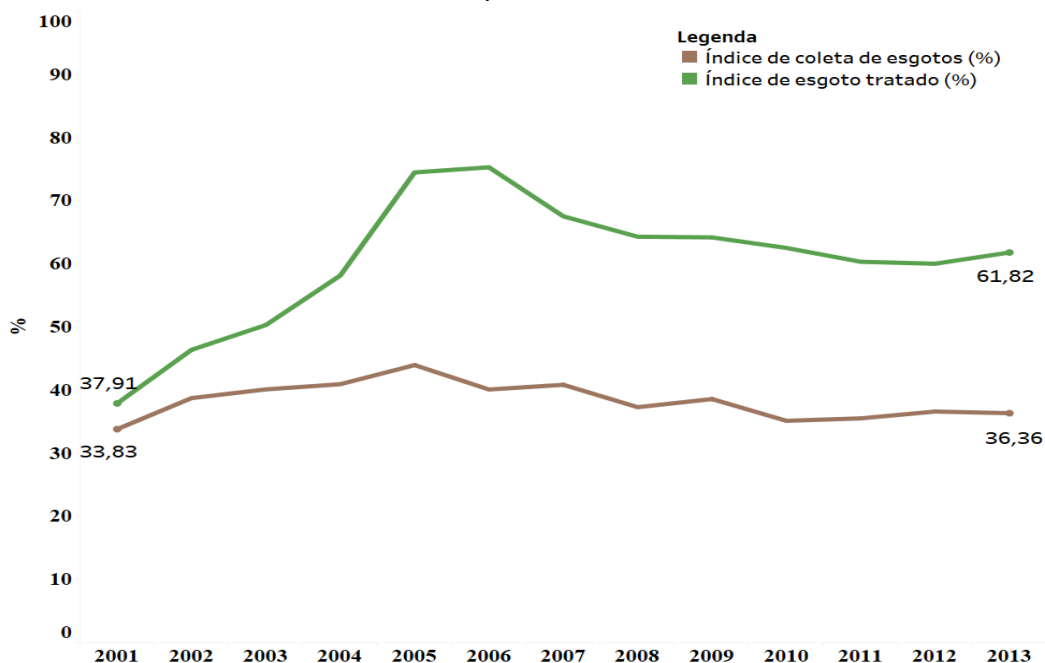
Durante as décadas de 1990 e 2000, ocorreram diferentes eventos no Recife com impacto direto na saúde pública relacionados com o baixo acesso ao serviço de esgotamento sanitário. No caso, foi feita uma sistematização dos seguintes eventos, identificados como relevantes para explicar a conversão da questão da baixa cobertura de esgotamento sanitário em um problema de agenda no Recife: crise sanitária associada aos baixos índices de acesso ao serviço, experiências de políticas locais ineficazes e a criação do marco regulatório do setor de saneamento.

5.1.2 Crise sanitária na Cidade do Recife nas décadas de 1990 e 2000

A precariedade sanitária é uma constante na cidade do Recife e remete a uma historiografia ampla, com registros desde o povoamento colonial (MELLO, 1991; MENEZES, ARAUJO, CHAMIXAES, 1991; VASCONCELOS, 1995; COSTA e PONTES, 2000; CARVALHO, 2010). De forma mais contemporânea, tomando o período pós redemocratização, o quadro sanitário no Recife se mantém praticamente inalterado com baixos índices de coleta e tratamento de esgoto.

Na década de 1990⁵⁸, o índice de coleta de esgoto no Recife era de 30% apenas, concentrado nas áreas centrais e urbanizadas (Figura 8). Do início da década de 2000 até o ano de assinatura do contrato de PPP em 2013, ver Gráfico 3, houve uma evolução lenta e gradual para os índices de coleta e de tratamento de esgoto.

Gráfico 3 – Variação dos indicadores de coleta e tratamento de esgotos na Cidade do Recife no período 2001-2013



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da base de dados do SNIS, 2016.

Como é possível observar, no período de 2001-2013, a expansão dos serviços foi pouco significativa. Para o serviço de coleta de esgoto, a expansão foi de apenas 2,5%. Para o serviço de tratamento do esgoto coletado, existe uma variação maior, decorrente de problemas operacionais que afetam as estações de tratamento ao longo dos anos, reverberando na variação do índice de tratamento do esgoto coletado. De todo modo, vale ressaltar que nesse período também não houve uma expansão substantiva da capacidade de tratamento do esgoto⁵⁹.

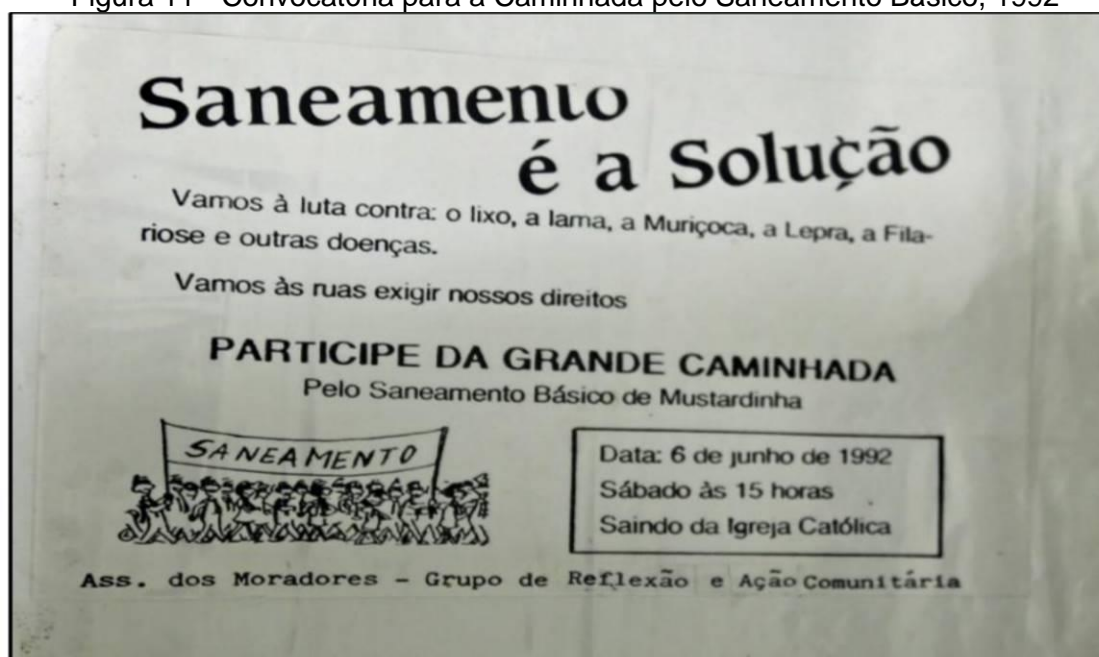
⁵⁸ Para a década de 1990 se utilizou dados IBGE (1992), pois nesse período não existe a informação disponível na base de dados do SNIS que serviu de referência para todos os indicadores de esgotamento sanitário utilizados.

⁵⁹ O sistema de tratamento de esgoto no Recife, no período analisado (década de 1990, 2000 e 2010) era composto por dois subsistemas: Cabanga e Peixinhos. O primeiro com capacidade para tratar 80.000m³/dia, com redução de carga orgânica de 40%; e o segundo com capacidade para tratar 36.000m³/dia, com capacidade de redução de 80% da carga orgânica. Ambos sistemas possuem uma capacidade de tratamento superior ao volume de esgotos coletado, sendo subutilizadas. Além desses sistemas, existe um terceiro tipo de menor alcance,

Como resultado do baixo desempenho dos serviços de esgotamento sanitário associado a fatores de precariedade urbana (acionamento de água, falta de urbanização, drenagem deficitária, etc), a cidade do Recife sediou eventos catastróficos do ponto de vista da saúde pública.

Um evento marcante da precariedade urbana do Recife, na década de 1990, foi o título de capital mundial da Filariose bancroftiana⁶⁰, concentrando os maiores índices de infectados no mundo (MACIEL, FURTADO e MARZOCHI, 1999). O bairro da Mustardinha, uma área ZEIS com alta incidência da doença, foi palco de forte mobilização popular na época. A população local protagonizou mobilizações sistemáticas pela implantação dos serviços de esgotamento sanitário no bairro como uma solução para o problema existente, como pode ser observado na Figura 11.

Figura 11 - Convocatória para a Caminhada pelo Saneamento Básico, 1992



Fonte: Arquivo comunitário de Mustardinha (1992) apud CASTRO, 2015, p.106.

Além do caso emblemático da Mustardinha, que resultou em uma série de medidas governamentais para o controle da Filariose, ainda na década de 1990, a cidade do Recife sediou outros eventos não menos catastróficos. Em 1992 a praia

denominado de Sistemas Isolados, que não estão interligados aos subsistemas apresentados acima e que adotam soluções específicas para cada caso em relação a coleta, transporte e tratamento dos efluentes (RECIFE, 1995).

⁶⁰ *Wuchereria bancrofti* é o agente etiológico da doença da filariose bancroftiana que se desenvolve em terrenos alagados, canais e fossas rudimentares e redes de drenagem abertas, que apresentem retenção de água. Além da filariose existe um conjunto de patógenos de veiculação hídrica disponíveis em realidades de ausência de sistemas de esgotamento sanitário adequado (ALBUQUERQUE, 1993; MACIEL et. al., 1994).

de Boa Viagem foi literalmente fechada pela cavalaria da Polícia Militar em função de um surto de cólera (*Vibrio cholerae*). Na época, existia a suspeita de que a poluição dos rios e córregos, decorrentes da falta de esgotamento sanitário, tinha contaminado o litoral pernambucano, favorecendo a disseminação de uma epidemia de cólera e levando à sua interdição por um período de oito dias até o fim da suspeita. O episódio gerou o icônico banho de mar do então governador Joaquim Francisco que tentou afastar os rumores da contaminação se “arriscando” em banhar-se na praia de boa viagem (Figura 12).

Figura 12 – Manchete sobre o risco de contaminação de cólera no litoral pernambucano em 1992

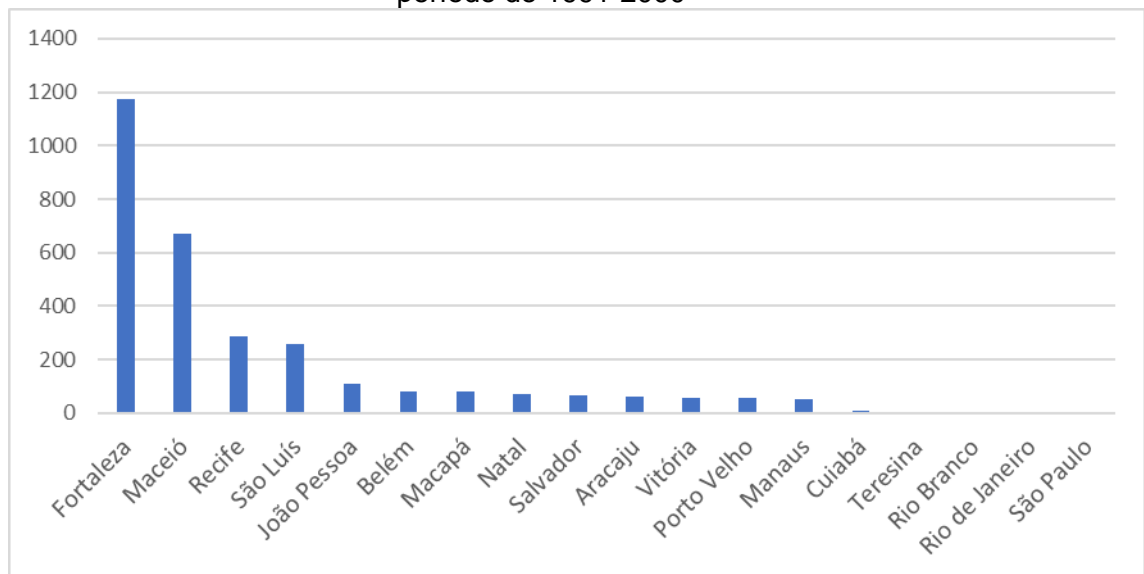


Fonte: Diário de Pernambuco, 1992, p.1.

O fechamento de um dos principais cartões postais do estado, a praia de Boa Viagem, e a midiatização da transmissão da cólera no litoral pernambucano gerou prejuízos ao setor de turismo e hotelaria, além de uma série de protestos de pescadores do Pina que foram prejudicados com a medida⁶¹. Apesar dos contornos políticos que a crise da cólera tomou no Recife, a ocorrência de cólera na capital pernambucana se manteve em patamares elevadas durante toda a década de 1990 (Gráfico 4).

⁶¹ O governador Joaquim Francisco foi duramente criticado pela forma como lidou com a questão da epidemia de cólera.

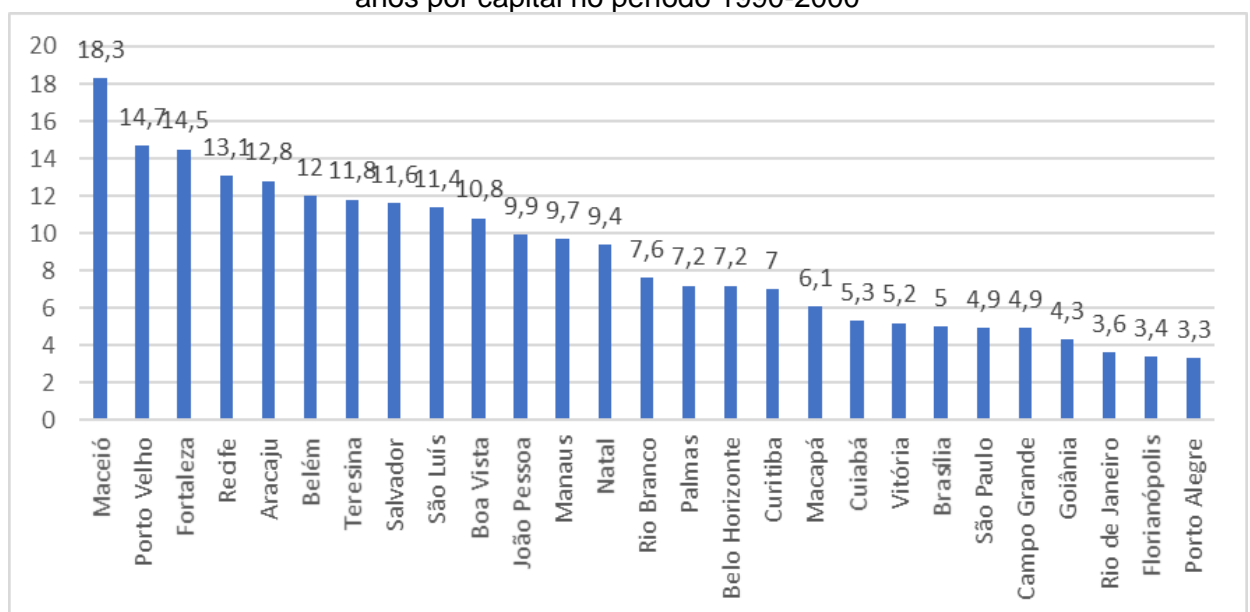
Gráfico 4 – Taxa de casos de cólera confirmados (por 100.000 habitantes) em capitais no período de 1991-2000



Fonte: DATASUS, 2018.

De forma comparativa, somando todas as ocorrências registradas durante o período de 1991-2000, a cidade do Recife ocupou a terceira posição entre as capitais brasileiras com as maiores taxas de casos de cólera registrados, atrás apenas de Fortaleza (1°) e Maceió (2°). Outra posição de destaque pouco honorífica da capital pernambucana, no período de 1990-2000, foi o alto percentual de óbitos ocorridos em menores de 5 anos vítimas de doenças diarreicas agudas (Gráfico 5).

Gráfico 5 - Percentual de óbitos (%) por doença diarreica aguda em menores de 5 anos por capital no período 1990-2000*



Fonte: DATASUS, 2018.

*Proporções calculadas a partir dos óbitos informados ao Sistema de Informações de Mortalidade.

Para o período de 1990-2000, Recife apresentou a quarta maior média nacional de óbitos por doença diarréica aguda em menores de 5 anos em comparação com as demais capitais brasileiras. Em linhas gerais, esse quadro revela a gravidade das doenças diarréicas agudas na cidade, evidenciando uma forte associação entre a saúde pública local e o baixo acesso ao serviço de esgotamento sanitário. Entretanto, cabe aqui a ressalva que as taxas de cólera e óbitos por doença diarréica aguda em menores de 5 anos são fenômenos com causas multifatoriais⁶² e que os serviços de saneamento apresentam uma forte correlação negativa com estas, ou seja, em situações de baixo acesso aos serviços, em geral, observa-se taxas elevadas de cólera e óbitos por doença diarréica aguda em menores de 5 anos de (MENEGUESSI *et al.*, 2015; SILVA, 2017).

Na década seguinte, nos anos 2000, ocorreram várias epidemias de dengue na cidade do Recife. Particularmente, em 2002 houve uma grave epidemia com mais de 116.000 mil casos notificados (CORDEIRO, 2008; BÖHM, 2016).

Além dos problemas de saúde pública que marcaram a Cidade do Recife nas décadas de 1990 e 2000, de forma não menos alarmante, ainda persiste na cidade a prevalência de altos índices de doenças de veiculação hídrica: doenças gastrointestinais, amebíase, hepatite, esquistossomose, dengue, filariose, leptospirose, entre outras diretamente relacionadas com baixo acesso ao serviço de esgotamento sanitário (GUIMARÃES, 2003; PASCOALINO e MORAES PEREIRA, 2009).

Para Kingdon (1995), eventos focalizadores como catástrofes ou desastres capazes de gerar comoção social auxiliam na conversão de questões em problemas merecedores de atenção governamental. No caso, o argumento aqui desenvolvido se refere a relação observada entre a existência de eventos “catastróficos” para a saúde pública local durante as décadas de 1990 e 2000 com o baixo acesso aos serviços de saneamento básico, em particular, o segmento de esgotamento sanitário. Como será apresentado, a seguir, do ponto de vista sanitário, o esgotamento sanitário entrou na agenda municipal gerando políticas públicas distintas para atender as demandas locais.

⁶² Em última análise, não é possível atribuir a redução dessas taxas apenas à variação do índice de acesso aos serviços de saneamento básico.

5.1.3 Experiências de políticas locais

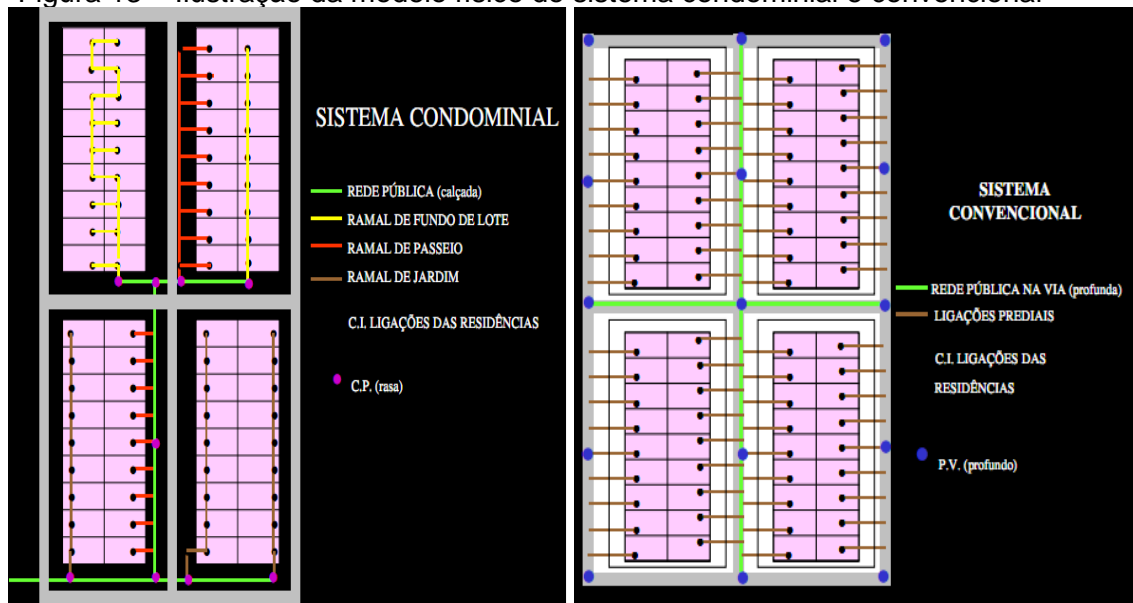
Atento a questão sanitária, o poder municipal engendrou uma série de intervenções. De forma resumida, na década de 1990, face a crescente demanda social pelo acesso ao serviço em um contexto de democracia recente e crise econômica, a política local foi orientada pelo debate da descentralização e da redução de custos de intervenção. Nesse momento, a política municipal de esgotamento sanitário pautou-se pela implantação de sistemas condominiais de esgotamento sanitário como uma tecnologia simplificada, de baixo custo e potencialmente capaz de expandir a cobertura dos serviços (VASCONCELOS, 1995).

O sistema condominial é caracterizado por uma rede de esgoto flexível, passando nos fundos dos lotes, na frente das casas, nos becos ou vielas, dependendo da necessidade local, ao invés de passar pelas vias públicas como no sistema convencional (Figura 13) (MELO, 2009). Essa característica da tecnologia condominial permite a implantação de redes coletoras de esgoto em áreas não urbanizadas, uma característica considerada como potencialmente capaz de avançar na universalização do serviço, sob baixo custo de implantação.

A nível municipal, esse sistema também foi adotado como ferramenta de planejamento. Em 1994, foi concebido o Plano de Ordenamento do Sistema de Esgotos do Recife⁶³ (POSER), adotando o padrão de sistema condominial como modelo de intervenção municipal, definindo o território municipal em microssistemas sob a lógica da flexibilidade e redução de custos (PINTO, 2006).

⁶³ O POSER dividiu a área não saneada do Recife em 98 unidades de coleta, cada uma destas correspondendo a um microssistema de coleta e tratamento de esgotos. Essa divisão permitiu unificar o padrão de tratamento e evitar a projeção de grandes estações de tratamento de esgotos, as quais exigiam grandes estruturas e investimentos pesados em estações elevatórias e emissários, além do elevado consumo de energia e riscos de operação, que poderiam causar sérios danos ao meio ambiente (PINTO, 2006).

Figura 13 – Ilustração da modelo físico do sistema condominial e convencional



Fonte: KILSON, 2008, p.9.

O sistema condominial reúne as residências de uma mesma quadra, formando microssistemas ligados à rede pública, reduzindo praticamente à metade a extensão total da rede e gerando economias significativas na implantação da infraestrutura. Outra característica peculiar desse modelo é a proposta de compartilhamento de responsabilidades entre o Estado (na figura do município) e as comunidades beneficiárias mediante diferentes tipos de parcerias, com diferentes níveis de responsabilidades para cada parte, uma espécie de “pacto condominial”⁶⁴ (CASTRO, 2015).

Portanto, na década de 1990, a tônica foi atender as áreas de baixa renda no território municipal que, sob forte mobilização social, demandaram a implantação dessa infraestrutura. Entretanto, dentre vários problemas ocorridos com a implantação do sistema condominial⁶⁵, destaca-se a falta de integração entre a Compesa e a Prefeitura do Recife na implantação dos sistemas. Ao fim desse período, o resultado foi a implantação de 54 sistemas de esgotamento condominial com severos problemas de operação e o baixo aproveitamento (recebimento) por parte da concessionária (Compesa) responsável pela operação dos serviços. Tratou-

⁶⁴ As parcerias comunidade-Estado, via de regra, envolviam a aquisição total ou parcial dos materiais para construção dos ramais pela população, bem como a adequação das instalações sanitárias residenciais (RECIFE, 1990).

⁶⁵ O sistema condominial foi considerado uma experiência de pouco êxito em expandir o acesso ao serviço de esgotamento sanitário no Recife (mas de sucesso em outros estados e países). Para maiores informações, consultar Vasconcelos (1995) e Castro (2015).

se de uma política estritamente local⁶⁶, com pouco suporte do governo estadual e da Compesa (VASCONCELOS, 1998).

Na década seguinte, o padrão de intervenção local foi baseado no conceito de saneamento integrado. Nesse período, a tônica foi de intervir diretamente na requalificação de ocupações não urbanizadas, adotando feições de uma política de (re)urbanização da Cidade do Recife. No caso, a política de esgotamento sanitário iniciou⁶⁷ com o projeto piloto das ZEIS Mangueira e Mustardinha, áreas urbanizadas com uma série de serviços públicos e melhoramentos considerados essenciais para a implantação da rede de esgotamento sanitário (calçamento, urbanização, educação ambiental, drenagem, instalações hidrosanitárias, etc) (Figura 14). Posteriormente, as ações de saneamento integrado foram replicadas em outras ZEIS no território municipal⁶⁸.

Figura 14 – Conjunto de elementos que compõem o saneamento integrado no



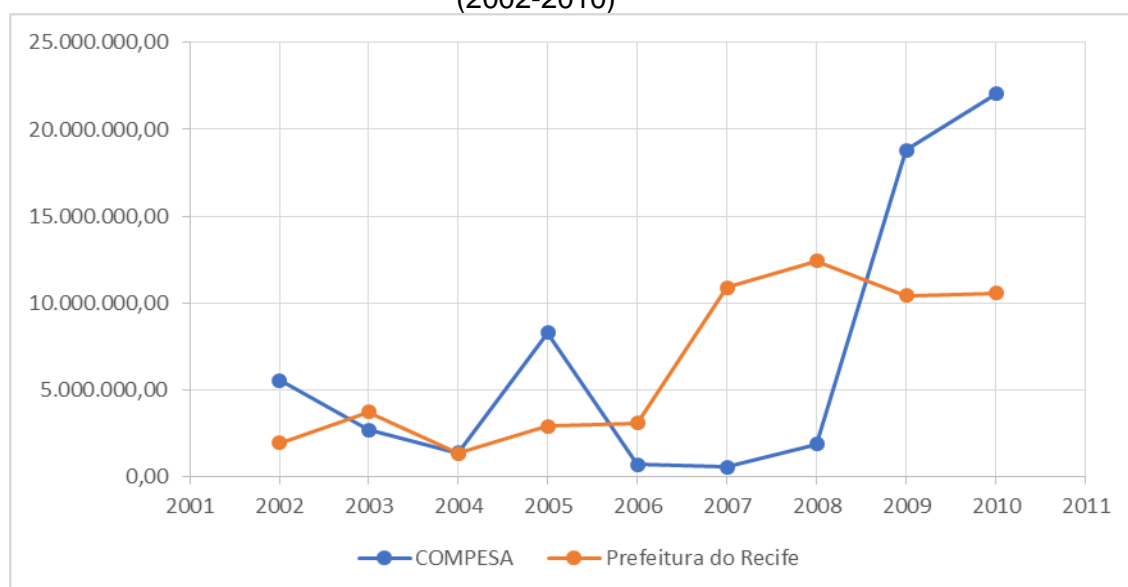
⁶⁶ O caráter estritamente local apresentado se refere ao protagonismo municipal, desprovido de parceria significativa com o governo estadual ou federal para tocar a infraestrutura sanitária na cidade. Vale também o registro aqui de que nesse período (1990), foi produzido o Plano de Ordenamento do Sistema de Esgoto do Recife sob inspiração do modelo condominial. Para maiores informações sobre a política de esgotamento sanitário municipal a partir do modelo condominial, consultar Vasconcelos (1995).

⁶⁷ Durante o período de 2001-2006 foram executadas obras em 15 áreas diferentes: Mangueira; Mustardinha; Roda de Fogo; Santo Amaro; Santa Teresinha; Vila dos Casados; Chié; Ilha do Joaneiro; Jardim Uchoa; Vila Santa Luzia; Chão de Estrelas; Aritana; Poço da Panela; Vila Cardeal e Silva; e Mangueira da Torre (SESAN, 2006).

⁶⁸ Posteriormente, o modelo de saneamento integrado foi replicado nos bairros de Santa Luzia, Roda de Fogo, Santo Amaro, Chão de Estrelas e Jardim Uchoa (FERREIRA, 2013).

A política de saneamento integrado no Recife, dada a complexidade do padrão de intervenção, implicou na necessidade de mobilizar recursos volumosos para alavancar os índices de esgotamento sanitário, bem como criou uma frente de urbanização das áreas ZEIS. Miranda (2014), analisando a dinâmica de alocação de recursos para o setor no período de 2006 a 2013, observou que o município se mostrou incapaz de financiar a expansão da infraestrutura sanitária local. No Gráfico 6, abaixo, apresenta-se a distribuição anual dos investimentos em esgotamento sanitário realizados tanto pela prefeitura quanto pela Compesa no período de 2002-2010.

Gráfico 6 – Distribuição dos investimentos em esgotamento sanitário na cidade do Recife (2002-2010)



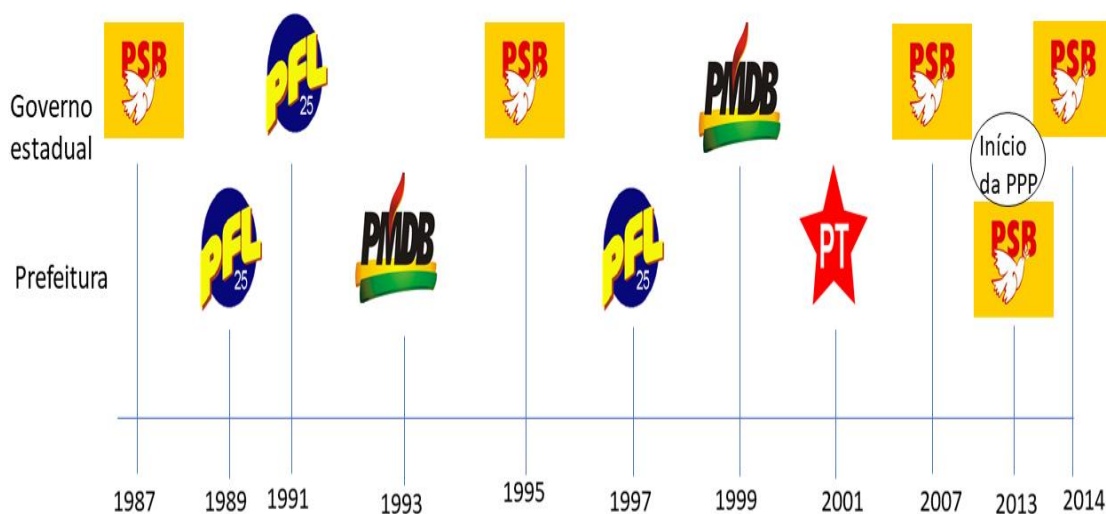
Fonte: SANEAR, 2012; SNIS, 2016

A média de investimento anual no período observado foi de 6,6 milhões para manutenção e expansão da infraestrutura de esgotamento sanitário no Recife. A partir dos dados apresentados, do ano de 2008 em diante a Compesa iniciou um crescimento vertiginoso dos investimentos nesse segmento na cidade enquanto que a prefeitura municipal manteve o investimento constante. Considerando a magnitude do problema e corroborando com uma das conclusões apresentadas por Miranda (2014), o nível de investimento local⁶⁹ se mostrou insuficiente para reverter o quadro de déficit crônico de esgotamento sanitário na cidade.

⁶⁹ A partir de 2006, parte dos investimentos municipais foi financiado pela COMPESA, a partir do Fundo Municipal de Saneamento (Lei Municipal nº 17.104/2005). Anualmente houve um repasse de 3% do valor correspondente a arrecadação líquida anual do exercício anterior da COMPESA, obtido na prestação dos

De igual modo, assim como a política de esgotamento sanitário a partir do modelo condominial na década de 1990, o padrão de saneamento integrado teve pouca participação da Compesa que atuou em parceria apenas no projeto piloto (ZEIS Mangueira e Mustardinha). A participação da Compesa, na política local, via de regra, mostrou-se tímida e, como uma empresa pública estadual, pode ter sofrido o efeito das polarizações partidárias nas décadas de 1990 e 2000 (Figura 15).

Figura 15 – Alinhamento partidário desde a redemocratização até 2014



Fonte: Elaboração própria.

Na Figura 15, apresentada acima, o objetivo é representar, de forma simplificada, a alternância dos partidos eleitos diretamente para a Prefeitura do Recife e para o Governo Estadual. Portanto, a representação dos partidos que assumiram por saída prematura dos ocupantes do executivo municipal ou estadual, por motivos diversos, foi propositalmente omitida. Desse modo, é possível observar que desde 1987 até 2013, houve apenas 2 alinhamentos partidários entre prefeitura e governo estadual. O primeiro alinhamento ocorreu no início dos anos 1990, com o Partido da Frente Liberal (PFL), atualmente conhecido como Democratas (DEM). Neste primeiro alinhamento, de acordo com Vasconcelos (1995), o sistema condominial esteve fora da agenda local que priorizou obras de grande porte para a infraestrutura local. No segundo alinhamento, em 2013, observa-se uma agenda

serviços em território municipal. Porém o repasse desses recursos ficou destinado às áreas ZEIS, nas quais não fosse viável a implantação de sistemas convencionais, mediante apresentação de projetos de urbanização e saneamento integrado.

comum para o setor de esgotamento sanitário, com a proposta da PPP de Esgoto do Recife.

De modo geral, as políticas de esgotamento sanitário municipais (sistema condominial e saneamento integrado) apresentaram um impacto tímido no incremento da oferta do serviço à população. Posteriormente, dado o baixo desempenho do padrão de intervenção local, marcado por intervenções pontuais em áreas de baixa renda, o governo estadual alinhado com o governo municipal, lançou a proposta de PPP para universalizar o serviço na cidade, apostando no setor privado como ator fundamental para dinamizar os investimentos para a expansão do serviço (FERREIRA, 2012).

5.1.4 Marco regulatório no Setor de Saneamento

Após a extinção do PLANASA em 1992, o setor de saneamento careceu de um marco regulatório que clarificasse questões fundamentais na prestação dos serviços de saneamento: titularidade e competências. O modelo institucional implementado pelo PLANASA legou um padrão de gestão centralizador na esfera estadual, ausente de canais para a participação social e ancorado nas empresas públicas estaduais. No entanto, os novos rumos tomados no cenário nacional apontavam para a maior participação municipal nas decisões políticas nacionais e locais⁷⁰, incluindo os serviços de interesses locais como é o caso do saneamento.

No âmbito legislativo, na década de 1990, houve a tentativa de estabelecer um marco regulatório para o setor através do Projeto de Lei (PL) – 199/1993⁷¹. Em dezembro de 1994, o PL – 199 foi aprovado na íntegra pelo Senado Federal, no entanto, em Janeiro de 1995, o recém empossado presidente FHC, em seu quarto dia útil de mandato, vetou na íntegra o PL 199 sob alegação de burocratizar e onerar o erário público (SAMPAIO, 2011).

⁷⁰ Segundo Souza (1999), no Brasil é possível afirmar a existência de um triplo federalismo visto que estados e municípios possuem esferas de governo com autonomia e outras prerrogativas constitucionais que caracterizam a condição de entes federados não só aos estados, mas também aos municípios.

⁷¹ O PL – 199, segundo Sampaio (2011), foi fruto do consenso entre as diversas entidades da área, ASSEMAE, ABES, empresas privadas e sindicato de trabalhadores que propunham a integração das ações em saneamento com os setores de saúde e meio ambiente, definia diretrizes gerais para o setor e uma estrutura de funcionamento; propunha um Conselho Nacional de Saneamento de caráter consultivo e deliberativo e um Fundo Nacional de Saneamento.

Em um contexto de crise fiscal crônica, o governo federal na década de 1990, em particular os governos do presidente FHC (1995-1998/1999-2002) atuou no setor sob a perspectiva de reduzir o papel do Estado no setor de saneamento, incentivando a busca de recursos no setor privado ou em agências internacionais. Uma das expressões dessa orientação foi a criação do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) com o propósito de otimizar a eficiência na prestação dos serviços e aumentar a capacidade de financiamento do setor⁷².

Nos anos finais do governo de FHC, em 2001, houve uma segunda tentativa em resolver a situação institucional do setor de saneamento. Foi lançado o PL 4147/2001 que representou o esforço no sentido de solucionar questões ainda latentes, como a questão da titularidade e a regulamentação na divisão de responsabilidades na prestação, regulação e delegação dos serviços. Sem sucesso, o PL 4147/2001 foi arquivado.

Como avanço paralelo, em 2005, houve a promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, Lei federal nº 11.107/2005, dispondo das normas gerais para que União, estados, distrito federal e municípios celebrem a contratação de consórcios para a gestão de serviços públicos de interesse comum, representando um avanço no setor de saneamento (fiscalização, regulação, planejamento e prestação). Esta Lei também regulamentou o associativismo dos municípios entre si, com ou sem participação dos estados e da União, favorecendo a construção de parcerias interfederativas. No cenário local, foi com base na Lei dos Consórcios Públicos que a Prefeitura do Recife firmou uma relação de parceria com a Compesa para estruturar o setor de saneamento local a partir da experiência do saneamento integrado (apenas no projeto piloto). No caso, foi celebrado um Contrato de Programa (2005) que clarificou questões importantes quanto a regulação e a fiscalização dos serviços que ficou a cargo da Agência Reguladora de Pernambuco (ARPE).

Somente em 2007, com a promulgação da Lei federal 11.445/2007, conhecida como a Lei do Saneamento, parte da lacuna existente desde o fim do Planasa foi suprida. Essa Lei teve o caráter de ressaltar o papel do poder público na área, além

⁷² No cenário local, em 1995, a PCR estabeleceu um protocolo de intenções junto ao PMSS tentar garantir financiamento para obras de grande porte junto a agentes financeiros nacionais (CEF e BNDES) e internacionais (BID), no entanto, sem sucesso em conseguir os recursos (COSTA e PONTES, 1997).

de ter uma visão abrangente do conceito de saneamento⁷³, assegurou uma abordagem sistêmica de gestão com intersecção de diferentes níveis de governo e um modelo institucional bem definido, separando os papéis do titular, do prestador e do regulador dos serviços (REZENDE e HELLER, 2008). No que tange aos seus princípios, a universalização, a equidade na prestação do serviço, o controle social e a qualidade se apresentam como diretrizes a serem perseguidas pela Lei do Saneamento⁷⁴.

Com a criação do Marco Regulatório do setor, também foi produzido um efeito de segurança jurídica assegurando maior controle sobre as diferentes formas de contratações e relações referentes aos serviços de saneamento básico.

Em síntese, as evidências identificadas no fluxo de problemas estão relacionadas à eventos de crise na saúde pública, baixo desempenho na expansão do serviço de esgotamento sanitário, baixo fluxo de investimentos, polarizações partidárias, experiências de políticas públicas locais insuficientes na redução do déficit do serviço e ausência de marco regulatório no setor. No quadro 8, apresenta-se, de forma sistematizada, os eventos identificados como problemas nas décadas de 1990 e 2000.

Quadro 8 – Fluxo de Problemas

Década de 1990	<ul style="list-style-type: none"> • Implatação do sistema condominial em áreas ZEIS • Redemocratização e demanda social pelos serviços • Crise sanitária – Filariose bancroftiana • Alta taxa de mortalidade infantil • Baixo índice de acesso ao serviço • Ausência de marco regulatório • Baixo apoio da concessionária do serviço – Compesa • Modelo de gestão integralmente público
Década de 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Implantação do saneamento integrado

⁷³ Diferente do PLANASA, a nova Lei incluía os segmentos de água, esgoto, drenagem, controle de vetores e doenças, resíduos sólidos e meio ambiente (REZENDE e HELLER, 2008).

⁷⁴ Apesar dos avanços que a Lei do Saneamento representou para o setor, a questão da titularidade permaneceu em aberta.

	<ul style="list-style-type: none"> • Baixos investimentos para expansão do serviço • Baixo índice de acesso ao serviço • Permanência de problemas sanitários • Baixo apoio da concessionária do serviço – Compesa • Modelo de gestão integralmente público • Criação do marco regulatório no setor
--	--

5.2 O fluxo de propostas e soluções

Em janeiro de 2011, houve o primeiro anúncio público no Diário Oficial do Estado de Pernambuco sobre a proposta para universalizar o serviço de esgotamento sanitário via uma PPP na RMR⁷⁵. Até então, a proposta de PPP foi veiculada sem maiores detalhes, apresentando suas metas e custos.

Ainda nesse mesmo ano, um informe publicitário da Compesa trouxe novamente a proposta da PPP, de forma mais elaborada. Neste informe, apresentou-se a meta de universalização em 12 anos, seguida das características do empreendimento que estimou universalizar em 90% de cobertura a um custo de 4,5 bilhões de reais, salientando os ganhos ambientais do empreendimento (despoluição dos cursos hídricos) e econômicos a partir da redução dos gastos com saúde pública. A proposta de universalização do esgotamento sanitário foi anunciada como parte de um conjunto estrutural de investimentos na Compesa que, no mesmo ano, gozava de grande prestígio social com a conclusão exitosa das obras de Pirapama⁷⁶. Ainda neste informe, João Bosco, então secretário de Recursos Hídricos e Energéticos (e ex-presidente da Compesa) argumentou que o crescimento econômico do estado de Pernambuco, com crescimento do PIB acima da média nacional, favorecia esse volume de investimentos, com fontes oriundas principalmente do setor público (COMPESA, 2011).

⁷⁵ Apesar do anúncio ter ocorrido apenas em 2011, desde de 2007 que o Comitê Gestor do Programa de parcerias Público-Privadas de Pernambuco (CGPE) tinha autorizado à empresa Andrade Gutierrez para realizar os estudos relativos ao projeto do Sistema de Coleta e Tratamento de Esgoto da Região Metropolitana. Inclusive, o presidente do CGPE nesse período era Geraldo Júlio, eleito prefeito da cidade do Recife em 2012 (CGPE, 2007).

⁷⁶ O sistema Pirapama foi responsável por incrementar em 50% a oferta de água na RMR (aumentou a disponibilidade de 10 mil L/s de água para 15 mil L/s) e reduziu drasticamente o rodízio de água na região (COMPESA, 2011).

Ao final de 2011, a apresentação da PPP de esgotamento sanitário ganhou a mídia local. O Jornal do Commercio abordou a valorização da estatal (Compesa) durante o governo de Eduardo Campos (2007-2010), destacando sua saúde financeira e os investimentos em curso com grandes obras de infraestrutura hídrica, bem como o novo *status* adquirido de empresa eficiente e com faturamento bilionário⁷⁷ que começara a despertar o interesse de empresas privadas do setor (JORNAL DO COMMERCIO, 2011).

Já no início do ano de 2012, houve uma série de seis reportagens em diferentes jornais de grande circulação local⁷⁸. As abordagens apresentaram, sob diferentes perspectivas, desde o diagnóstico sobre baixa cobertura existente (má gestão, recursos escassos, problemas sociais, etc) até a explicação de como a PPP anunciada mudaria a realidade sanitária na região. A mídia local apresentou em todas as reportagens uma imagem favorável à PPP, destacando-a como uma solução para o problema da baixa cobertura existente na cidade.

Apesar de Kingdon (1995) admitir a importância da mídia como um fator relevante na difusão de ideias, seu papel na formulação de agendas governamentais é considerado como pouco importante. Para o caso analisado, principalmente para notícias publicadas no Jornal do Commercio, no período de 2012-2013, foi possível observar a construção de uma retórica valorativa em torno da proposta de PPP. Para as seis (6) reportagens analisadas, houve uma associação direta entre a proposta de PPP com a ideia de universalização do esgotamento sanitário e de priorização deste serviço com grandes investimentos. Como Baumgartner e Jones (1993) colocam, a retórica argumentativa em torno de um programa de ação governamental, contribuindo para a mobilização em torno de propostas, constroem *Policy Images* que, a depender dos apelos empregados (*tone*), podem ser negativas, positivas ou neutras. Para a proposta da PPP de esgoto, observou-se um *tone* positivo em todas as coberturas observadas.

⁷⁷ Desde 2008, a COMPESA passou a figurar como uma das maiores empresas do nordeste, ocupando a 52ª posição em um ranking de 83 empresas públicas e privadas (BANCO DO NORDESTE, 2008).

⁷⁸ O Jornal do Commercio deu ampla publicidade a PPP de esgotamento sanitário do Recife como uma solução para a cidade entre os anos de 2012 e 2015 (Ver as edições no caderno economia nas datas 22/04/2012; 23/04/2012; no caderno cidades em 01/08/2012; 07/11/2015) e o Diário de Pernambuco (CADERNO BRASIL, 2012).

Ainda em 2012, foram realizadas 2 audiências públicas. Em uma delas, realizada na Alepe, na Comissão de Meio Ambiente em conjunto com a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos, foi possível analisar a discussão ocorrida entre os diferentes agentes envolvidos no setor e suas inclinações. Entre os participantes presentes, que registraram suas opiniões, identificou-se os agentes interessados no tema a partir das seguintes categorias: dirigentes do governo estadual, gestores da Compesa, técnicos da Compesa, sindicato dos Urbanitários, políticos de partidos diversos, moradores de áreas de baixa renda e especialistas do Instituto Federal de Pernambuco (IFPE) e Fiocruz.

No decorrer da audiência, houve vários esclarecimentos por parte dos gestores da Compesa sobre a natureza da PPP como uma forma de concessão (administrativa) diferente do modelo de concessão plena (“privatização”). Nesse aspecto, houve um debate contundente entre os sindicalistas em conjunto com técnicos da companhia, argumentando que o modelo de PPP, a ser adotado, era compreendido como uma forma de privatização, gerando ônus para o setor público e receita para o setor privado. Como colocou o então presidente do sindicato dos urbanitários: “(...)se trata de privatização, vez que o ativo da Compesa será entregue para a PPP e o passivo continuará com a Compesa (ALEPE, 2012, p.4)”. A posição apresentada pelos sindicalistas e técnicos compesianos foi de clara defesa pela manutenção do modelo de gestão integralmente público sobre o serviço de esgotamento sanitário. Segundo um dos dirigentes do sindicato, entrevistado, que participou da audiência pública:

eu sempre disse PPP é pior do que uma privatização, disse isso na audiência pública. A PPP é uma verdadeira doação do patrimônio público a grupos privados. Por que é pior do que uma privatização? A exemplo do modelo de privatização da Celpe, a privatização foi entregue a grupos privados os ativos e passivos, né? Toda a responsabilidade pertence a um grupo. No caso da PPP foi entregue pra o grupo privado só os ativos. Passivo continua com a Compesa (U1, 2016)

Em contraponto, o grupo de dirigentes estaduais e dos gestores da Compesa argumentaram em defesa da proposta de PPP, criticando o modelo de gestão integralmente público sob título de um padrão de intervenção burocrático, baseado

na Lei de licitações⁷⁹, que debilita a eficiência pública na aplicação dos investimentos necessários para atender as demandas sociais. Ainda na mesma perspectiva, a PPP proposta foi defendida como uma estratégia para aumentar o volume de investimentos (a serem captados pelo parceiro privado) e melhorar a eficiência na expansão do serviço de esgotamento sanitário. Segundo o depoimento de um dos dirigentes da Compesa entrevistado:

Então a alternativa melhor que a gente teria era se de fato tivesse dinheiro suficiente no orçamento da União ou no FGTS pra a gente pegar esse dinheiro e fazer essas obras. Como a gente viu que não tinha, então a PPP se mostrou uma alternativa, eh, razoável naquela época pra a gente estudar. Tá certo? Então essa foi a origem, foi por aí. Queremos dar uma resposta mais rápido à sociedade pra um problema que é crônico e no modelo atual a gente não vai responder. Porque o modelo atual ele se mostra um fracasso total. Seja pela burocracia, seja pela falta de recursos. Por que esse fracasso total? Porque hoje nós temos mais de 20 estados que tem menos de 50% de cobertura de esgotamento sanitário. Então, ou seja, mostra que falhou. Qual é o modelo que vai dar certo? Não sei. A gente tem que procurar alternativas, nós escolhemos dentre as que existiam, nós escolhemos uma (PPP) (CP1, 2016).

De forma sintética, a tese apresentada pelo grupo gestores da Compesa foi: a proposta de PPP difere do modelo de concessão plena (privatização), sua adoção aumenta a capacidade de investimento em esgotamento sanitário e o parceiro privado terá uma maior eficiência para realizar às obras necessárias para expandir o serviço.

As posições assumidas pelos agentes no debate ocorrido foi basicamente a seguinte: dirigentes estaduais e gestores da Compesa advogaram pelo modelo de gestão dos serviços a partir de uma PPP; e o grupo de sindicalistas, técnicos compesianos e moradores de áreas não urbanizadas advogaram pela manutenção da gestão pública (integralmente feita pela Compesa). Em síntese, o debate orbitou entre a defesa de dois modelos distintos de gestão: a proposta de PPP representando a gestão privada e a manutenção do modelo de gestão pública.

⁷⁹ A Lei Nº 8.666/1993, também conhecida como Lei das Licitações, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública no Brasil.

De forma mais periférica, também foi discutida a manutenção da tarifa social⁸⁰ e o modelo de regulação a ser adotado com a PPP. Quanto à tarifa social, foi esclarecido que a proposta de PPP não iria interferir. Sobre o modelo de regulação a ser adotado, de forma vaga, discutiu-se o papel da ARPE como reguladora e a necessidade de um verificador independente.

O debate ocorrido na audiência pública, em certa medida, remete ao debate que houve (e ainda há) na comunidade de especialistas locais⁸¹ para o setor de saneamento. Assim como se observou na audiência pública, parte da discussão sobre a PPP rememora à um ponto irreconciliável de preferências entre a gestão pública ou privada dos serviços. Em entrevista realizada com um conjunto de quatro especialistas locais envolvidos no debate sobre a política de esgotamento sanitário no Recife, foi possível observar posicionamentos conflitantes sobre a proposta de PPP.

Na defesa do modelo de gestão pública do esgotamento sanitário, um dos especialistas entrevistado se apresentou como entusiasta de uma gestão pública compartilhada (proposta próxima à defesa dos sindicalistas), destacando as virtudes de parcerias entre estados e municípios como uma alternativa. Como colocou um dos especialistas entrevistados:

sou um entusiasta das parcerias entre municípios e estados, sobretudo nas regiões metropolitanas (...). De uma maneira geral em toda concepção de região metropolitana, uma busca conjunta por fontes de financiamento, por melhoria de gestão, transparência no processo decisório, acho que seria um excelente modelo, digamos, prioritário pra a solução dos problemas metropolitanos, uma parceria institucional entre os municípios e o governo do estado, respeitada a titularidade municipal. Naturalmente o governo federal também faria parte desta parceria como grande financiador através de FGTS, BNDES e do orçamento geral da União. No que se refere à gestão, seria fundamental um pacto metropolitano englobando não somente os governos, mas também as entidades da sociedade civil, entidades de classe, iniciativa privada, parceiro extraordinariamente importante porque são os principais elaboradores de estudos e projetos e executores de obras, além de únicos fornecedores de matérias e equipamento. Enfim, cria-se o espaço institucional para um grande pacto metropolitano como uma solução de longo prazo, institucionalmente sustentável, que pudesse, enfim, oferecer formas, inclusive de participação social através de entidades de

⁸⁰ O programa de Tarifa Social da Compesa para consumidores de baixa renda que, sob determinadas condicionalidades, pagam uma tarifa de água fixa de 8,95 R\$ (em 2018) e estão dispensados da tarifa de esgoto. Para maiores informações consultar: <https://servicos.compesa.com.br/>

⁸¹ Ao todo, foram realizadas 4 entrevistas com especialistas locais que se envolveram direta e indiretamente no debate sobre as soluções para o segmento de esgotamento sanitário no Recife. As entrevistas foram realizadas durante os anos de 2016 e 2018, tendo por alvo remontar o debate entre as soluções disponíveis no período de 2011-2013.

classe e de organizações da sociedade civil no acompanhamento, na gestão de todo esse processo. (E3, 2018)

A proposta de um modelo de gestão pública compartilhada, favorável a formação de parcerias entre entes públicos, teve ampla recepção e difusão a partir do sindicato dos urbanitários. Sua defesa, na época, ganhou projeção a partir do modelo consorciado de gestão do esgotamento sanitário baseado na experiência do projeto piloto de saneamento integrado que ocorreu na cidade do Recife (FRUNE, 2012). Todavia, essa proposta ficou restrita ao círculo sindical, ganhando pouco apoio de outros setores envolvidos com o tema.

Por outro lado, a proposta de PPP, teve uma recepção positiva, tanto dos entusiastas da participação privada na gestão do esgotamento sanitário quanto de alguns críticos. De acordo com um dos nossos entrevistados (E1), um estudioso sobre financiamento e gestão no setor de saneamento:

As PPPs podem, como no caso de Pernambuco (a PPP de esgotamento sanitário), ser uma ferramenta importante. Agora, é preciso também que o Estado, a empresa de saneamento, não se deixe capturar pelo ente privado, pelo contrário, que exija dele, além dos controles externos como o Tribunal de Contas (TCE-PE), todos os controles necessários porque isso é uma contratação de serviço como outra qualquer. Então, quando a empresa não pode aportar recursos, não pode tomar recurso do fundo de garantia, não pode lançar ações na bolsa, o estado que é dono dessa empresa majoritariamente também não tem recurso para aportar nessa empresa por causa das questões fiscais que já são conhecidas, então a saída mais evidente é se juntar com um parceiro privado para aportar recurso, tecnologia, gestão, eficiência, novos métodos de gestão, para buscar resolver o problema, para beneficiar a população que é o mais importante (E1, 2016).

Apesar das ressalvas existentes na leitura do entrevistado, sobre a adoção da PPP como solução para o serviço de esgotamento sanitário, questionando a capacidade de insulamento nas decisões do parceiro público, é notória a percepção dos potenciais benefícios. Para o especialista, a experiência proposta para a gestão do serviço de esgoto foi uma alternativa para somar eficiência e recursos ao setor público.

Outro especialista do setor, posicionado mais ao centro entre os polos de preferências entre gestão pública x gestão privada, relatou que no período de apresentação da proposta de PPP:

A gente, depois de 30 anos, sem ver uma luz na solução dos esgotos do Recife, da região metropolitana, até porque foi onde eu trabalhei a minha vida toda nessa área, na área de esgoto principalmente, então a gente via um modelo que não é novo, pois no mundo inteiro tem isso (**se refere ao modelo de PPP**). Então se ele fosse uma coisa bem feita, bem contratada, a gente traria aí o bom da iniciativa privada que é a tecnologia, a eficiência, não ter as doenças do corporativismo público, da falta de comprometimento porque tem estabilidade (...) (E2, 2016).

A partir das entrevistas realizadas, observou-se que o debate ocorrido na comunidade de especialistas locais, responsável pela seleção de alternativas, pautou-se pela polarização de preferências entre a gestão pública ou privada. Apesar de algumas ressalvas apresentadas, para a maioria dos entrevistados a proposta de PPP criou uma expectativa favorável enquanto uma alternativa viável para expandir o acesso ao serviço de esgotamento sanitário.

Outro ponto fundamental no debate ocorrido, como colocado por um dos especialistas entrevistado (E3), foi o contexto de lançamento da proposta de PPP, ancorado no baixo desempenho da gestão pública e de poluição generalizada dos cursos hídricos, que criaram um terreno fértil para a adoção de uma solução privada. Como pontuado:

Para fazer a crítica do modelo público, parte-se do velho pressuposto segundo o qual o poder público não tem acesso a financiamento e que as coisas no âmbito da Compesa e do governo andam devagar. Que o esgotamento sanitário do Recife sempre foi relegado a um segundo plano com raras e muito temporárias exceções. Assim ficou fácil para o governo concluir que as PPPs são uma excelente alternativa, uma grande salvação. Eu sempre disse em todas as minhas participações em debates que é uma coisa muito fácil criticar a situação atual do Recife, da região metropolitana como um todo, e que é difícil encontrar um cidadão comum capaz de defender o modelo (**público**), pois a cidade está completamente poluída, esgoto pra todo lado, malcheirosa e tudo mais. Então é muito simples exercer a crítica, pois é muito evidente a falta de ação do poder público e, portanto, fica muito fácil justificar a PPP, ao invés de construir formas eficazes de gestão e de operação direta por parte da Compesa (E3, 2018).

A forma como os diferentes diagnósticos ou descrições sobre o problema da baixa cobertura do serviço de esgotamento sanitário são construídos, certamente, indicam representações estratégicas dos agentes envolvidos com a política pública. Por representação estratégica, compreende-se a forma como a descrição de um determinado problema prioriza certos aspectos, assumindo que tal descrição promove uma determinada posição ou curso de ação adotado dentre um conjunto de

possibilidades (STONE, 2002.) Portanto, as diferentes formas de representação adotadas pelos diferentes agentes envolvidos no setor de saneamento são indicativas dos interesses e preferências no curso do debate sobre a proposta da PPP de Esgoto no Recife.

Com efeito, os interesses dos agentes são aqui compreendidos em função da escolha de uma determinada posição sobre o problema em questão. Em linhas gerais, é possível afirmar que houve uma representação estratégica da baixa cobertura do serviço de esgotamento sanitário, principalmente por parte dos agentes governamentais, fortemente associada a questões como escassez de recursos públicos e com a ineficiência do modelo de gestão pública.

Além do debate existente entre os diferentes agentes envolvidos, para Kingdon (1995), a emergência de um problema na agenda governamental também é resultado do papel desempenhado por empreendedores. Os empreendedores de políticas públicas, no MFM, cumprem um papel central na construção de crenças e conhecimentos sobre os efeitos decorrentes de uma política, assumindo que as percepções existentes sobre a proposta são relevantes para sua aceitação.

Para a política de esgotamento sanitário, o secretário de recursos hídricos (acumulando a presidência da Compesa) do primeiro governo de Campos desempenhou esse papel. João Bosco, engenheiro elétrico de formação e filiado ao PSB, iniciou sua trajetória no setor de saneamento ainda na década de 1990. Compôs o governo de Miguel Arraes do PSB, avô de Campos, como presidente da Compesa no período de 1995-1998. Como ex-dirigente da Compesa, Bosco conhecia bem as limitações da companhia. Participou do núcleo técnico de Campos ainda na campanha em 2006, sendo responsável por desenvolver as diretrizes para abastecimento de água e esgotamento sanitário apresentadas no Plano de Governo (SEPLAG, 2006). Portanto, no início do primeiro governo de Campos, Bosco assumiu a presidência da companhia e iniciou o processo de modernização da mesma. Sobre a proposta da PPP, pensada durante sua gestão na Compesa ainda em 2007:

A motivação (**para a proposta de PPP**) foi o reconhecimento de que o Estado não tinha capacidade para tocar a universalização do saneamento no Recife, na Região Metropolitana, com seus recursos, nem tomando empréstimo. Em 2007, no primeiro governo, vimos que tínhamos perna para universalizar a água, mas vimos que não tínhamos perna para fazer esgoto.

Então a decisão de modelar a PPP surgiu no segundo ano do governo de Eduardo (2008), foi quando ele deu carta branca para desenvolver o modelo de PPP. (BOSCO, 2016).

Na narrativa de Bosco, a questão fiscal aparece como um eixo central para a opção pela PPP que, alinhada com o modelo de gestão por resultados implantado por Campos, apresentou-se como um meio para atingir a universalização do serviço. Essa combinação de crise fiscal, modelo gerencial de gestão governamental e capacidade potencial de universalização, possibilitou a abertura de uma janela de oportunidade que favoreceu a PPP de Esgoto do Recife.

A proposta, dada suas condições, rapidamente ganhou a adesão de todos os municípios da RMR. Nem na cidade do Recife, com uma ampla tradição dos movimentos sociais por políticas urbanas e sede de grandes instituições de pesquisa, registrou-se uma oposição significativa à proposta. A final de contas, quem seria contra uma proposta de universalização no médio prazo de um serviço público historicamente deficitário?

Como veremos na próxima seção (1.3), a formulação da solução PPP para o serviço de esgotamento sanitário, apresentada pelos dirigentes governamentais e gestores da Compesa, apresentou uma influência superior à comunidade de especialistas que, na falta de consenso, desempenhou um papel limitado no debate e na seleção das alternativas viáveis.

De todo modo, as críticas iniciais dirigidas à proposta de PPP ficaram restritas aos círculos sindicais. Posteriormente a adoção da proposta, as críticas foram surgindo em vários segmentos, nos quais não vamos nos aprofundar por fugir do recorte temporal de análise, mas que de forma sucinta recaem sobre dois pontos: 1) sobre a capacidade de universalização da PPP em atender também as áreas não urbanizadas, tanto no Recife como nos outros municípios; e 2) o risco de captura do ente público pelo privado.

Ao final de 2012 (25/09/12), foi publicado o edital de licitação da PPP. No caso, o Consórcio Grande Recife, formado pela Foz do Brasil (Odebrecht) e pela Lidermac Construções, foi declarado vencedor da licitação. No início de 2013 (15/02/13), foi assinado o contrato de concessão.

No Quadro 9, apresenta-se de forma sintética os principais eventos considerados relevantes para o fluxo de soluções.

Quadro 9 – Fluxo de Soluções

- Mídia construiu uma *policy image* favorável a PPP;
- A solução surgiu do alto escalação da COMPESA;
- Houve uma representação estratégica do problema de esgotamento sanitário do Recife associado à escassez de recursos e ineficiência da gestão dos serviços;
- A comunidade de especialistas teve pouca influência na definição de soluções;
- A proposta de PPP emergiu do debate sobre manutenção do modelo de gestão pública e a adoção do modelo de gestão privada.

5.30 fluxo político

A viabilidade política da PPP de esgotamento sanitário no Recife foi parte de um audacioso projeto político do governo estadual. Basicamente, identificaram-se dois eixos centrais no fluxo político que favoreceram a emergência da PPP na agenda governamental: 1) o modelo de gestão implantado pelo governador Eduardo Campos do PSB, baseado numa gestão por resultados com forte interlocução com o setor privado; e 2) O *boom* do crescimento econômico do Estado brasileiro, seguido de perto pelo estado de Pernambuco, incrementando a capacidade de investimento em infraestrutura.

O partido do ex-governador Eduardo Campos (2007-2014), o PSB⁸², pertencente a uma formação discursiva de esquerda, compôs a base aliada durante três governos federais consecutivos do PT, 2003 a 2013. Campos, inclusive, ocupou o cargo de ministro da Ciência e Tecnologia em 2004, deixando a pasta em 2005 para concorrer ao pleito estadual no ano seguinte, do qual foi vitorioso e iniciou um modelo de gestão com características bem peculiares em Pernambuco. Como ex-

⁸² Eduardo Campos assumiu a presidência nacional do PSB no ano de 2005. No início de 2006, licenciou-se da presidência do partido para concorrer ao governo de Pernambuco. Em 2011 foi reeleito presidente nacional do partido, com mandato até 2014.

integrante do governo Lula⁸³ (2003-2010), Campos cultivou uma imagem de um gestor moderno, jovem, empreendedor e competente, promovendo uma gestão “vitrine” em Pernambuco (AMIN, 2016).

No cenário político, a hegemonia de Campos foi incontestável. Construiu uma base aliada com 14 partidos, uma ampla coalizão estadual, sem espaço significativo à oposição legislativa. De acordo com Barreto (2014), a coalizão estadual foi um reflexo da coalização federal do governo Lula, um alinhamento entre partidos de uma base comum federal, na base estadual (em sua maioria).

A influência de Campos no cenário político estadual era tanta que dos 15⁸⁴ municípios da RMR que aderiram a PPP, não houve registro identificado de oposição nas câmaras municipais. A proposta da PPP foi aceita em todos os municípios, sem uma oposição significativa por parte das câmaras municipais. Sua liderança, compreendida como a habilidade de influenciar outros agentes a adotar suas propostas, foi notável.

Mesmo na Cidade do Recife, com o rompimento da aliança nacional e municipal PSB-PT, ainda em 2012, não houve registro de oposição legislativa. Inclusive, cabe aqui o registro de que no mesmo ano, com o rompimento da aliança, Campos conseguiu eleger para prefeito do Recife um técnico de sua confiança, Geraldo Julio⁸⁵, filiado ao PSB e alinhado diretamente com seu modelo de gestão.

Com grandes investimentos em infraestrutura, a gestão de Campos foi marcada por obras simbólicas para o desenvolvimento estadual. Durante seu governo, o estado de Pernambuco ficou conhecido como um grande canteiro de obras, com a implantação de grandes projetos de infraestrutura como a Refinaria de Abreu Lima no Complexo Industrial Portuário de Suape, os Corredores de BRTs, a Arena Pernambuco, o Projeto de Navegabilidade do Capibaribe, a Ferrovia Transnordestina, o complexo penitenciário de Itaquitinga e o polo fármaco-químico

⁸³ Foi ministro de Ciência e Tecnologia de janeiro de 2004 a julho de 2005. Sua breve estadia a frente desse ministério ficou marcada pela aprovação da Lei de Inovação Tecnológica e da lei que autoriza pesquisas com células-tronco embrionárias (MOURA, 2015).

⁸⁴ Inicialmente, o município de Goiana não fazia parte da RMR. Entretanto, com a implantação da fábrica da FIAT e do polo fármaco-químico no município, ele foi incorporado na área de abrangência da PPP. Somente em 2018, com a Lei Estadual complementar n°382 é que Goiana passou a integrar a RMR.

⁸⁵ Geraldo Julio é funcionário público do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco e exerceu cargos estratégicos durante o primeiro governo de Campos, foi secretário de planejamento, presidente da CGPE, presidente do Porto de Suape e secretário estadual de desenvolvimento econômico.

em Goiana (zona da Mata Norte). No período de (2008-2013), o estado de Pernambuco se tornou grande beneficiário de recursos federais, de crédito⁸⁶ canalizado tanto para o governo quanto para o setor privado, adotando uma estratégia de expansão da infraestrutura existente para a atração de empreendimentos privados⁸⁷ (MONTEIRO NETO, 2018).

Outra característica marcante de sua gestão foi o incentivo de práticas gerenciais na gestão pública. Com a implantação do Programa de Modernização da Gestão em Pernambuco (PMG-PE), a propalada gestão por resultados manifestou-se de diferentes maneiras no governo de Campos. No setor da saúde, aderiu as Organizações Sociais⁸⁸ (OSs) para a gestão do sistema hospitalar. Na segurança pública, implantou o programa Pacto pela Vida⁸⁹, que reduziu os índices de homicídio em 40% no estado, e no setor comercial lançou o Programa de Soluções Integradas da Junta Comercial de Pernambuco, para facilitar a abertura e fechamento de empresas.

Em particular, o emprego de PPPs também foi uma marca do governo Campos. Em janeiro de 2005 foi criado o Programa Estadual de Parceria Público-Privada (Lei Estadual nº 12.765) e, ainda em 2005, foi criado o Fundo Estadual Garantidor das Parcerias Público-Privadas (Lei Estadual nº 12.976/2005). Em janeiro de 2006, instalou-se o Comitê Gestor de Parcerias Público-Privadas (CGPE), vinculado ao Gabinete do Governador e responsável pelo gerenciamento das propostas de PPPs. Ainda em 2006, foi lançada a PPP Sistema Viário Praia do Paiva, na modalidade de concessão patrocinada. Posteriormente, foram lançadas as PPPs para construção do Centro Integrado de Ressocialização de Itaqui (2009)

⁸⁶ Entre 2008 e 2012, as operações de crédito somaram o valor de R\$ 4,1 bilhões (valores constantes de 2008) Somente em 2012, o Banco do Brasil e o BNDES aportaram no estado o equivalente a 5,3% do seu PIB em crédito, os quais se somaram a 2,1% do PIB alocado pelo governo estadual em investimento em infraestrutura. (MONTEIRO NETO e VERGULINO, 2014).

⁸⁷ Outra característica marcante de sua gestão foi o aprofundamento da guerra fiscal, incentivando a atração de indústrias para o estado, a exemplo da fábrica da Fiat em Goiana, da Sadia em Vitória de Santo, da Perdigão em Bom Conselho, etc. Uma lista detalhada dos empreendimentos implantados em Pernambuco durante a gestão de Campos pode ser encontrada em Monteiro Neto e Vergulino (2014).

⁸⁸ As OSs pessoas jurídicas de direito privado – sem fins lucrativos. Sua finalidade está dirigida ao exercício de atividades dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde (Lei Federal 9637, de 15 de maio de 1998).

⁸⁹ Em 15 de janeiro de 2012, Campos e equipe receberam o Prêmio Governante: A Arte do Bom Governo, na sede do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em Washington, Estados Unidos. O reconhecimento resultou da implantação do Programa Pacto pela Vida. Eduardo também recebeu outros prêmios internacionais pelo programa Chapéu de Palha Mulher e Todos por Pernambuco (LUPION, 2014).

e da Arena Multiuso da Copa 2014 (2010), ambas na modalidade de concessão administrativa.

Particularmente para o setor de saneamento, desde o primeiro Plano de Governo de 2006, a gestão de Campos destacou o comprometimento com a universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SEPLAG, 2006). No caso, a reestruturação da Compesa foi um dos pilares da política de saneamento estadual. Em linhas gerais, foi durante a primeira gestão de Campos que houve uma reformulação da estatal, com a montagem de uma equipe técnica para comandar os principais cargos da empresa. Segundo Roberto Tavares, presidente da Compesa desde 2007,

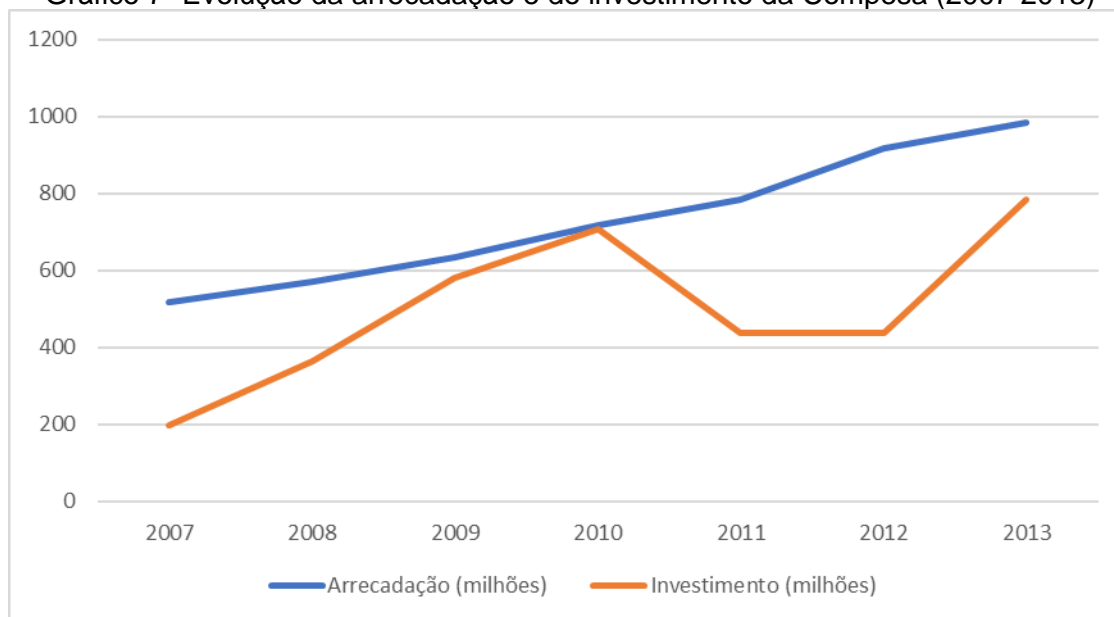
O governador fez duas coisas importantes e que deram vida à estatal. Primeiro, suporte político, com a formação de uma diretoria técnica. E, segundo, o suporte financeiro. Eduardo foi buscar empréstimos no Banco Mundial e no BID para que a Compesa pudesse começar seus projetos (Revista Negócios PE, 2015).

A Compesa, historicamente conhecida como uma empresa com baixa capacidade de investimento, desde 2007, iniciou um ciclo de modernização, amparada em investimentos vultuosos em infraestrutura hídrica (adutoras, distribuidoras e barragens), incentivo à adimplência e controle estrito sobre as despesas (ajuste fiscal). Em linhas gerais, sua modernização pautou-se por uma perspectiva gerencial. De acordo com um dos dirigentes da Compesa, envolvido diretamente no processo de reestruturação da empresa:

A Compesa praticamente não tinha balanço, era ressalvado. Não sei se você conhece, mas um balanço de uma S.A., sociedade anônima, quando vem com ressalva é como se não existisse balanço. (...) Os auditores geralmente diziam assim: as informações que encontramos na companhia não nos permitem dar uma opinião sobre o ativo imobilizado da empresa. Ou seja, quais são os bens da companhia? (...) Então isso era uma grande restrição empresarial pra a companhia. Porque quando você vai tomar um empréstimo, se o teu balanço tem ressalva, ou você vai pagar taxas de juros muito alta ou não vai pegar o dinheiro. (...) Então a gente trabalhou quatro anos pra acabar com essas ressalvas. Montar um sistema de balanço, bem feito. Hoje tem o sistema de orçamento lá. Todo sistema financeiro da companhia hoje está estruturado numa IRP, que eles chamam um sistema de gestão empresarial. Então, é um sistema de gestão moderno que foi contratado. Hoje a companhia tem orçamento. Antigamente, quando nós chegamos, você ia autorizando despesa sem saber se ia ter dinheiro. Agora não. Chegou um papel lá pra pagar. Pra pagar não, pra autorizar uma despesa você recorre ao orçamento. Tem recurso? Tem. Então bota. (...) Em paralelo investimos muito em capacitação, né, fazendo treinamento para as equipes, para todo mundo. E tem um sistema lá de planejamento e monitoramento dos resultados (CP2, 2016).

O modelo de gestão empresarial implantado na Compesa resultou em avanços significativos sobre a arrecadação e os investimentos realizados pela empresa. Desde 2007 até o ano de 2013, é notório o crescimento das receitas da estatal e do nível de investimento realizado, como se pode observar no Gráfico 7.

Gráfico 7 -Evolução da arrecadação e do investimento da Compesa (2007-2013)



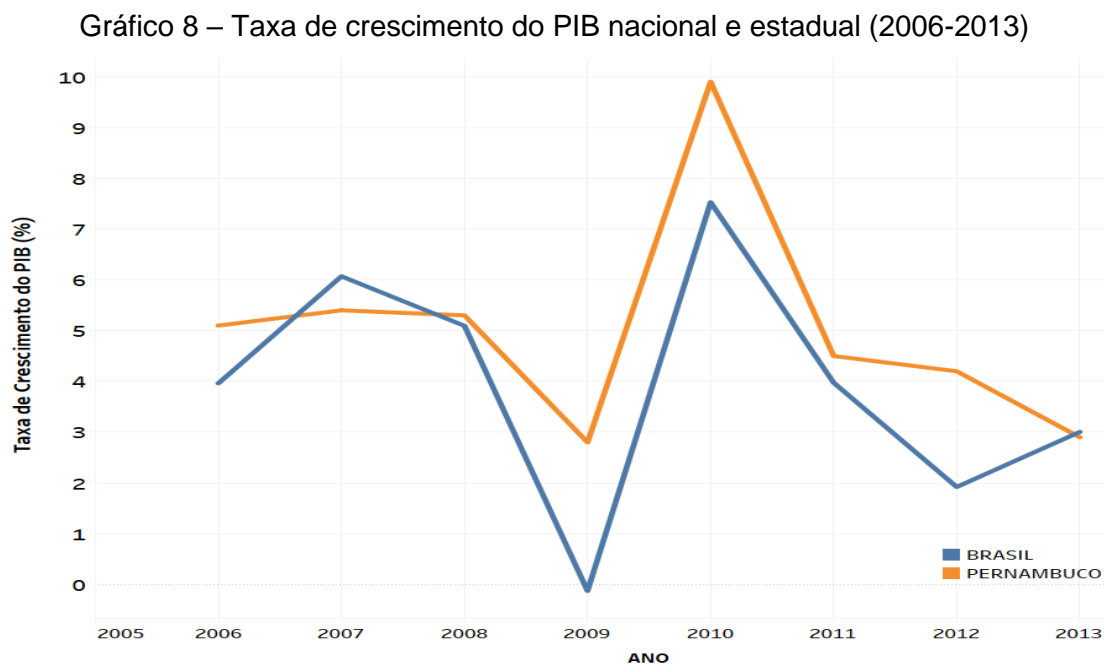
Fonte: Elaboração própria a partir do SNIS, 2016

Como apresentado no Gráfico 7, no período de 2007-2013, tanto a arrecadação como os investimentos realizados pela Compesa apresentaram crescimento significativo. A arrecadação cresceu 52% e a taxa média de investimento anual foi de 501 milhões, no período analisado. Além do crescimento expressivo apresentado, a valorização da Compesa enquanto empresa pública durante a gestão de Campos foi objeto de reconhecimento nacional, vencendo o prêmio “As Melhores da Dinheiro 2015” da Revista IstoÉ Dinheiro como empresa de saneamento referência em gestão no Brasil.

Para os envolvidos diretamente no processo de modernização da Compesa, o segmento de gestores, foi unânime em reconhecer a implantação de um modelo de gestão empresarial como fator decisivo para o resgate da capacidade de planejamento da estatal para os serviços de saneamento. No caso, os investimentos massivos no setor, associado ao processo de modernização da estatal,

acompanharam de perto o bom momento vivido pela economia estadual, com aumento expressivo da capacidade de investimento público.

A economia estadual passou por um ciclo de crescimento ímpar durante a gestão de Campos. Em média, no período de 2006 até 2013, o PIB estadual apresentou uma taxa de crescimento médio anual de 5%, acima da média nacional que, no mesmo período, foi de 3,9% (Gráfico 8).



Fonte: Elaboração própria a partir de informações disponíveis no IBGE, 2017

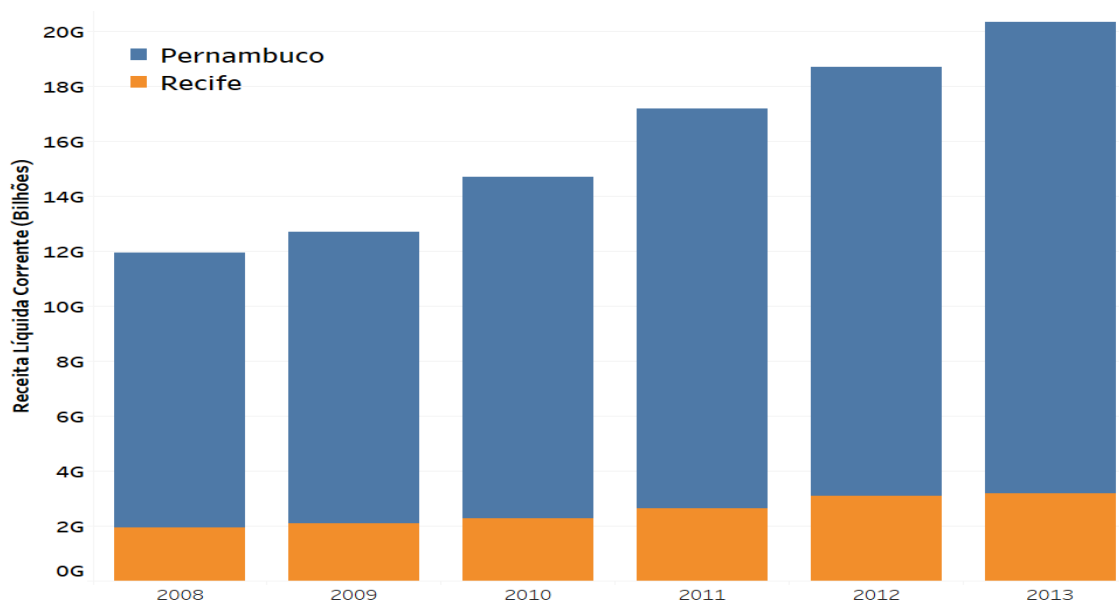
O *boom* da economia estadual nesse período esteve estritamente vinculado ao crescimento da economia nacional⁹⁰. No ambiente econômico estadual, a partir de 2007, houve um massivo investimento na implantação de empreendimentos produtivos e em obras de infraestrutura viária, hídrica e urbana. Nesse período, o estado de Pernambuco sofreu um processo de reindustrialização, atraindo grandes empresas nacionais de bens não duráveis de consumo (a indústria de alimentos e bebidas) e bens intermediários (produtos derivados de petróleo), associado a transferências volumosas de recursos federais para custear os investimentos estaduais (GUIMARÃES e SANTOS, 2018).

⁹⁰ Na década de 2000, especificamente a partir do ano 2004, houve um forte crescimento do fundo do FGTS, carreado pelo novo ciclo de crescimento econômico e redução substantiva da taxa de desemprego, favorecendo a disponibilidade de recursos para investimento em infraestrutura (VASCONCELOS, 2010)

O desempenho da economia estadual nesse período foi alvo da média nacional, destacando a “locomotiva do Nordeste”⁹¹, com seu crescimento acima das médias nacional e regional. Por sua vez, o crescimento positivo da economia reverberou na evolução das finanças estaduais, que expandiu suas receitas no período analisado. Naturalmente, a cidade do Recife também é beneficiária desse processo, incrementando suas receitas no mesmo período e favorecendo os níveis de investimento em infraestrutura local.

De forma comparativa, a partir dos dados de receitas e despesas totais de Pernambuco e Recife, coletados nos Balanços Gerais do Estado realizados pela Secretaria de Fazenda, foi possível observar o crescimento positivo da Receita Corrente Líquida⁹² (RCL) de ambos no período de 2008 a 2013, indicando que houve crescimento da capacidade governamental de investimento com recursos próprios (Gráfico 9).

Gráfico 9 - RLC em Recife e Pernambuco (2008-2013)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados da Secretaria da Fazenda de Pernambuco (SEFAZ), 2018.

A evolução da RLC observada indica que, no período analisado, tanto o governo estadual como o municipal apresentaram maior capacidade de investimento. Especificamente, no que se refere à investimento em esgotamento

⁹¹ Para maiores informações, consultar Brito (2011) e Campos (2011).

⁹² RCL é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais.

sanitário, como apresentado no Gráfico 6, o governo estadual passou a arcar com a maior parte do investimento desde 2008 e, posteriormente, com a PPP de esgotamento sanitário adotada em 2013, assumiu a responsabilidade integral pela expansão do serviço, incorporando obras antes sob a responsabilidade municipal. A cargo da prefeitura ficou a responsabilidade de urbanização das áreas ZEIS e de áreas não urbanizadas para futura integração ao sistema de esgotamento sanitário.

Em síntese, o modelo de gestão gerencial implantado por Campos e sua liderança no governo estadual associado ao bom momento vivido pela economia no período e o alinhamento político-partidário criaram um clima favorável à implantação da PPP de esgotamento sanitário. Outro ponto não menos relevante foi a modernização da Compesa, resgatando sua capacidade de planejamento da política estadual de saneamento e posicionando-a como gestora da concessão do serviço de esgotamento sanitário frente a iniciativa privada.

No Quadro 10, apresenta-se de forma sintética os principais eventos considerados relevantes para o fluxo de soluções.

Quadro 10 – Fluxo Político

- Modelo de gestão por resultados
- Hegemonia política de Campos no cenário estadual
- Modernização da Compesa
- Crescimento vertiginoso da economia estadual
- Clima favorável à PPP

5.4 Os agentes envolvidos com a PPP de Esgoto e suas percepções

Por meio das entrevistas semiestruturadas, foi possível identificar os principais temas presentes na narrativa dos agentes envolvidos com a PPP de Esgoto do Recife. Seguindo a categorização desenvolvida por Kingdon (1995), agentes governamentais e não governamentais, foi feita uma Análise Temática de Conteúdo a partir da transcrição das entrevistas.

Para o conjunto de agentes governamentais, observou-se que a explicação sobre a emergência da PPP de Esgoto na agenda governamental se baseou em diferentes eixos narrativos, conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 – Temas identificados na fala dos agentes governamentais envolvidos com a PPP de Esgoto do Recife

TEMAS	FREQUENCIA	%
Gerencialismo	8	44
Crise fiscal	5	27
Meio ambiente	2	11
Liderança	2	11
Relevância social	1	05
Total	18	1

Cada tema identificado na narrativa dos entrevistados se refere a uma perspectiva causal sobre a emergência da PPP na agenda governamental. Como pode ser observado na Tabela 5, os temas Gerencialismo e Crise Fiscal são os mais recorrentes como fatores explicativos. O tema Gerencialismo foi categorizado por diferentes sub-temas que remontam a ideia de reforma estatal, em particular, a perspectiva de que a PPP representa uma alternativa ao modelo de gestão burocrático e ineficiente do serviço de esgotamento sanitário. No caso, a PPP emerge no tema Gerencialismo como uma solução para uma representação negativa sobre o padrão de intervenção estatal então vigente. Para o tema Crise Fiscal, também associado a ideia de reforma estatal, refere-se especificamente a escassez de recursos públicos para financiar a expansão do esgotamento sanitário. Neste tema, a parceria emerge nas narrativas analisadas como um meio para alavancar os investimentos em esgotamento sanitário.

As ideias de gerencialismo e crise fiscal apresentadas como fatores explicativos para a emergência da PPP de Esgoto do Recife, além de remeter ao processo de reforma do Estado, procuram difundir a ideia de uma mudança na gestão pública. Como Kingdon (1995, p. 97) pontuou, “Outra variação do evento focalizado é o surgimento e a difusão de um símbolo poderoso. Um assunto que está na mente de pessoas importantes e um símbolo aparece para focar sua atenção”. Portanto a ideia de mudança, contida na narrativa dos agentes governamentais, face a realidade de baixa cobertura do esgotamento sanitário, emerge como uma ideia poderosa e legitimadora da proposta de PPP. Neste

sentido, o caminho traçado pela ideia de mudança defendida, naturalmente, remete à incorporação de instrumentos e valores gerencialistas.

Como Bresser-Pereira (1998, p. 9), um dos defensores do gerencialismo brasileiro, pontuou:

(...) já chegamos num nível cultural e político em que o patrimonialismo está condenado, em que o burocratismo está excluído, porque é ineficiente, e em que é possível desenvolver estratégias administrativas baseadas na ampla delegação de autoridade e na cobrança *a posteriori* de resultados.

No nível local, a propagação de uma perspectiva gerencial como uma alternativa ao modelo burocrático de gestão esteve presente predominantemente na fala dos gestores governamentais. O diagnóstico do problema da baixa cobertura do serviço de esgotamento sanitário, associado ao modelo de gestão burocrática, engendrou a solução a partir da adoção de mecanismos gerenciais de gestão, no caso, a proposta de PPP. Neste sentido, a percepção sobre o problema se revelou como um ponto de conexão à própria solução, “costurando” problemas e soluções.

Quanto aos demais temas apresentados na Tabela 5, apesar da frequência reduzida com que foram identificados, apresentam elementos importantes para explicar a formulação da PPP na visão dos agentes governamentais. O tema Meio Ambiente foi identificado a partir de subtemas referentes a crise ambiental, mencionando a questão da poluição generalizada dos cursos hídricos na cidade decorrente da baixa cobertura do esgotamento sanitário. Por sua vez, o tema Liderança apontou para o protagonismo de Campos na solução apresentada, remetendo aos seus esforços políticos para viabilizar a proposta. E por fim, o tema Relevância Social foi associado a ideia de crise do serviço de esgotamento sanitário e suas consequências sociais, principalmente, para a saúde pública.

Para os agentes não governamentais, a explicação sobre a emergência da PPP de Esgoto na agenda governamental apresentou diferentes temas como eixos narrativos, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 – Temas identificados na fala dos agentes não governamentais envolvidos com a PPP de Esgoto do Recife

TEMAS	FREQUENCIA	%
Liderança	4	33
Privatização	4	33
Gerencialismo	2	17
Crise fiscal	2	17
Total	11	100

Para os agentes não governamentais entrevistados, os temas de Liderança e Privatização dominaram a explicação sobre a emergência da PPP de Esgoto na agenda governamental. Quanto ao tema Liderança, os agentes não governamentais identificaram o protagonismo de Campos na escolha por uma PPP como o fator fundamental no processo, destacando o alinhamento do então governador com um modelo de gestão gerencial. Na mesma medida, o tema Privatização foi expresso como uma crítica a proposta de PPP, associando de forma negativa a participação de um agente privado na gestão do serviço de esgotamento sanitário. Em grande parte das entrevistas, o uso do termo privatização como crítica a proposto de PPP foi acompanhado de uma narrativa de defesa do direito humano ao serviço, sugerindo que a lógica de mercado no acesso ao serviço representa um forte mecanismo de exclusão social.

Quanto aos demais temas, o Gerencialismo foi discutido sob a perspectiva da necessidade de mudança do modelo burocrático de intervenção estatal para um padrão gerencial, baseado em resultados. Por sua vez, o tema Crise Fiscal, diretamente associado a ideia de gerencialismo, remete a incapacidade fiscal do Estado, apresentando o problema da escassez dos recursos públicos em financiar a expansão do serviço em questão como mote para a parceria como uma alternativa economicamente viável.

Para os agentes não governamentais é possível perceber a existência de percepções dicotômicas. Por um lado, com maior peso, destaca-se a visão personalista na figura de Campos como o principal responsável pela parceria. Ainda nessa perspectiva, ficou clara uma associação entre o instrumento de PPP com a ideia de privatização dos serviços públicos, subordinada diretamente as preferências políticas do então governador que assumiu uma imagem de gestor moderno. Por

outro lado, alguns agentes não governamentais advogaram que a necessidade de adoção de elementos gerenciais na gestão pública somado à necessidade de aumento da capacidade de investimento estatal resultou na proposta de PPP como uma alternativa viável à universalização do esgotamento sanitário.

Outra fonte de dados consultada para compreender a entrada da PPP de Esgoto na agenda governamental foi obtida a partir da análise de reportagem publicadas no Diário Oficial de Pernambuco. Para tanto, foram selecionadas todas matérias no período de 2011-2013, um total de dezesseis (16), que abordaram a temática da PPP de Esgoto. Na Tabela 7, apresenta-se a frequência dos diferentes temas identificados nas reportagens consultadas.

Tabela 7 - Temas identificados nas reportagens do Diário Oficial de Pernambuco sobre a PPP de Esgoto do Recife no período de 2011-2013

TEMAS	FREQUENCIA	%
Gerencialismo	14	38
Crise Fiscal	11	30
Universalização	5	13
Liderança	3	08
Saúde pública	3	08
Total	36	100

Os temas mais frequentes identificados em notícias do Diário Oficial de Pernambuco foram Gerencialismo e Crise Fiscal. Assim como observado nas entrevistas com os agentes governamentais, esses dois temas compõem a maioria das notícias sobre a PPP de Esgoto do Recife. As notícias analisadas majoritariamente destacam a pretensa maior eficiência da proposta de PPP, evidenciando a precariedade da realidade atual do serviço de esgotamento sanitário em contraste com as metas, prazos e benefícios potenciais advindos com a introdução de um agente privado na gestão do serviço. Na mesma linha, o tema Crise Fiscal aparece como um conjunto de subtemas relacionados à incapacidade estatal em financiar a universalização do esgotamento sanitário a partir de fontes públicas disponíveis, justificando a participação de um agente privado como um meio de suplementar os investimentos no setor.

Quanto aos demais temas identificados nas notícias do Diário Oficial de Pernambuco, o tema Universalização foi o terceiro mais frequente. Particularmente,

todas as notícias analisadas descrevem a PPP como uma promessa de universalização do esgotamento sanitário, entretanto, o tema Universalização é empregado de forma vaga. Neste sentido, optou-se por identificar esse tema apenas nas notícias que exploraram a questão da universalização como a superação da realidade de baixa cobertura existente, trazendo para o foco o debate da exclusão social. Para os temas de Liderança e Saúde Pública, identificados com a mesma frequência, o primeiro remete ao protagonismo de Campos na decisão pela proposta de PPP e o segundo aos potenciais benefícios da parceria para a redução de doenças de veiculação hídrica e, conseqüentemente, redução dos custos com internações hospitalares.

O conjunto de temas identificados, tanto nas entrevistas como nas notícias do Diário Oficial de Pernambuco, permitem fazer algumas inferências. Primeiro, para o grupo de agentes governamentais, a adoção da PPP de Esgoto foi resultado, em grande parte, da adoção de uma perspectiva gerencial na gestão do serviço de esgotamento sanitário em um contexto de escassez de recursos (crise fiscal). Para o grupo de agentes não governamentais, em geral refratários a opção pela PPP, esta resultou de preferências políticas do então governador Campos em realizar parcerias com o setor privado, compreendendo a proposta como uma forma de privatização do serviço. Por último, as notícias veiculadas no Diário Oficial no período 2011-2013 indicam a predominância de uma perspectiva gerencialista sobre o problema da baixa cobertura de esgotamento sanitário em um contexto de crise fiscal, convergindo com a narrativa apresentada pelos agentes governamentais. Neste sentido, foi possível identificar a construção de uma *policy image* favorável a PPP como a melhor solução para universalização do serviço de esgotamento sanitário no Recife.

Na esfera legislativa, no período de 2011-2013, foram identificados doze (12) registros sobre a PPP de Esgoto do Recife nas Atas de Reuniões Ordinárias ocorridas na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE). De modo geral, o debate ocorrido no legislativo estadual orbitou entre a proposta de PPP e a manutenção do modelo de gestão integralmente público.

A partir da representação sobre a PPP por parte dos deputados governistas (favoráveis), foi possível observar a construção de narrativas ancoradas em dois

eixos, baseados na associação da parceria como: uma inovação gerencial e a relevância social da política (saúde pública). Como relatou um dos deputados favoráveis à parceria:

É preciso estimular novas formas de gestão, parceria entre as empresas públicas, municipais e estaduais; aproveitar o conhecimento das parcerias públicos-privadas em vigor, enfim, temos que usar todas as formas para avançar mais ainda rapidamente se quisermos mudar essa triste realidade nos municípios brasileiros (Dep. estadual Carlos Santana, 2011)

A recepção positiva observada na fala dos deputados governistas, em várias ocasiões, também foi associada ao êxito de outras políticas governamentais, a exemplo da política de educação (implantação de escolas integrais) e de segurança pública (Programa Pacto pela Vida), destacando a PPP como parte de um projeto político bem-sucedido. Neste sentido, houve uma percepção da parceria como parte de um plano de governo orientado por resultados e respaldado em outras políticas consideradas exitosas.

Na defesa do modelo de gestão integralmente público do serviço de esgotamento sanitário, em todos os registros analisados, apenas 1 deputado estadual opositor operou críticas à proposta de PPP. A narrativa de oposição se baseou em dois eixos, na associação da parceria a ideia de privatização do esgotamento sanitário e no questionamento sobre a proposta da PPP em não atender as áreas pobres da RMR.

É seguro afirmar que o debate sobre a proposta de PPP reproduziu uma polarização entre gestão pública e privada do esgotamento sanitário. A partir das entrevistas e documentos analisados, é possível inferir que as narrativas explicativas sobre a emergência da PPP na agenda governamental estão diretamente vinculadas às ideias de gerencialismo e crise fiscal, sugerindo a construção de um ideário sobre a necessidade de mudanças no padrão de intervenção estatal como meio para alcançar a universalização do serviço.

De forma desagregada, a seguir, serão apresentados o papel que cada agente desenvolveu no processo e de como suas ações ou estratégias influenciaram na escolha pela PPP de Esgoto do Recife.

5.4.1 O governador

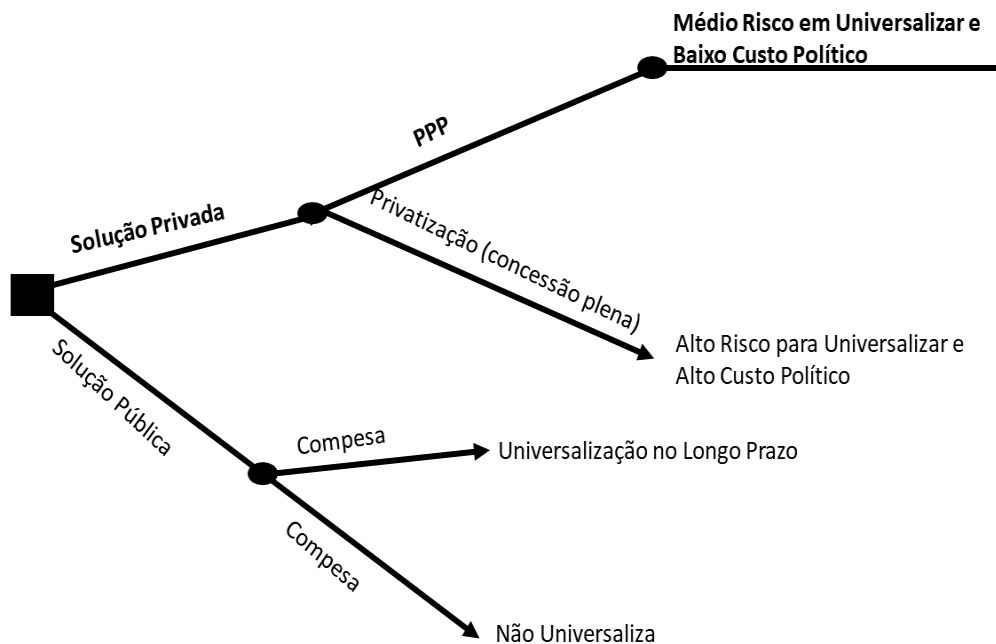
Para Kingdon (1995), o papel do chefe do executivo, concentrando recursos institucionais, organizacionais e de comando da atenção pública, é central no processo de *agenda setting*. Empiricamente, observou-se que o protagonismo de Campos na definição da agenda governamental foi fundamental para a inserção do setor privado na política estadual de saneamento. Desde o início do seu mandato, a imagem de gestor moderno e eficiente foi construída a partir de investimentos vultuosos para reestruturação da infraestrutura estadual. Internamente, Campos perseguiu a implantação de um modelo de gestão baseado em resultados, inclusive, contratando consultorias de renome internacional como a Vicente Falconi que atuou diretamente na modernização da Compesa.

Apesar de sua origem política estar vinculada a um partido de esquerda, ligada a uma tradição estadista com forte interlocução com os movimentos sociais, Campos empreendeu um modelo de gestão gerencialista. Essa característica, vinculada ao constante anúncio de grandes investimentos, garantiu a Campos liderança política ímpar para inserir o setor privado em áreas tradicionalmente geridas pelo setor público sem, praticamente, ser contestado.

No caso do serviço de esgotamento sanitário, mesmo com o crescimento econômico estadual e da Compesa, o montante necessário para universalização do esgotamento sanitário na RMR via empresa pública representaria uma sobrecarga às finanças públicas. Estrategicamente, Campos compatibilizou a demanda social histórica pelo serviço com o interesse e os recursos provenientes do setor privado.

Assumindo o contexto de recursos escassos por parte do setor público, foi possível representar a estratégia empregada por Campos para escolher a proposta de PPP como melhor alternativa de modelo de gestão e expansão do serviço de esgotamento sanitário para atingir à universalização (Figura 16). A percepção das alternativas existentes, bem como dos possíveis cenários de resultados são parte da análise do conjunto de dados obtidos a partir de entrevistas com os agentes envolvidos diretamente com a política de saneamento.

Figura 16 – Árvore de Decisão pela PPP de Esgotamento Sanitário



A decisão pela PPP de esgoto como meio para universalização, inicialmente, passou por um conjunto de decisões, sintetizadas nas opções iniciais: solução pública ou privada. Optando pela solução pública, naturalmente, a Compesa seria o agente central na gestão e expansão dos serviços. Porém, dado o contexto de escassez de recursos, os únicos cenários possíveis eram: a universalização no longo prazo ou a não universalização. Entretanto, optando pela solução privada, o agente privado seria o responsável pelos resultados. Escolhida a solução privada, ventilou-se⁹³ dois cenários: a contratação via privatização ou a PPP. O cenário de privatização representaria um alto custo político a imagem do governador, considerando sua interlocução com os movimentos sociais e a história recente (principalmente na década de 1990) de resistência a esse modelo por parte dos sindicatos, movimentos sociais e especialistas do setor. Por sua vez, no cenário de PPP, além de ser um instrumento recente no ordenamento jurídico brasileiro, sua forma de contratação reduz o impacto fiscal, com base na contrapartida do parceiro privado, e permite elaborar metas para universalização vinculado à indicadores de

⁹³ Existem mais que dois cenários na opção por uma solução privada, entretanto, optou-se apenas pelos cenários apresentados em virtude dos relatos coletados com os gestores públicos que participaram diretamente da proposta escolhida.

desempenho do agente privado. Dado os possíveis cenários de resultados, a opção pela PPP se revelou a melhor opção em termos de menor risco político e maior potencial para atingir a pretendida universalização.

Dessa forma, o governo estadual potencializou seu volume de investimentos em infraestrutura no curto prazo, gerando benefícios políticos a imagem de Campos e favorecendo sua projeção nacional enquanto gestor público. Em linhas gerais, a opção pela PPP representou uma escolha ótima dentre o conjunto de possibilidades existentes, resultando nos maiores retornos (ganhos) políticos possíveis. Entretanto, no que se refere ao objetivo de universalização, compreendido como o atendimento da totalidade da população pelo serviço, o modelo de PPP proposto foi formulado para atender apenas a parcela da população residente em áreas urbanizadas. No caso do Recife, de forma mais aguda, parcela considerável da população residente em áreas não urbanizadas permaneceu excluídas da política. Em uma perspectiva crítica, a meta de universalização se mostrou ambígua. Uma universalização parcial.

5.4.2 Gestores da Compesa

O setor de saneamento no Brasil possui uma tradição de prestação dos serviços no âmbito estadual, a partir de empresas públicas⁹⁴. Trata-se de um modelo institucional legado pelo Planasa, caracterizado pelo centralismo decisório e pela prestação do serviço de forma regionalizada.

No Recife, apesar das incursões municipais para expandir a oferta do serviço de esgotamento sanitário em áreas de baixa renda, nas décadas de 1990 e 2000, a Compesa se apresenta como um agente central da política municipal de saneamento. Notavelmente, em comparação com o município, a empresa é detentora de *know-how* e *expertise*, mantendo um quadro permanente de funcionários que atuam no setor. A partir da sua reestruturação, com a inserção de técnicos nos cargos dirigentes da empresa alinhados com os valores da nova gestão, emergiu a proposta de uma PPP como alternativa viável para universalização do esgotamento sanitário.

⁹⁴ As 24 CESB's existentes operam em 71% dos municípios brasileiros, os serviços públicos locais (municipais) são responsáveis por 27% e o setor privado está em apenas 2% dos municípios brasileiros (ABCON e SINDCON, 2018).

Além do tema da crise fiscal como fundamento pela opção da proposta de PPP, a questão da eficiência do setor público está presente no discurso dos dirigentes da Compesa como um fator relevante na escolha da alternativa. De acordo com um dos dirigentes, comparando a eficiência entre o setor público e o privado no setor de saneamento:

Por exemplo, a Bacia do Araça, foi a Compesa quem fez (...). Lagoa do Araça é um projeto que uma empresa privada faz em 2 anos, a Compesa levou 4 anos para fazer. Porque é complicado. Tem desapropriação, a comunidade quando vê que é o governo quer mais, depois de implantado o serviço não quer pagar (...) Então, os processos de saneamento feitos pela Compesa geralmente sai o dobro do tempo em relação ao setor privado. Então percebemos que ou a gente fazia isso (**parceria com o setor privado**) ou iríamos a um ritmo de tartaruga (CP2, 2016).

O fragmento de entrevista apresentado acima ilustra um ponto nevrálgico no argumento de parte significativa do grupo de gestores públicos entrevistados: a questão da (falta de) eficiência na gestão pública. Essa questão é uma constata na narrativa desse grupo que enfatiza os limites da gestão pública em atender as demandas sociais, trazendo como contraponto um tipo ideal de modelo de gestão privada como a solução para as mazelas do setor público.

Em síntese, com base nas entrevistas realizadas com o corpo de gestores da Compesa, foi possível identificar três pontos centrais que justificaram a adoção da PPP. Primeiro, a crença da maior eficiência do setor privado sobre o público. Segundo a escassez de recursos financeiros públicos para arcar com os custos da universalização do serviço de esgotamento sanitário. Terceiro, a visão técnica inserida na concepção de universalização, excluindo parcela significativa da população residente em áreas ditas tecnicamente não saneáveis.

5.4.3 Especialistas, sindicalistas e movimentos sociais

Durante o processo de discussão, a comunidade de especialistas desempenhou um papel pouco propositivo na formulação da PPP. Apesar de algumas críticas pontuais durante o processo público de debate, percebeu-se que houve uma recepção favorável à proposta durante as entrevistas realizadas. Alguns dos especialistas entrevistados participaram diretamente dos estudos iniciais que

subsidiaram a proposta de PPP, apresentando suas percepções com base em conhecimento técnico detalhado da proposta.

Em oposição a proposta da PPP, o segmento de sindicalistas advogou pela manutenção da gestão integralmente pública. Mobilizou passeatas e seminários para debater a proposta, porém não logrou êxito em apresentar alternativas viáveis em relação à proposta de PPP. A solução advogada pela via da gestão integralmente pública não era bem vista por parte dos gestores governamentais, com base nos critérios de viabilidade financeira e capacidade de universalização.

Quanto aos movimentos sociais, pouco participaram do debate sobre a solução a ser adotada. No caso, o foco durante a pesquisa de campo foram movimentos sociais relacionados com as questões urbanas, limitando o escopo das entrevistas aos representantes do PREZEIS⁹⁵, Movimento Luta nos Bairros (MLB) e Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST).

Como relatou um dos dirigentes do PREZEIS:

a gente não participa das discussões. A discussão hoje ela é muito, a discussão do PPP ela está muito a nível do governo. O governo nunca botou a PPP pra discutir a nível de comunidade não, pô. Ele empurra e quer que o cara abrace a causa lá embaixo (P1, 2016).

A crítica tecida por representantes dos movimentos sociais a respeito de como a PPP foi lançada é referente a falta de diálogo com as áreas ZEIS, destacando o caráter *top-down* da proposta, bem como a falta de diálogo com a população. No entanto, apesar das críticas tecidas e do baixo grau de envolvimento formal observado por parte dos movimentos sociais com a proposta de PPP, identificou-se que esse grupo desempenhou um papel central na formulação da parceria através de relações orgânicas com políticos profissionais e partidos na demanda por bens e serviços nas áreas ZEIS. No capítulo cinco, essa forma de relação e sua influência na formulação da PPP de Esgoto será analisada em detalhes.

⁹⁵ O corpo do PREZEIS aglutina diversos segmentos de representantes de movimentos sociais, incluindo o MLB e o MTST.

5.4.4 Abertura da janela de políticas públicas e emergência da PPP

Após a apresentação pública da PPP de esgotamento sanitário, a iniciativa teve considerável aceitação entre os especialistas, dirigentes da Compesa e de gestores governamentais. Para esse tipo de “aprovação”, considera-se que a mídia exerceu um papel essencial no processo de difusão da proposta, destacando seu potencial benefício para universalizar um serviço historicamente precário e reforçando as limitações do modelo de gestão pública em avançar no processo de universalização.

Com o início do governo de Campos em 2007, seu forte trânsito político com interlocução tanto nos movimentos sociais como no setor privado, implantando um modelo de gestão por resultados e em um momento de crescimento singular da economia estadual foram elementos favoráveis a criação de um humor político inclinado a inserção do setor privado no serviço de esgotamento sanitário. Notavelmente, o conjunto de gestores que assumiram cargos de comando na Compesa, alinhados com o ideário gerencialista, promoveram a proposta sob condições políticas e econômicas favoráveis.

Aqueles refratários à PPP, apresentaram debilidade quanto a articulação de propostas alternativas e fragilidade em projetar críticas à proposta em larga escala. Em linhas gerais, as críticas ficaram restritas aos círculos sindicais.

A proposta da PPP emergiu do quadro de dirigentes da Compesa, sob condições econômicas favoráveis à atração de investimentos privados e sob um tríplice discurso de: 1) restrição fiscal para arcar com uma política universalista de esgotamento sanitário; 2) maior eficiência do setor privado em relação ao público e 3) melhor custo-benefício com uma PPP para universalização do esgotamento sanitário. O alinhamento desses discursos, sob um cenário politicamente fértil criado por Campos e a demanda existente pela universalização do esgotamento sanitário proporcionaram uma janela de oportunidade para a PPP. Neste sentido, advoga-se que foi a partir da combinação de fatores políticos, econômicos e institucionais, sob influência de um ideário gerencialista, que favoreceram a emergência da PPP na agenda governamental.

Entretanto, a apresentação da iniciativa como uma solução para a universalização se revelou um processo marcado por ambiguidades. Por um lado, embasada numa restrição técnica para atender as áreas não urbanizadas e, por outro lado, revelou-se como uma oportunidade para a minimizar um problema social histórico, mesmo que de forma parcial, com ganhos políticos notórios.

Em resumo, explicar a emergência da PPP na agenda governamental se mostrou como um conjunto complexo de “engrenagens” que funcionaram de forma alinhada em um determinado período por fatores de ordem técnica, político, social, institucional e econômico. O resultado desse conjunto de fatores, aqui analisados a partir do MFM, favoreceu a implementação de uma política de esgotamento sanitário a partir de uma PPP.

Entretanto, explicado o processo geral de emergência de PPP na agenda governamental, cabe indagar como foi possível propor uma política pública de caráter universalista sem o atendimento de parcela considerável da população, justamente a parcela que apresenta maior risco decorrente de problemas associados à falta de esgotamento sanitário? A ambiguidade presente na meta de universalização se revelou um elemento intrínseco ao processo de emergência da PPP na agenda governamental, porém, pouco explicado pelo MFM. Neste sentido, considerando o PREZEIS como um agente central da política urbana municipal, no próximo capítulo, concentrou-se esforços para compreender a relação entre representantes do PREZEIS e o sistema político-partidário na demanda pelo serviço de esgotamento sanitário na cidade do Recife

6. O comportamento político “eleitoreiro”, as áreas ZEIS e a PPP de Esgoto

Este capítulo apresenta a análise sobre a natureza do relacionamento entre representante de ZEIS e políticos, examinando a influência dessa relação na definição política de esgotamento sanitário. O principal argumento aqui defendido é que a forte relação observada entre esses agentes foi baseada em práticas de clientelismo e influenciou negativamente na coesão da demanda coletiva pelo serviço de esgotamento sanitário nas áreas ZEIS.

Inicialmente foi apresentada a formação do PREZEIS enquanto organização sociopolítica representante das áreas pobres do Recife, destacando seu papel enquanto agente de política urbana na cidade. Em seguida, apresentou-se o resultado do *survey* realizado com a população de representante de ZEIS, a partir de estatística descritiva, traçando o perfil desse representante, sua relação com os diversos problemas comunitários e sua relação com partidos e políticos profissionais. A partir do *survey* também foi possível identificar o grau de associação existente entre representantes de ZEIS e partidos e políticos.

Posteriormente foi analisada a relação entre os representantes de ZEIS e políticos profissionais, a partir de entrevistas semiestruturadas. Os entrevistados foram selecionados pelo critério de ter ocupado o cargo de representante de ZEIS durante o período de formulação da PPP de esgoto. Durante as entrevistas, foi possível identificar os fundamentos da relação entre representantes de ZEIS e políticos e partidos, baseada em um ambiente de hiper competição política local, escassez de recursos e clientelismo político.

Por fim, discutiu-se os efeitos dos fundamentos da relação entre representantes de ZEIS com políticos e partidos na formação da agenda local para o serviço de esgotamento sanitário com base na TER. Os principais achados evidenciaram que a organização sociopolítica das áreas ZEIS foi marcada pela manutenção de um largo sistema de trocas políticas que gerou um conjunto de incentivos contrários à coesão comunitária na demanda pelo serviço de esgotamento sanitário, apesar da falta deste serviço figurar como um dos principais

problemas comunitários. Neste sentido, foi possível identificar a existência de um problema de cooperação decorrente das relações de cunho clientelista, bem como a incipiência de incentivos seletivos para evitar o efeito carona dos representantes de ZEIS. Como resultado, foi possível inferir que houve um problema de ação coletiva na representação dos interesses das áreas ZEIS no Recife, criando condições para a exclusão dessas áreas da política de esgotamento sanitário.

6.1 Áreas ZEIS, precariedade urbana e força política

Como abordado de forma introdutória no capítulo 1, as áreas ZEIS são o resultado de movimentos sociais urbanos que reivindicaram o direito de residir nas áreas urbanas centrais e de uma política de urbanização para seus territórios. Sua criação, ainda na década de 1980, foi parte de um amplo diagnóstico da realidade urbana nas metrópoles brasileiras, marcadas pelo dualismo da cidade formal, que concentra os investimentos públicos, e da cidade informal, pouco beneficiada pelos investimentos públicos e caracterizada por assentamentos ilegais e precários (ROLNIK, 2009). No caso, a cidade do Recife, como expressão dessa realidade, abrigou a experiência pioneira⁹⁶ na criação do instrumento das ZEIS com a Lei de Uso e Ocupação Solo e, posteriormente, com a Lei do PREZEIS (Figura 17), consolidando um modelo de organização política comunitário para promover a regularização fundiária e urbanística das áreas pobres.

Nesse sentido, a criação do instrumento das ZEIS (regulação fundiária e urbanística de áreas informais) e do PREZEIS (canal institucional de participação política comunitária) esteve inserido em um profundo debate sobre os rumos para as políticas urbanas no contexto de redemocratização da década de 1980, marcado pelo ideário de Reforma Urbana⁹⁷. No caso, a descentralização e a participação social figuravam como aspectos centrais no debate sobre uma gestão urbana mais eficaz e democrática no sentido de garantia do Direito à Cidade⁹⁸. No caso, a criação dos instrumentos de ZEIS e PREZEIS representaram avanços significativos no

⁹⁶ O projeto Teimosinho, em Brasília Teimosa em 1979, foi o ponta pé inicial do debate que culminou na delimitação de áreas especiais definidas por assentamentos populares informais no zoneamento municipal, denominado futuramente de ZEIS (BOTLER e MARINHO, 1994).

⁹⁷ O Movimento Nacional pela Reforma Urbana foi efervescente na década de 1980, imprimindo uma agenda reformista às políticas urbanas nacionais a partir de uma concepção universalista e distributivista de bens e serviços públicos nos centros urbanos. De modo geral, os objetivos desse movimento foram pautados pelo 1) combate a especulação imobiliária e a concentração de imóveis subutilizados; 2) desconcentração de infraestruturas essenciais (saneamento, transporte público, energia, comunicação, etc) para áreas periféricas; 3) Garantia da permanência de áreas periféricas ou de baixa renda no tecido urbano formal. Parte substantiva das pautas defendidas pelo movimento foi responsável pela criação do Estatuto das Cidades em 2001 (Lei Federal nº 10.257/2001) (FERNANDES, 2007; ROLNIK, 2009).

⁹⁸ A expressão Direito à Cidade foi inicialmente empregada por Lefebvre (1969) como uma crítica à sociedade industrial capitalista e suas contradições sociais, com cidades marcadas por graves problemas sociais. Os movimentos sociais, no Brasil, apropriam-se da crítica para levantar pautas importantes sobre um modelo de cidade baseado nos princípios de justiça social e equidade, criticando o modelo brasileiro de urbanização com graves problemas sociais, e reivindicando o acesso à serviços públicos como educação, saneamento, saúde, equipamentos coletivos providos pelo Estado e habitação.

reconhecimento e na incorporação da população de baixa renda ao tecido urbano consolidado (SOUZA, 2007a; MIRANDA e MORAES, 2007).

Historicamente, o modelo de organização do PREZEIS é de base, ancorado na participação dos próprios moradores das áreas ZEIS via conselhos e associações de moradores que debatem e formulam suas demandas locais, exercendo pressões e reivindicações junto ao poder público pela instalação de infra-estrutura nesses locais. Considerando o período de seu surgimento, o PREZEIS representou um modelo em rota de coalizão ao padrão de Estado burocrático e centralizador existente. Inclusive, parcela da pauta desenvolvida pelos movimentos sociais que orbitavam⁹⁹ no PREZEIS, defendiam um modelo de intervenção pública baseado nas demandas locais, evidenciando a formação de um espaço público ampliado (CACCIA BAVA, 2001) mediante a construção de canais de participação direta, inserindo a sociedade na administração pública e propondo uma relação democrática mais horizontal. Em síntese, tratou-se de:

um sistema de gestão do processo de reabilitação das favelas, no qual ficam definidas, além das normas para a regulação urbanística, as responsabilidades dos agentes governamentais e representações das comunidades interessadas, bem como a institucionalização de arenas de discussão e deliberação sobre investimentos e políticas voltados para as ZEIS (Centro Josué de Castro, 1999, p. 13).

⁹⁹ Ainda na década de 1980, o PREZEIS tinha fortes vínculos com o Movimento de Defesa dos Favelados (MDF) que articulou a construção de conselhos e associações de moradores nas áreas pobres da cidade com fortes relações com a Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de Olinda e Recife e a figura carismática de Dom Helder Câmara. Desde sua criação até hoje, o PREZEIS sempre manteve fortes vínculos com os movimentos sociais ligados as temáticas urbanas. Atualmente, os principais movimentos articulados com o PREZEIS são o Movimento Luta nos Bairros (MLB) e o Movimento dos Trabalhadores sem Teto (MTST).

Figura 17 – Ato público de assinatura da Lei do PREZEIS pelo então prefeito do Recife, Jarbas Vasconcelos em 1987



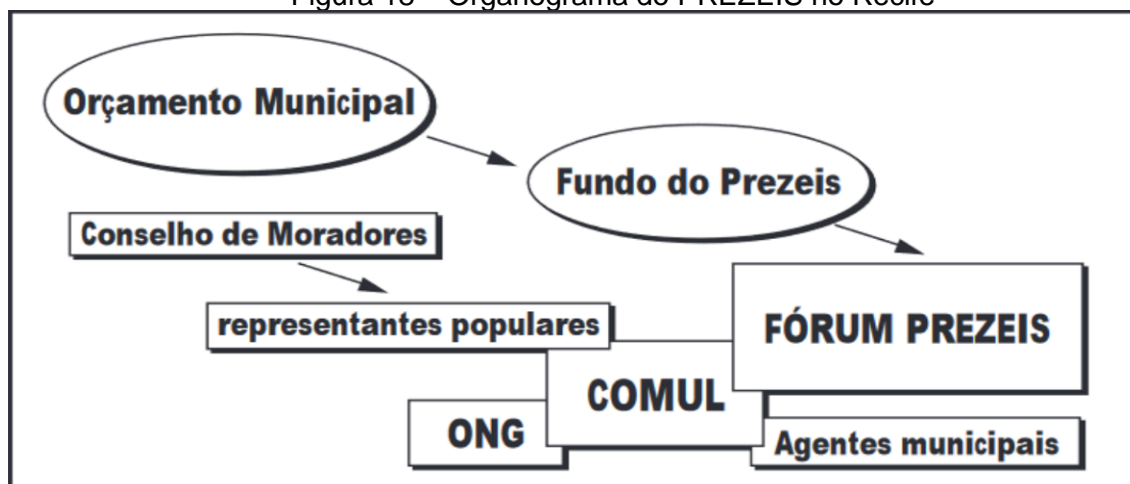
Fonte: SOUZA, 2007b.

O PREZEIS é constituído, basicamente, por duas instâncias deliberativas: as Comissões de Urbanização e Legalização (COMULs), que são responsáveis pela formulação, coordenação e fiscalização dos planos de urbanização e regularização fundiária a serem desenvolvidos em cada ZEIS, e o Fórum Permanente do PREZEIS que é um canal de participação política institucionalizado na administração municipal, responsável por articular os representantes das áreas ZEIS na discussão e definição das estratégias para o conjunto das áreas (Ver Figura 18). Quanto ao seu financiamento, em 1993 foi criado o fundo PREZEIS, calculado em 1,2% da arrecadação tributária municipal¹⁰⁰ anual para o funcionamento das atividades do Fórum e para assegurar os investimentos nas áreas ZEIS (LEITE, 2007).

Outro espaço institucional conquistado pelo PREZEIS foram os assentos em duas importantes instâncias oficiais que discutem e definem as diretrizes da política urbana no Recife: o Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU), que tem poderes deliberativos no controle da implementação do Plano Diretor da Cidade do Recife; e o Conselho do Orçamento Participativo que gerencia recursos para alocação em áreas de baixa renda (MORAES, 2002). Na Figura 18, abaixo, apresenta-se o Organograma do PREZEIS no Recife.

¹⁰⁰ De acordo com Souza (2007b), os recursos do Fundo PREZEIS no período de 1994-2004 foi de 4 milhões anuais, porém, nem sempre repassados em totalidade.

Figura 18 – Organograma do PREZEIS no Recife



Fonte: ROLNIK, 2009, p.2.

Atualmente existem 66 ZEIS no Recife e, desse total, 38 possuem COMULs instaladas. O principal instrumento utilizado para garantir a segurança fundiária nas áreas é a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para os assentamentos em terrenos públicos e Usucapião Urbano em terrenos privados. No caso do CDRU, de acordo com Moraes e Miranda (2007), existe baixo interesse dos moradores em adquirir este recurso, considerado frágil por não garantir os direitos de aquisição equivalente ao da transferência de propriedade¹⁰¹.

Apesar dos avanços registrados, notavelmente no sentido de integrar áreas de baixa renda tradicionalmente marginalizadas e no reconhecimento da diversidade de usos e ocupações do espaço urbano, o PREZEIS enfrenta graves problemas quanto à legalização da posse da terra. Miranda e Moraes (2007) elencaram o conjunto de obstáculos enfrentados pelo PREZEIS como: 1) rigidez da legislação dos registros de imóveis; 2) cultura conservadora do poder judiciário; 3) falta de continuidade dos programas em função da mudança de prioridades dos governos; 4) estrutura dos cartórios, com formas de registro e armazenamento precários; e 5) outros mais específicos referentes ao desajuste entre as ações de regularização jurídico-fundiária e o planejamento das intervenções urbanísticas.

¹⁰¹ De acordo com um levantamento realizado por Miranda e Moraes (2007), o resultado do número de titulações efetuadas nas áreas ZEIS é inexpressivo. Em 2007, existiam no PREZEIS 24 áreas em processo de regularização fundiária; vinte (20) áreas com CDRU como instrumento de legalização; quatro (4) áreas com usucapião como instrumento de legalização beneficiando 77.391 habitantes. Ao todo eram 19.296 imóveis em processo de regularização fundiária: 870 CDRU em tramitação; 1.091 CDRU entregues aos moradores; 300 ações de Usucapião ajuizadas.

Quanto a questão da participação política existente no PREZEIS, Souza (2007b) investigou a partir de uma perspectiva interna os problemas referentes ao processo participativo das lideranças comunitárias no período 1993-2004. Com foco nas práticas desenvolvidas pelos agentes que compõem o Fórum PREZEIS, a investigação realizada indicou 1) a existência de severos limites de mobilização da base social nas áreas ZEIS por parte de seus representantes, parcialmente atribuído a condição de pobreza dessa população; e 2) o desinteresse desses representantes em mobilizar suas comunidades por benefícios coletivos. Dentre um conjunto de limitações identificadas para o funcionamento efetivo do PREZEIS, os resultados apresentados por Souza (2007b) apontaram para um problema considerado central na análise que será aqui desenvolvida: a instrumentalização do PREZEIS, por parte dos representantes de ZEIS, como um recurso para benefícios individuais.

Apesar dos limites observados na efetividade desse formato de organização política comunitária, analisados por Souza (2007b) e Miranda e Morais (2007), considera-se que o ativismo democrático consolidado pelo PREZEIS representou a penetração de novas estruturas e valores na gestão pública local. O espaço político conquistado por organizações comunitárias engendrou a construção de uma governança ampliada na Cidade do Recife, favorecendo o protagonismo das áreas pobres enquanto agente relevante na definição da política urbana na cidade.

Considerando o papel normativo dos representantes das áreas ZEIS, como um agente politicamente orientado para urbanização dessas áreas, articulando frentes por mais investimentos e recursos nas ZEIS, a seguir, vamos apresentar o perfil desses representantes comunitários para depois analisarmos como o processo de articulação existente com políticos e partidos reverberou na formulação da PPP de esgotamento sanitário.

6.2 O perfil dos representantes das áreas ZEIS

Antes de tentar compreender a dinâmica política comunitária, tomou-se como ponto central identificar o perfil dos representantes das áreas ZEIS. Para tanto, durante o mês de janeiro, fevereiro e março de 2016, participou-se das reuniões plenárias do Fórum PREZEIS na condição de observador e foi aplicado um survey

na modalidade censo com os representantes de todas¹⁰² as ZEIS que possuem COMULs instaladas (38). Ao todo foram coletados 57 questionários, tendo em vista que cada COMUL têm 2 representantes titulares.

As variáveis de interesse investigadas no survey estão disponíveis no Apêndice 3. As questões foram pensadas a partir de 3 módulos diferentes. No primeiro, as questões foram de perfil socioeconômico, com questões sobre Sexo, Idade, Escolaridade e Vínculo Trabalhista. No segundo módulo, o propósito foi identificar o perfil das atividades enquanto representante de uma área ZEIS e sua avaliação do serviço de saneamento local, com questões sobre: Tempo de Representação da ZEIS, Principais Demandas Locais, Existência de Regularização Fundiária e Acesso aos Serviços de Saneamento. Por fim, as questões de ordem político-partidária, sobre o Apoio a Partidos Políticos e a Políticos Profissionais.

Via de regra, o representante de ZEIS é um residente. São pessoas politicamente ativas nas discussões sobre os problemas comunitários e reconhecidas pelos moradores como um representante dos interesses locais. Politicamente são denominados e se autodenominam de lideranças comunitárias, como pessoas que representam o interesse comunitário e que, para fins da pesquisa, foram identificados como conhecedores da realidade local.

É interessante notar que o perfil destes representantes, por sexo, é próximo da paridade. 58% desses representantes são do sexo masculino e 42% do sexo feminino. Considerando a divisão sexual do trabalho, as segundas e terceira jornadas de trabalho feminino ou a própria maternidade, as mulheres são as mais afetadas pela ausência ou pelo mal funcionamento dos serviços de esgotamento sanitário. De acordo com o relatório “Mulheres&Saneamento” apresentado pelo Instituto Trata Brasil (2018), no Brasil, 1 a cada 4 mulheres não tem acesso à infraestrutura sanitária e sua jornada de trabalho (produtividade) é, em média, 10% inferior em relação aos homens em decorrência da precariedade sanitária. Neste sentido, a forte presença feminina como representantes das áreas ZEIS é um dado importante no debate sobre a política de esgotamento sanitário para as áreas pobres.

¹⁰² Os representantes da ZEIS Torrões não compareceram no dia da aplicação do survey.

Quanto ao perfil etário dos representantes de ZEIS, a idade média observada para a população analisada foi de 47 anos, evidenciando que parcela significativa desses representantes estão em idade avançada. Outro dado significativo observado é que o tempo médio dessas pessoas na condição de representante de ZEIS é de 7 anos e que cerca de 28% desses representantes ocupam o cargo a mais de 10 anos¹⁰³. Esses resultados indicam uma baixa taxa de renovação entre os membros do PREZEIS.

Parte da literatura sobre os representantes de ZEIS (LA MORA, 2013; MORAES, 2014) aponta de forma genérica que parcela significativa da população residente em ZEIS são de pessoas em situação trabalhista precária, geralmente ambulantes ou autônomos que vivem de atividades informais. Nesse sentido, assumindo que quanto maior o grau de vínculos trabalhistas precários menor o nível de renda dessa população (POCHMANN, 2004), investigou-se o perfil do vínculo trabalhista desses representantes como uma aproximação para o nível de renda dessa população. Na tabela 8, abaixo, apresenta-se a os diferentes tipos de vínculos trabalhistas dessa população.

Tabela 8 – Frequência dos representantes de ZEIS por vínculo trabalhista

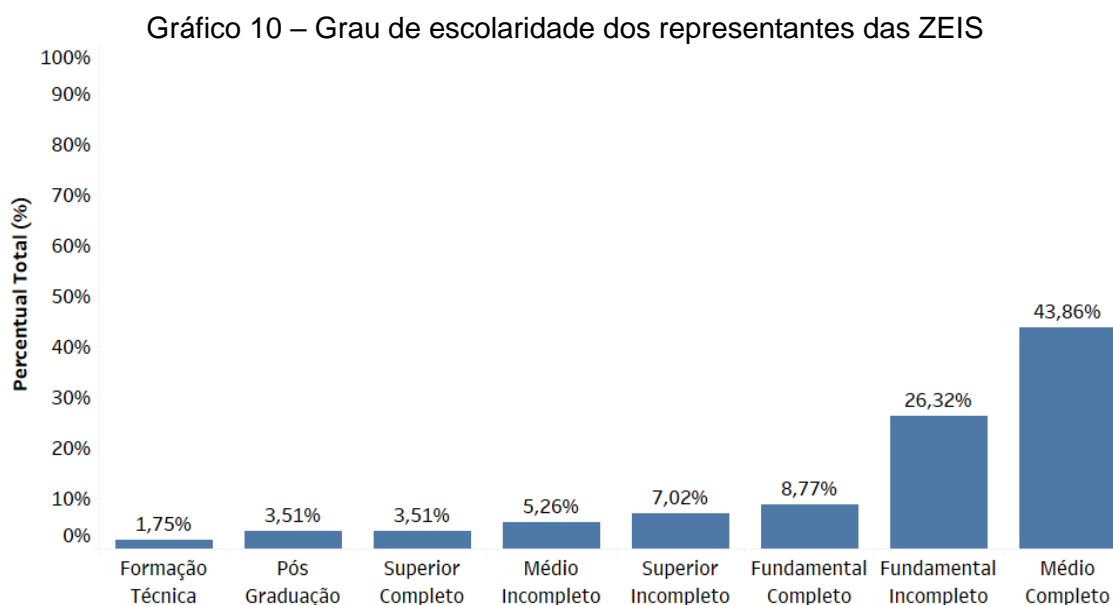
Categoria	Frequência	Percentual Válido
Aposentado	7	12,3
Autônomo	13	22,8
Desempregado	3	5,3
Empregado formal	20	35,1
Empregado informal	13	22,8
Total	57	100

Como é possível observar, para a população analisada, o tipo de vínculo trabalhista mais expressivo isoladamente é o de trabalhador formal com carteira de trabalho assinada (35%). Seguido de autônomo e trabalhadores informais, com 22,8% cada. Considerando que as categorias de autônomo e trabalhadores informais se assemelham em termos de precarização, na medida que parcela significativa dos que afirmaram possuir a condição de autônomos são pequenos comerciantes informais, estas representam juntas mais de 45% da população de

¹⁰³ Apenas para esclarecimento, a pergunta feita aos representantes de ZEIS foi: “Há quanto tempo você é representante de sua ZEIS”. No caso, parcela considerável dos respondentes declaram o tempo como representante em mandatos não necessariamente consecutivos. O mandato de representante é de 2 anos.

representantes de ZEIS. Por fim, 12% desses representantes se declararam como aposentados e 5,3 como desempregados. Em linhas gerais, é seguro afirmar que parcela significativa da população de representantes de ZEIS, ocupa posições periféricas no mercado de trabalho.

Quanto ao grau de escolaridade da população analisada, no Gráfico 10, é possível observar a distribuição da escolaridade por faixa de estudo.



Fonte: Elaborado pelo autor, 2018

Como apresentado, parte significativa dos representantes de ZEIS (40%) sequer possuem o ensino médio completo, 43% declararam ter concluído o ensino médio e apenas 15% declararam ter avançado além do ensino médio em sua formação escolar. Assumindo que o nível de acesso à informação, bem como a capacidade de processar informações, são condições essenciais no processo de tomada de decisões individuais racionais (DOWNS, 1999), o nível de educação formal declarado aqui é tomado como um *proxy* sobre a capacidade dos representantes de ZEIS em calcular possíveis vantagens e custos.

Dada a história de formação do PREZEIS, a partir de segmentos de movimentos populares pelo direito à moradia em assentamento precários, é esperado que parte significativa dessa população tenha características próprias de grupos em situação de pobreza, compreendida como um fenômeno multifatorial que parcialmente pode ser identificado pela baixa escolaridade e precariedade nas relações trabalhistas da população (POCHMANN, 2004; RIBEIRO E NEDER, 2009).

No que se refere as principais demandas por serviços públicos, saneamento básico¹⁰⁴, habitação e regularização fundiária, foram os mais relatados como necessidade das comunidades. Inclusive, 93% dos representantes declararam que suas ZEIS ainda não passaram pelo processo de regularização fundiária, indicando que apesar dos avanços representados pelo instrumento ZEIS e PREZEIS a realidade dessas áreas ainda é de precariedade quanto à posse da terra, além da precariedade sanitária e habitacional, apontadas como necessidade prementes.

Além da condição de precariedade da posse da terra, outro problema relatado foi a falta de ações do poder público para urbanizar as áreas ZEIS, no sentido de implantar infraestrutura, equipamentos urbanos (por exemplo: parques, praças, ciclofaixas) e serviços públicos. De acordo com o survey realizado 38% dos respondentes declararam que suas ZEIS nunca receberam ações de urbanização por parte do Estado.

Especificamente sobre os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, na Tabela 9, apresenta-se a percepção dos representantes de ZEIS sobre a existência desses serviços em suas comunidades.

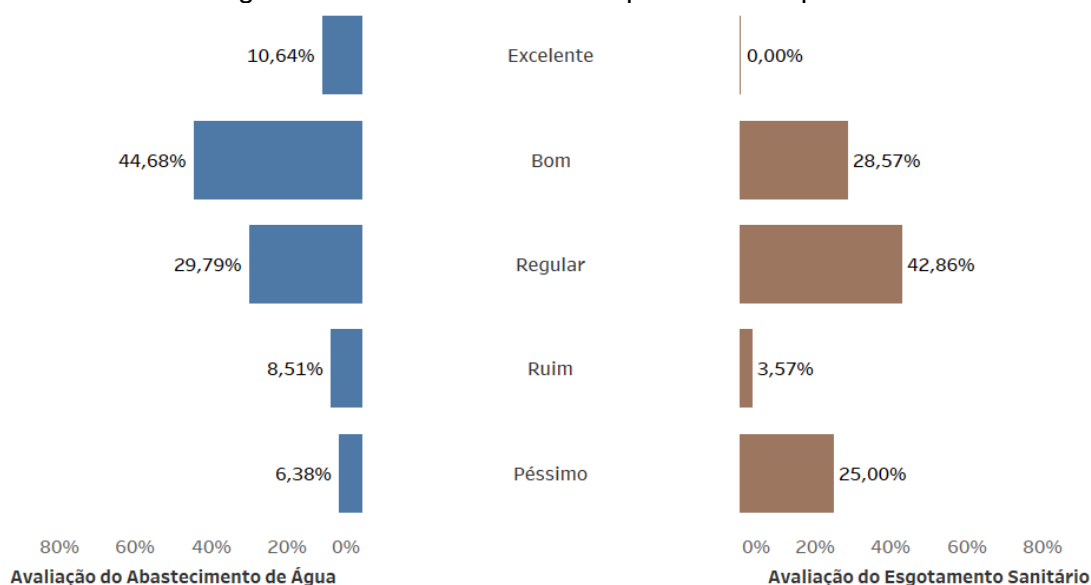
Tabela 9 - Existência dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário nas ZEIS

	Sim	Não
Abastecimento de Água	84%	16%
Esgotamento Sanitário	51%	49%

Para o serviço de abastecimento de água, o reconhecimento da existência desse serviço nas ZEIS é significativo e segue a tendência média de atendimento da população na cidade do Recife que, em 2016, era de 83,8%. Para o serviço de esgotamento sanitário, pouca mais da metade dos representantes ZEIS (51%), declararam possuir acesso a esse serviço. Quanto a avaliação sobre os serviços prestados, tanto de água como de esgoto, no Gráfico 11, apresenta-se a percepção desses representantes de ZEIS sobre a qualidade do serviço prestado.

¹⁰⁴ Em 2013, mesmo de contratação da PPP de Esgoto do Recife, o PREZEIS públicos seu Plano de Metas (2013), destacando o serviço de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) como das principais prioridades para as áreas ZEIS.

Gráfico 11 – Avaliação sobre a qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em ZEIS pelos seus representantes



Notavelmente, é possível observar que o serviço de abastecimento de água é melhor avaliado em relação ao de esgotamento sanitário. Mais da metade (55,2%) dos representantes de ZEIS avaliaram o abastecimento de água como excelente ou bom; 29,7% avaliaram como regular e apenas 14% avaliaram como ruim ou péssimo. Por sua vez, sobre o serviço de esgotamento sanitário existente nas áreas ZEIS, 28,5% o avaliaram como bom, 42,8% como regular e 28,5% como ruim ou péssimo. Infelizmente, não existem dados oficiais disponíveis sobre a extensão e qualidade desses serviços especificamente para as áreas ZEIS para uma possível confrontação entre a percepção da qualidade do serviço prestado e a prestação dos serviços nessas áreas.

Apesar da aparente precisão estatística dos dados reportados, vale ressaltar que estes não devem ser tomados como uma representação exata da realidade. Devem ser analisados com parcimônia pois se trata apenas de uma aproximação da realidade, como uma fotografia desfocada que apresenta um determinado objeto, mas não permite especificar com clareza seus detalhes.

Ainda sobre os serviços de saneamento, a partir das visitas de campo e das entrevistas realizadas, foi possível perceber que quase todas as áreas ZEIS possuem acesso ao serviço público de abastecimento de água prestado pela Compesa que funciona com certa regularidade, apesar do racionamento que afeta principalmente essas áreas. Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, sua

prestação é restrita a parte significativa das ZEIS e sua prestação ocorre por meio da Compesa e da Prefeitura do Recife através da Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR). Via de regra, na inexistência ou no mal funcionamento da rede coletora de esgoto, a população emprega estratégias “criativas” como soluções, praticando a conexão do esgoto na rede de águas pluviais (drenagem) ou a construção de sistemas rudimentares para afastamento dos esgotos (ver Apêndice D). Em geral, tais práticas são socialmente aceitas e avaliadas como positivas.

Por fim, no último módulo do survey, investigou-se a relação entre representantes de ZEIS com partidos e políticos profissionais. O propósito foi conhecer a motivação dessa relação, bem como o perfil dos partidos e dos políticos profissionais com os quais estabeleceram vínculos de suporte eleitoral nas eleições municipais de 2012.

A relação entre a política comunitária e o sistema político eleitoral apresenta relações estreitas. De acordo com o survey realizado, 82,5% dos representantes de ZEIS declararam ter apoiado algum político no pleito eleitoral de 2012. Na tabela 10, apresenta-se a listagem dos partidos citados por frequência e percentual total pelos representantes que declararam ter apoiado algum partido político nas eleições municipais de 2012.

Tabela 10 - Partido apoiados por representantes de ZEIS nas eleições de 2012

	Frequência	Percentual
PDT	1	2,0
PEN	1	2,0
PP	1	2,0
PROS	1	2,0
PRTB	4	7,8
PSB	24	47,1
PSC	3	5,9
PSDB	1	2,0
PT	7	13,7
PTB	2	3,9
PTC	5	9,8
SOLIDARIEDADE	1	2,0
Total	51	100,0

Para as eleições municipais de 2012, o partido que recebeu apoio majoritário dos representantes de ZEIS foi o PSB. Esse mesmo partido venceu o pleito eleitoral

6.3 A relação entre representantes de ZEIS e políticos profissionais: escassez, competição política e clientelismo.

O relacionamento entre representantes de ZEIS e políticos profissionais ocorre de diferentes formas. O enfoque aqui proposto está orientado para compreender as relações estabelecidas em termos de trocas ocorridas por suporte político, tendo em vista o papel que esses representantes têm na política urbana municipal. Especificamente, será apresentado os fundamentos dessas relações observadas durante pesquisa de campo no período de janeiro de 2016 a setembro de 2018, como um, dentre os vários mecanismos, que influenciaram na formação da agenda governamental, particularmente, na emergência da PPP de esgotamento sanitário.

Os representantes de ZEIS são essencialmente *Homo Politicus*, no sentido aristotélico do termo. Geralmente, são pessoas envolvidas diretamente nas discussões locais sobre problemas comunitários. É comum, em visita guiada as áreas ZEIS, observar o *status* adquirido de responsáveis pela solução de problemas públicos ou privados, ou como detentores de conhecimento para solução ou minimização dos problemas comunitários. Por exemplo, é “natural” observar o papel desempenhado de solicitantes de consertos de ruas, de desentupimento de calhas ou até de aconselhamento sobre questões privadas entre vizinhos que buscam na figura do representante recursos de ‘n’ formas (financeiro, suporte emocional, informações) sobre como proceder.

Sua “carreira” política local é construída a partir de um ativismo comunitário pelo envolvimento com grupos sociais de natureza esportiva, recreativa, cultural, religiosa e outros e, principalmente, por um conjunto de práticas locais direcionadas a atender demandas de moradores. Demandas geralmente associadas às muitas carências locais, desde bens materiais, como um saco de cimento ou um milheiro de tijolos, à problemas coletivos como solicitações à prefeitura para desobstrução de galerias ou irregularidades na coleta de lixo e até informações básicas de como tirar um documento de identidade.

Em alguns casos, parte da atividade do líder comunitário também ocorre para bloquear ações públicas locais. Por exemplo, nas áreas ZEIS, foi possível observar o avanço de construções sobre espaços públicos, popularmente conhecidas como

“puxadinhos” que são disseminadas como parte do processo de ocupação local. Essas práticas, quando não legitimadas pelas lideranças como naturais e de necessidade dos moradores, são percebidas como “normais”. Em situações de remoção por parte dos órgãos de controle urbano, é possível o envolvimento de lideranças locais em resistência ao ordenamento público como forma de defender os “interesses” dos moradores.

Parcela significativa dessas demandas resultam diretamente do ambiente de pobreza comunitária. Considerando a trajetória das áreas ZEIS, adota-se aqui a mesma noção de pobreza comunitária apresentada no Atlas de Infraestrutura das Comunidades de Interesse Social do Recife (2014), de áreas de baixa renda e de acesso restrito às infraestruturas públicas¹⁰⁵. Evidentemente, as áreas ZEIS como resultado da luta social pelo direito de habitar nas áreas centrais do Recife, são territórios compostos por segmentos da população de baixa renda, historicamente incapazes de incorporar-se ao tecido urbano via mercado imobiliário formal.

Parte da história que remonta a formação das ZEIS remete a demanda histórica dos movimentos sociais urbanos pelo acesso à terra, assim como pela distribuição espacial equitativa dos investimentos públicos que tendem a se concentrar nas áreas formais da cidade do Recife (ALVES, 2009). Notavelmente, o histórico de escassez de recursos nessas áreas revela uma realidade de precariedade social, um ambiente fértil para a proliferação de práticas assistencialistas e clientelistas.

Retomando o papel de líderes comunitários nessas áreas, o envolvimento ativo destes, atendendo demandas de moradores, converte suas práticas em prestígio local. O prestígio alcançado pela liderança comunitária é diretamente proporcional a quantidade de serviço prestado aos moradores, ao atendimento das demandas comunitárias que, em geral, não requer pagamento imediato de qualquer natureza. Os serviços prestados são travestidos de voluntarismo e “pagos” com admiração por parte da população local. O acúmulo de prestígio ao longo do tempo, pelo conjunto de serviços prestados, pode ser convertido em poder local, compreendido como a capacidade de mobilizar pessoas em função de seus

¹⁰⁵ Infraestruturas públicas são definidas como equipamento urbanos tais como praças e parques, e serviços públicos como saúde, educação, saneamento, iluminação e urbanização que passa pela questão fundiária e habitacional (CIS, 2014).

interesses. Em linhas gerais, argumenta-se que o prestígio conquistado é decorrente de um vínculo construído, uma espécie de confiança estabelecida entre a figura do líder comunitário e aqueles atendidos em alguma medida.

Como afirmou uma das representantes de ZEIS entrevistada, ao relatar sua trajetória na política comunitária, “O povo sempre bateu na minha porta para pedir as coisas. As pessoas pediam: remédio, informação de como tirar um documento, consulta, um desentupimento. Sempre fiz as coisas, mesmo sem ter candidato” (L1, 2017). O relato apresentado sobre a prática de atendimento das demandas dos moradores é um padrão em todas as entrevistas realizadas, revelando o perfil da liderança comunitária como, além do envolvimento direto nos assuntos comunitários, um personagem voluntarista orientado para atender questões privadas e coletivas dos moradores.

O prestígio alcançado e o envolvimento em questões comunitárias forjam o *status* de líder comunitário como um sujeito reconhecido e bem quisto pela comunidade. Infelizmente, a noção de liderança na TER é demasiadamente vaga (FIORINA e SHEPSLE, 1989; SHEPSLE e BONCHECK, 1997) para um enquadramento adequado da figura de líder comunitário que de forma genérica é aqui assumido como um determinado indivíduo em posição de distribuir ou mobilizar recursos em uma determinada rede ou redes sociais locais para obter prestígio e benefícios. Em uma perspectiva Downsiana, o líder comunitário é um indivíduo de comportamento essencialmente racional.

Substancialmente, existe uma forte associação entre o grau de reconhecimento do líder comunitário e sua capacidade de construção de redes sociais densas para mediar relações de troca e distribuição de bens a partir de laços de confiança e credibilidade. Trata-se de um tipo de relação similar aos “jogos repetidos” que favorece a coordenação das preferências existentes dentro da rede construída com base em ganhos obtidos regularmente.

Além de sua capacidade de monitoramento das redes estabelecidas para coordenar a ação coletiva, outra característica essencial do líder comunitário pode ser descrita como acesso privilegiado de informações que naturalmente se tornam recursos valiosos no ambiente comunitário. No caso dos representantes de ZEIS, o

acesso direto a administração pública e de pessoas que ocupam cargos públicos confere recursos valiosos a serem distribuídos ou trocados nas redes comunitárias.

O apoio político, em última instância, representa o benefício mais valioso que o representante de ZEIS pode auferir, pois a figura da liderança comunitária é um *status* fluido e acessível, em tese, a qualquer morador que empreenda uma relação voluntarista nas comunidades e que tenha habilidades sociais mínimas para atender demandas locais e criar vínculos de confiança. Nesse sentido, a manutenção do *status* adquirido por um conjunto de serviços prestados está inserido em um sistema de barganha permanente no qual a capacidade do líder comunitário (ou do representante de ZEIS, no caso) é constantemente posto à prova. Com efeito, sua sobrevivência política está diretamente associada a construção de uma base eleitoreira, pois, dada as condições de pobreza comunitária, concorrentes surgem com frequência. É durante o período eleitoral para cargos políticos de finalidade pública, a exemplo das eleições de Conselho Tutelar, Associação de Moradores, PREZEIS, Câmara Municipal, Delegado de Orçamento Participativo, Assembleia Estadual, entre outros, que se observa um processo de ativação de rede sociais construídas por parte das lideranças comunitárias, bem como o grau de competição existente nas ZEIS.

A relação firmada entre Representante de ZEIS e moradores é complexa, podendo envolver formas de compadrio e até vínculos familiares. No que se refere apenas ao tipo de relação que implica em suporte político por troca de bens e serviços, é possível afirmar que o morador/eleitor deposita no líder comunitário uma parcela de responsabilidade sobre os problemas comunitários e privados. Portanto, assumindo que o morador de ZEIS em relação com seu representante apresenta um comportamento racional, este orienta sua escolha a partir da utilidade esperada. Em outros termos, o morador sabe a quem culpar se algo der errado e o possível fracasso da liderança em atender o pleito de moradores é automaticamente “punido” na ausência de apoio político durante os ciclos eleitorais.

O relato de um representante de ZEIS entrevistado retrata bem o cenário de forte competição local. Para ele,

Quando chega a eleição, em cada comunidade, aparece liderança em todo canto. Em período de eleição a comunidade fica muito dividida. Ela (a

comunidade) nunca se uniu para eleger um vereador. Se ela estivesse fechada teria condições de eleger um vereador (L2, 2018).

Nesse sentido, a trajetória natural de um líder comunitário é marcada por um ambiente de hiperconcorrência local que tende a ser acirrada em função da escassez de recursos face a grande demanda social existente. O título de líder comunitário capaz de oferecer suporte político, durante o período eleitoral, pode ser considerado uma forma de extrair renda de políticos profissionais e partidos que necessitam construir base eleitoral para se manter no governo (ou chegar ao governo). Assim, a manutenção de um cargo político comunitário projeta a figura do líder comunitário, garantindo visibilidade política além das fronteiras comunitárias.

Quando ocupantes de cargos políticos, as lideranças comunitárias geralmente têm acesso a um conjunto de benefícios materiais, incluindo auxílios financeiros como é o caso do representante de ZEIS. Entretanto, o principal logro de ocupar um cargo político é o trânsito em diferentes esferas políticas e a potencial capacidade de extrair recursos.

Ainda sobre os potenciais benefícios decorrentes da relação com políticos profissionais e partidos, destaca-se que as benesses são inúmeras e para o interesse aqui proposto, podem ser definidos em dois tipos: renda ou informação privilegiada. A extração de renda, insumo básico para atender as demandas locais de ordem material, ocorre via obtenção de cargos públicos (em alguns casos cargos em empresas privadas ligadas à políticos), auxílios financeiros e participação remunerada em empreendimentos locais (eventos esportivos, de lazer e outros). Quanto ao benefício de informações privilegiadas, este reside na própria posição social em que o líder comunitário se encontra, tendo acesso aos círculos político-partidários e aos gestores governamentais que, comumente, “simplificam” o acesso a determinados bens e serviços públicos oferecidos nas ZEIS, a exemplo de: manutenção de calhas, limpeza, mutirão de documentos, etc.

Particularmente, a construção de coalizações instáveis com partidos e políticos é uma estratégia consolidada para obter recursos e garantir o atendimento tanto de reivindicações locais coletivas como individuais. Até porque, parafraseando Downs (1999, p. 50) “Os líderes comunitários distribuem recursos para ganhar eleições, e não ganham eleições a fim de distribuir recursos”.

Como apresentado anteriormente na Tabela 10, os representantes de ZEIS apresentam uma forte relação com o sistema político eleitoral, e particularmente, com o partido governista. Parte da literatura em Ciência Política denomina esse alinhamento de máquina política na qual o partido governante (ou um grupo político) “sateliza”, no caso, lideranças comunitárias ou pessoas capazes de mobilizar apoio político a partir da distribuição de recursos (MLADENKA, 1980; CHUBB, 1981, FRYE, REUTER, SZAKONYI, 2014; STOKES, 2018). Nesse tipo de relação, inseridos na estrutura de uma máquina política, os representantes de ZEIS cumprem com certa regularidade o papel de *brokers*, uma espécie de intermediários em uma cadeia de trocas. *Brokers* podem ser definidos como indivíduos inseridos em densas redes locais que possuem conhecimento privilegiado sobre as preferências e o comportamento dos moradores(eleitores) (MUNO, 2010).

Parte da literatura internacional sobre o tema do clientelismo apresenta evidências empíricas de que áreas pobres (ou eleitores pobres) são o principal alvo das máquinas políticas, sob o argumento de que incentivos seletivos e benefícios particulares geram mais votos entre pobres do que entre ricos (CHUBB, 1982; CALVO e MURILLO, 2004; STOKES, 2012). Com efeito, a condição de pobreza é um fator relevante para a dependência dos moradores de áreas ZEIS.

Em linhas gerais, argumenta-se que o contexto de pobreza associada a competição política local e a estrutura de oportunidades proporcionadas pelo engajamento de relações de cunho clientelista com políticos profissionais se combinam e geram um sistema de incentivos estável. Como North (1990, p.18) argumenta, “o principal papel das instituições em uma sociedade é reduzir a incerteza, ao estabelecer uma estrutura estável (mas não necessariamente eficiente) para a interação humana”. No caso, o ambiente da organização política do PREZEIS, a qual os representantes de ZEIS estão filiados, abarca uma série de regras informais permeáveis por um sistema de trocas políticas e econômicas.

North (1990), analisando a complexidade de sistemas de trocas em ambientes de baixa regulação ou até de ausência de regras formais afirma que “Dado o poder de barganha inicial das partes deliberantes, a função das regras é facilitar a troca, seja ela política ou econômica (p.87)”. Portanto, dada a posição alcançada de representante de ZEIS e a visibilidade conferida pelo cargo, é possível

inferir que a influência existente da instituição do PREZEIS na construção desse sistema de trocas observado pode ser comparada a um amplo mercado político, operado pelo poder de “compra” de mediadores especializados na coordenação das preferências de eleitores ancorados em um comportamento maximizador. A chave desse mercado político são as relações personalistas construídas pelas lideranças comunitárias que compõem um sistema de trocas que nem gera estabilidade política nem a efetuação das demandas coletivas nas ZEIS.

Neste sentido, parcela significativa da população em áreas ZEIS, durante o período eleitoral, apresenta um comportamento político orientado pela maximização de benefícios, tal qual a liderança comunitária a que está vinculada, seguindo suas indicações em conveniência dos ganhos obtidos e das demandas atendidas sob a legenda de “ajudar a comunidade”.

6.4 Bens coletivos x bens privados: um problema de ação coletiva

Apesar do formalismo da conquista de canais de participação social, de democratização das relações Estado-sociedade, a criação do PREZEIS como uma organização política estruturou incentivos seletivos para o estabelecimento de relações políticas clientelistas. Esse efeito perverso, observado a partir das entrevistas realizadas e através da forte relação identificada entre partidos e representantes de ZEIS, revelou uma estrutura de representação política ancorada em práticas autointeressadas.

Considerando o papel institucional do PREZEIS como um agente relevante na definição de políticas urbanas na Cidade do Recife e o comportamento observado entre seus filiados, observou-se que o sistema de clientelismo pulverizou os interesses coletivos em detrimento dos interesses individuais, limitando a atuação dessa instituição na política urbana do Recife como um meio de obter bens e serviços públicos. Em outros termos, significa que o comportamento dos representantes de ZEIS reflete diretamente na capacidade institucional estatal em oferecer bens e serviços públicos. Observou-se, no caso, que o clientelismo político

exerce um efeito de desmobilização na demanda pelo serviço público de esgotamento sanitário¹⁰⁶.

Durante a pesquisa de campo, as entrevistas com os representantes de ZEIS ocorreram em suas respectivas comunidades, permitindo uma observação direta da situação sanitária de cada ZEIS visitada¹⁰⁷. Na Tabela 11, apresenta-se as áreas visitadas e sua respectiva situação de acesso ao serviço de esgotamento sanitário.

Tabela 11 – ZEIS visitadas por existência de acesso à esgotamento sanitário

ZEIS	Existência de esgotamento sanitário
Mangueira	Sim
Mangueira da Torre	Sim
Coelhos	Não
Coque	Não
Campo do Banco (Várzea)	Não

De todas as ZEIS visitadas, apenas a Mangueira da Torre não apresentou problemas relacionados a falta ou manutenção do sistema de esgotamento sanitário. Na ZEIS Mangueira, apesar da existência do serviço em questão, identificou-se que problemas recorrentes de manutenção na rede de esgoto incentivou parcela dos moradores a se desligarem do sistema e a adotarem soluções individuais rudimentares. No Apêndice D foi registrado o emprego dessas soluções individuais a partir de extravasores e conexões irregulares em galerias pluviais como alternativa ao sistema público. Nas áreas sem acesso ao serviço, identificou-se a dimensão do problema sanitário com a presença marcante de fossas rudimentares, ligações na rede pluvial e valetas a céu aberto em áreas residenciais, favorecendo o contato direto da população local com o esgoto doméstico.

A exceção da ZEIS Mangueira da Torre, os entrevistados apresentaram a questão do esgotamento sanitário entre os principais problemas comunitários. Entretanto, todos demonstraram desconhecimento em relação à PPP de Esgoto do Recife, apresentando uma ideia remota ou simplesmente desconhecendo a política. Para os entrevistados, o problema do esgotamento sanitário (ausência ou

¹⁰⁶ Especificamente sobre a capacidade estatal em ofertar serviços públicos em contexto de forte clientelismo, existe um conjunto de pesquisas que apontam o efeito danoso desse tipo de relação sobre a qualidade e alcance da ação estatal (ROBSON e VERDIER, 2013; BOLD, MOLINA e SAFIR, 2018; STOKES, 2018).

¹⁰⁷ Durante as visitas guiadas as ZEIS, foi realizado o registro fotográfico das condições sanitárias e habitacionais observadas. Esse registro gerou uma base de imagens pública que está disponível em: <https://www.flickr.com/photos/156096506@N06/albums>.

precariedade) foi atribuído ao 1) comportamento de desinteresse por parte dos moradores associado ao potencial custo que o serviço de esgotamento sanitário poderia acarretar e 2) falta de interesse político da prefeitura municipal em investir nas áreas pobres do Recife.

Sobre a percepção do problema sanitário nas ZEIS, especificamente sobre a falta ou precariedade do serviço de esgotamento sanitário, os entrevistados apontam um conjunto de práticas locais como o uso indevido da rede coletora ou o emprego de soluções individuais como indicadores do grau de pouca importância dada pelos moradores à questão. Nas ZEIS onde existe rede coletora de esgoto, os entrevistados foram categóricos em questionar a “consciência coletiva” dos moradores que ao primeiro sinal de problema, lançavam mão de soluções individuais como “solução”. Nas ZEIS onde não existe, os representantes argumentaram a falta de interesse em mobilização coletiva na demanda pelo serviço. Como colocou um dos entrevistados:

esgoto vai pro canal e do canal vai pra maré, não faz falta. Se brincar, quando implantar vai ter morador contra porque vai ter que pagar pelo serviço. Já vi morador reclamando de ter que pagar água e energia elétrica. Aqui é assim, quando tem a população reclama, quando não tem também reclama (L3, 2018).

A colocação apresentada pelo entrevistado para explicar a falta de interesse dos moradores pode ser compreendida como um problema de ação coletivo nos termos de Olson (1999). De forma genérica, assumindo a ZEIS como um grupo de moradores e que eles têm o objetivo de ter acesso ao serviço de esgotamento sanitário, a melhor estratégia para atingir o objetivo desejado seria a participação voluntária de todos os membros em uma mobilização. Entretanto, dado os custos que cada morador teria que arcar em um processo de mobilização comunitária e o tipo de benefício, um bem público que vai atender a todos independente do seu grau de participação, o cenário de cooperar é agir contra o próprio interesse individual.

Olson (1990) em sua teoria da ação coletiva argumenta que uma solução para problema da cooperação em grupos sociais está na existência de incentivos ou sanções que coibam o comportamento autointeressado dos indivíduos. Para o caso em análise, a ausência de incentivos seletivos para coibir o emprego de soluções individuais evidencia a lógica do efeito carona (*free rider*) de moradores que tentam

resolver um problema coletivo através de soluções individuais. O resultado é que tais soluções cumprem a função imediata de afastar os dejetos das residências e, principalmente, satisfazem a necessidade imediata mesmo gerando externalidades claras na saúde pública local ou na contaminação de recursos naturais como córregos e riachos. Trata-se de um processo de internalização dos benefícios e externalização dos custos. Em linhas gerais, por que pagar por um serviço ou arcar com custos individuais de mobilização quando é possível satisfazer apenas cavando uma vala ou ligando nas galerias pluviais?

No âmbito da teoria dos jogos é possível identificar a questão levantada acima como um problema do tipo Dilema do Prisioneiro, no qual os indivíduos buscam maximizar seus interesses ou potenciais benefícios em detrimento de uma solução cooperativa. Em uma situação limite, esse tipo de comportamento poderá acarretar uma Tragédia dos Comuns, com consequências catastróficas para a saúde pública e para o meio ambiente (HARDIN, 1968). Certamente a própria condição de pobreza dessa população pode ser considerada como um incentivo extra para o comportamento racional dos moradores, pois torna os custos relativamente maiores para arcar com o pagamento do serviço ou com a mobilização pela sua demanda.

Entretanto, nossa análise está centrada nos representantes de ZEIS e não nos seus moradores. De todo modo, a lógica do argumento apresentado acima também se aplica a esse grupo. O PREZEIS como uma organização política é responsável por estruturar incentivos para a interação entre líderes comunitários relativos à política comunitária. Essa organização é formalmente responsável por representar os interesses coletivos das áreas ZEIS na Cidade do Recife, como já apresentado, e é composta por representantes que possuem fortes vínculos com políticos e estão engajados em relações de clientelismo político. A este tipo de relação, como já diagnosticado, prioriza-se os interesses pessoais das lideranças comunitárias e dos políticos, mediante vantagens e benefícios adquiridos com a posição. Neste sentido, o argumento aqui defendido é que o engajamento em relações clientelistas por parte dos representantes de ZEIS gera um problema de ação coletiva para a organização do PREZEIS.

Assumindo que a implantação do serviço de esgotamento sanitário nas áreas ZEIS é um dos objetivos do PREZEIS, a melhor estratégia para atingir esse objetivo

é que todos os membros cobrem politicamente essa infraestrutura. Porém, para cada representante individual, é melhor manter-se em uma relação de clientelismo obtendo benefícios particulares do que fazer cobranças abertas que podem gerar constrangimentos a classe política. Em caso de todos ou parte significativa desses representantes optarem pela ação coletiva da cobrança, existirá uma pressão sobre o governo para atendimento dessas áreas. Entretanto, se todos ou parte significativa optarem por um comportamento racional, a demanda pelo serviço de esgotamento sanitário não terá êxito.

Apesar de o serviço de esgotamento sanitário emergir nas pautas públicas como uma forte carência das áreas ZEIS, assim como a questão da regularização fundiária, não se observa a mesma relevância desse problema na relação entre os representantes de ZEIS e políticos que se pautam por benefícios individualizados. Para essa evidência, observou-se dois pontos importantes. O primeiro é que bens e serviços coletivos não atingem os eleitores ou grupos de eleitores de forma individualizada. Essa característica minimiza os ganhos de prestígio por parte do representante de ZEIS que dificilmente poderá associar esse benefício coletivo ao seu esforço em atender a comunidade. Segundo, ainda que fosse possível associar a implantação da infraestrutura de esgotamento sanitário em uma área ZEIS para o seu representante, conseguir esse equipamento requer uma mobilização volumosa de recursos que foge a sua capacidade de coordenação, como: a capacidade de investimento estatal, a ação coordenada com a classe política governista e gestores, disponibilidade de recursos, questões de ordem técnica, etc.

Em outros termos, é possível afirmar que bens coletivos são mais difíceis de assegurar do que bens privados. Em termos de uma função de utilidade, é mais vantajoso para o indivíduo garantir ganhos certos, ainda que pequenos, do que benefícios coletivos incertos. Considerando o contexto de pobreza comunitária das áreas ZEIS, certamente, a lógica mais apropriada é: melhor garantir o certo ao duvidoso.

6.5 Cano enterrado não dá voto ou faltou vontade política?

A propalada universalização do serviço de esgotamento sanitário a partir de uma PPP revelou um problema de coordenação entre os agentes envolvidos com a política de saneamento na Cidade do Recife. Observou-se um descompasso entre a proposta de universalização do esgotamento sanitário e as preferências individuais por parte dos representantes das ZEIS.

Do ponto de vista da organização política das áreas ZEIS, o fator chave para o descompasso observado fundamentou-se em relações de clientelismo político. As transações entre esses agentes ocorreram em um contexto de trocas orientadas por construir bases eleitorais. A predominância desse tipo de relação gerou incentivos seletivos contrários ao interesse coletivo, minando a capacidade de coordenação de ação coletiva por parte dos representantes de ZEIS. A prática do clientelismo político observada, associada à forte competição política local, em um contexto de pobreza crônica, evidenciou um problema ainda maior: a incapacidade do Estado em operar reformas sociais substantivas nessas áreas, através de políticas programáticas, com critérios formais e públicos na distribuição de recursos.

A competição política comunitária associada ao mecanismo de clientelismo como meio de sobrevivência de líderes comunitários, somou-se a ausência mecanismos coercitivos de comportamentos do tipo de carona (*free rider*) na organização política dessas áreas. Nesse sentido, a ação racional dos moradores e dos representantes de ZEIS predominam em um ambiente de incerteza sobre o acesso ao serviço de esgotamento sanitário que pode ser satisfeito via soluções individuais.

Stokes (2013) desenvolve a tese de que em cenários de fortes relações de clientelismo político, a população tende a desenvolver um *accountability* perverso, baseado na falta de controle sobre as ações dos partidos e de seus representantes, pois suas escolhas estão condicionadas a trocas e incentivos materiais e simbólicos seletivos. Portanto, o efeito esperado é a redução do monitoramento sobre o desempenho governamental em prover bens e serviços públicos. No caso do serviço de esgotamento sanitário, apesar do amplo reconhecimento da necessidade de acesso, ainda não existem mecanismo efetivos no controle do comportamento individual maximizador. Nesse sentido, a construção de um ambiente favorável a

coordenação da ação coletiva ainda é incipiente, resultando na debilidade de monitoramento das atividades dos representantes de ZEIS em função dos interesses coletivos.

Portanto, a falta de interesse político retrata, em última instância, um problema de ação coordenada entre metas coletivas e comportamento racional de agentes políticos (representantes de ZEIS e políticos profissionais) em um ambiente sem mecanismos coercitivos para tal comportamento. O resultado dessa relação pode ser subsumido em uma tragédia dos comuns, na qual a prevalência do comportamento maximizador de agentes políticos resulta em uma importante contribuição para a manutenção da baixa cobertura do serviço de esgotamento sanitário.

Por fim, observou-se que a emergência de uma PPP de Esgoto, sob clara ambiguidade do sentido de universalização, também resultou de um descompasso entre arranjos político-partidários e representantes de áreas ZEIS. Neste sentido, argumenta-se que o clientelismo observado em áreas pobres é um fator central para compreender as condições políticas que favoreceram uma PPP de Esgoto que se propõe a universalizar um serviço público sem atender diretamente as áreas não urbanizadas da cidade do Recife.

Em última instância, é possível afirmar que a demanda coletiva nas ZEIS pelo serviço de esgotamento sanitário não se sustenta perante o sistema de trocas de cunho clientelista. Portanto, a partir desse sistema foram criadas as condições favoráveis a exclusão dessas áreas da política de esgotamento sanitário.

7 Conclusão

No livro “*Agenda, Alternatives and Public Policies*” Kingdon (1995) traz a seguinte epígrafe: “mais poderoso do que exércitos são ideias cujo tempo chegou”. Creditada a Vitor Hugo, essa epígrafe pode ser compreendida como uma síntese do MFM. Notavelmente, o processo de competição de ideias que estrutura o modelo pressupõe que a formação de agenda é, em última instância, o amadurecimento de uma ideia inelutável, que captura a atenção dos agentes, ganha os noticiários, converte-se em um símbolo e, naturalmente, ganha materialidade em programas de ação governamental. O processo de formação da agenda (*agenda-setting*) pode ser admitido como o amadurecimento, sob bases competitivas, de uma ideia.

No caso analisado, observou-se que a emergência da PPP de Esgoto do Recife tomou contornos sob um projeto político fortemente inspirado pelo ideário gerencialista. Foi apenas no governo de Campos que a política estatal incorporou mecanismos gerenciais através da reestruturação da Compesa e pelo emprego do instrumento de PPP, convertendo a questão do esgotamento sanitário em um problema de agenda comum entre governo estadual e municipal. Assim, o modelo gerencial posto pela PPP representou uma estratégia para a consolidação e legitimação de novos valores e instrumentos de gestão no setor de saneamento local, partindo de uma representação fincada em narrativas de modernização (gerencialismo), crise fiscal e de viabilidade para universalização.

As ideias difundidas, principalmente pelos agentes governamentais, representaram novas percepções sobre o padrão de intervenção estatal para o serviço de esgotamento sanitário. No caso, a narrativa gerencial também se revelou como uma tentativa de se descolar do cenário existente de baixa cobertura e da crise sanitária, atribuídos à natureza da gestão pública burocrática do serviço.

Porém, mais do que a incorporação de novos valores na gestão governamental, foi possível observar as condições e o momento de mudança do padrão de intervenção estatal para o serviço de esgotamento sanitário. De forma mais específica, advoga-se que os indicadores e os eventos de crises na saúde pública cumpriram o papel de projetar a necessidade de transformação. Assim como o momento de crescimento econômico singular do estado de Pernambuco, a forte liderança política de Campos e o perfil técnico dos gestores da Compesa confluíram

sob uma narrativa gerencialista fortemente favorável a um padrão de intervenção estatal em parceria com agentes privados. De igual modo, vale ressaltar que a combinação de ideias e narrativas pró mercado para o serviço de esgotamento sanitário também remeteu à determinada intencionalidade dos agentes envolvidos em auferir benefícios políticos com a atividade. Como foi possível observar, a opção por uma PPP representou a melhor alternativa dentre vários cenários possíveis, considerando duas variáveis centrais: capacidade de universalização e custo político.

Como discutido, assumindo que a política de esgotamento sanitário tem como objetivo a universalização do serviço de esgotamento sanitário, a opção pela PPP foi aquela que traria melhores resultados e maiores benefícios. Não apenas em termos de expansão dos índices de cobertura de esgoto, mas também em termos de benefícios políticos associados a imagem de Campos. Mais do que ideias, o processo decisório também foi permeado pelo comportamento racional dos agentes envolvidos.

Portanto, pretendeu-se demonstrar que a PPP de Esgoto representou uma estratégia, dentre várias possibilidades, para o estabelecimento e a legitimação de novos valores na gestão do serviço de esgotamento sanitário, assim como também resultou do comportamento racional dos agentes governamentais orientados pelos potenciais resultados e benefícios. Compreende-se que essa política compatibilizou os interesses governamentais em propor uma solução técnica para a universalização associada a construção de uma imagem política de êxito.

Em paralelo, apesar da análise sistemática proporcionada pelo MFM na explicação da emergência da PPP de esgoto na agenda governamental, a peculiaridade que a política abrigou de universalizar o serviço de esgotamento sanitário sem atender diretamente as áreas pobres demandou outras ferramentas metodológicas.

Não obstante, a explicação de como a proposta de universalização foi adotada sem atender diretamente as áreas não urbanizadas do Recife também pode ser explicada pelo comportamento racional dos agentes envolvidos com a formulação da política. Como apresentado, é evidente que a universalização restrita às áreas urbanizadas não pode ser compreendida simplesmente com base na

incorporação de valores e práticas gerencialistas. Ante tudo que foi visto e analisado, mesmo que a Compesa ou a empresa privada responsável pela expansão do serviço não dispusesse de ferramental para implantação de redes de esgoto nas áreas não urbanizadas do Recife, que não é o caso (ver tecnologia condominial), provavelmente os custos de intervenção nestas áreas seriam superiores em relação às áreas urbanizadas. Outro agravante deste cenário é a própria condição de pobreza dessa população que, potencialmente, diminui a atratividade econômica do investimento. Portanto, custos altos para atender as áreas não urbanizadas implicam em riscos igualmente altos, incluindo os de natureza política.

Outra forma de analisar a universalização restrita reside na organização política das áreas ZEIS, o PREZEIS. Como identificado, existe uma forte relação entre os representantes de ZEIS e os políticos do partido governista no período de lançamento da PPP de Esgoto do Recife. Parte dessa relação pode ser caracterizada por relações de clientelismo político, pouco direcionada para a efetivação de demandas coletivas.

Portanto, a estrutura da relação entre políticos e representantes de ZEIS sacramentou um sistema de trocas políticas e econômicas baseadas na distribuição de bens e serviços individualizáveis. Neste sentido, a predominância do comportamento racional nestas relações gerou um *accountability* perverso, exercendo um efeito de bloqueio para incorporação de áreas não urbanizadas na política de esgotamento sanitário.

Desse modo, é possível afirmar que a PPP de Esgoto do Recife pode ser compreendida como um processo que combinou a incorporação de ideias e mecanismos gerencialistas com práticas de clientelismo político, conduzido pelo comportamento racional dos agentes envolvidos no processo decisório.

A partir do caso analisado, foi possível perceber que o instrumento de PPP como um mecanismo gerencial para implementar políticas públicas baseada em resultados não está incólume à racionalidade de agentes políticos orientadas pela maximização de benefícios políticos. Neste sentido, apesar da difundida maior racionalidade econômica desse instrumento como uma ferramenta para potencializar os investimentos no setor de saneamento, foi possível observar que o processo de

formulação de políticas públicas é essencialmente um sistema de articulação entre diferentes agentes através de trocas e orientado por valores, com capacidade de pautar prioridades e investimentos governamentais. Logo, a efetividade desse instrumento não pode ser assegurada apenas por critérios técnicos pautados em metas contratuais bem definidas.

Por fim, espera-se que esse trabalho possa contribuir para aprofundar reflexões e estudos nas temáticas de formulação de políticas públicas, com ênfase nas políticas de saneamento básico que ainda representam uma grande lacuna nacional para a promoção dos direitos humanos. Apesar das recentes transformações no papel do Estado, este ainda é um *player* central de mudança social. Portanto, compreender o efeito do comportamento racional de grupos e agentes envolvidos na formulação de políticas públicas é uma questão chave para a dinâmica de ação estatal no sentido de promover bens e serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- A dívida histórica do saneamento. **Jornal do Commercio**. Recife, 1 ago. 2012. Cidades, p. 4-4.
- AIROLDI, M, et al. (2013). **Meeting the Infrastructure Challenge with PublicPrivate Partnerships: Bridging the Gap**. Boston, Estados Unidos: The Boston Consulting Group.
- ALBUQUERQUE, J. A luta dos movimentos sociais urbanos no Recife: criação e manutenção do PREZEIS. II Simpósio Lutas Sociais na América Latina, Londrina-PR, 17 a 19 Setembro 2006.
- ALBUQUERQUE, M. de F. M *et al.* Bancroftian filariasis in two urban areas of Recife, Brasil: the role of individual risk factors. *Revista do Instituto de Medicina Tropical de São Paulo*, [s.l.], v. 37, n. 3, p.224-233, jun. 1995. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0036-46651995000300008>.
- ALEPE. Ata da Audiência Pública da Comissão de Meio Ambiente em Conjunto com a Comissão de Cidadania e Direitos Humanos. Recife, mar. 2012.
- ALVES, P. R. M. **Valores do Recife: o valor do uso na evolução da cidade**. Recife: Luci Artes Gráficas, 2009. 266 p.
- AMES, B. (1987). *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley, Los Angeles and London, University of California Press.
- AMIN, V. Análise discursiva da imagem de Eduardo Campos nas propagandas político-partidárias de 2013. *Estudos Linguísticos (São Paulo, 1978)*, [s.l.], v. 45, n. 3, p.1092-1106, 29 nov. 2016. Grupo de Estudos Linguísticos do Estado de São Paulo. Disponível: <http://dx.doi.org/10.21165/el.v45i3.579>.
- ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New York: John Wiley & Sons, 1951.
- Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto (ABCON); (SINDCON)ESGOTO, Sindicato Nacional das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e. *PANORAMA da Participação Privada no Saneamento do Brasil*. São Paulo: S.i, 2018. 64 p.
- AXELROD, R.. *The Evolution of Cooperation*. Revised Edition. New York-NY: Basic Books. 2006.
- BABBIE, E. *Métodos de Pesquisas em Survey*. Belo Horizonte-MG: Editora UFMG, 2005.
- BALDIN, N; MUNHOZ, E. M. B. SNOWBALL (BOLA DE NEVE): UMA TÉCNICA METODOLÓGICA PARA PESQUISA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL COMUNITÁRIA. In: X CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 10., 2011, Curitiba. Anais... . Curitiba: S.i, 2011. p. 329 - 341.

BALESTRIN, A. Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. *Revista Eletrônica de Administração*, 28(8), 1-17, 2002.

BANCO DO NORDESTE. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste - ETENE. *AS MAIORES EMPRESAS DO NORDESTE EM 2008*. 13. ed. S.i: Banco do Nordeste, 2012. 14 p.

BANCO MUNDIAL. *Relatório de Desenvolvimento Mundial – O Desafio do Desenvolvimento*. Washington, 1991.

BANCO MUNDIAL. *Governance and Development*. Washington, D.C. 1992

BANCO MUNDIAL. *World development report. Making services work for poor people*. Washington: Oxford University Press, 2004.

BANCO MUNDIAL. *O Estado num Mundo em Transformação*. Washington: Oxford University Press, 1997.

BANCO MUNDIAL. *World Bank Group Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries*. S.i: World Bank, 2012. 211 p.

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70. 2011.

BARRETO, T. V. Entrevista cedida ao *Jornal do Comercio*. Uma hegemonia política incomum em Pernambuco. *Caderno Política*, 2014. Disponível em: <https://jconline.ne10.uol.com.br/canal/politica/pernambuco/noticia/2014/04/04/uma-hegemonia-politica-incomum-em-pernambuco-123754.php>

BAUER, M. W.; GASKELL, G. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press. 1993.

BIANCHI, A. O Conceito de Estado em Max Weber. *Lua Nova*. 2014, (Mayo-Agosto) : [Fecha de consulta: 13 de febrero de 2018] Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67332418004>>

BÖHM, A. W *et al*. Tendência da incidência de dengue no Brasil, 2002-2012. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, [s.l.], v. 25, n. 4, p.725-733, out. 2016. Instituto Evandro Chagas. <http://dx.doi.org/10.5123/s1679-49742016000400006>.

Bonomi, C. A., Malvessi, O. (2008). *Project Finance no Brasil: Fundamentos e Estudo de Caso*. São Paulo, Brasil: Editora Atlas.

BORJA, P. C. Política pública de saneamento básico: uma análise da recente experiência brasileira. **Saúde e Sociedade**, [s.l.], v. 23, n. 2, p.432-447, jun. 2014. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-12902014000200007>.

BOTLER, Milton; MARINHO, Geraldo. O Recife e a regularização dos assentamentos populares. *Revista Pólis*, São Paulo, n. 29, 1997.

BOYCE, C; NEALE, P. **CONDUCTING IN-DEPTH INTERVIEWS: A Guide for Designing and Conducting In-Depth Interviews for Evaluation Input.** Watertown: Pathfinder International, 2006.

BRASIL. Lei nº 11079, de 2004. Institui Normas Gerais Para Licitação e Contratação de Parceria Público-privada no âmbito da Administração Pública.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Disponível

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. . Brasília, Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm>. Acesso em: 04 out. 2018.

BRASIL. Plano Nacional de Saneamento Básico. Brasília, 2013.

BRASIL. Lei Federal 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as **Leis** nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a **Lei** no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

BRASIL. Lei Federal 8.080, 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm Acesso em 27 mar. 2017.

BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto – 2015. Brasília, 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Construindo o Estado republicano. Rio de Janeiro: FGV, 2009. 414 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2. ed. Rio de Janeiro: 34, 2011. 366 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Construindo o Estado republicano. Rio de Janeiro: Fgv, 2009. 414 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2. ed. Rio de Janeiro: 34, 2011. 366 p.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Democracia, estado social e reforma gerencial. Revista de Administração de Empresas, [s.l.], v. 50, n. 1, p.112-116, mar. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-75902010000100009>.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Desenvolvimento e Crise no Brasil 1930-1983. 15. ed. Brasília: Brasiliense, 1987. 298 p.

_____, Luiz Carlos. A REFORMA DO ESTADO DOS ANOS 90: LÓGICA E MECANISMOS DE CONTROLE. In: REUNIÃO DO CÍRCULO DE MONTEVIDÉU, 2., 1997, Barcelona. Anais... . Barcelona: S.i, 1997. p. 1 - 43.

_____, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 1, n. 49, p.5-42, mar. 1988.

BRITO, A. Pernambuco vive sua revolução industrial: Com um pacote de R\$ 46 bi em investimentos, Estado vira locomotiva do Nordeste; PIB cresceu 16% em 2010. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. 1-1. 06 mar. 2011. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me0603201102.htm>>. Acesso em: 13 out. 2018.

BRITTO, A. L. N de P *et al.* Da fragmentação à articulação: a política nacional de saneamento e seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [s.l.], v. 14, n. 1, p.65-83, 31 maio 2012. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2012v14n1p65>.

BUCHANAN, J. TULLOCK, G. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: Michigan Press, 1957.

CACCIA BAVA, S. *Participação, representação e novas formas de diálogo*. São Paulo, Polis. 2001.

CALDAS, N. M. P. *Os novos instrumentos da política urbana: alcance e limitações das Zeis*. 2009. 260 f. Tese (Doutorado) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CAMARGO, J. M. PPP, eficiência e risco. *Folha de S. Paulo*, 03 nov. 2004.

CAPELLA, A. C. N. *Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 61, n. 1, p. 25–53, 2006 (6) (PDF) O processo de criação do SUS à luz da teoria de agenda de múltiplos fluxos. Available from: https://www.researchgate.net/publication/311425081_O_processo_de_criacao_do_SUS_a_luz_da_teorias_de_agenda_de_multiplos_fluxos [accessed Jan 02 2019].

CAPELLA, A. C. N. "Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas". Trabalho apresentado no GT Políticas Públicas do XXIX Encontro Anual da ANPOCS, 25-29 de outubro, Caxambu: MG. 2005

CARNOY, M. *The State & Political Theory*. Princeton, N.J., Princeton University Press. 1984.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. *A Escolha Racional como Teoria Social e Política: uma interpretação crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.

CARVALHO, Maurício Rocha de. MOREIRA, Fernando Diniz. MENEZES, José Luiz Mota. Um Recife Saturnino: Arquitetura, urbanismo e saneamento. Recife: editora Nectar, 2010. 128p.

CASTRO, J. E., e FERREIRA, H. M. R. "The condominium sanitation system in Zones of Special Social Interest (ZSSI) in Recife, Brazil", in J. E. Castro (Ed.), WATERLAT-GOBACIT Working Papers, DESAFIO Project Series SPIDES, v. 2, n°7. 2015. Disponível em: <http://waterlat.org/WPapers/WPSPIDES27.pdf>.

_____, José Esteban. Water, Power and Citizenship: social struggle in the basin of Mexico. Oxford: Palgrave Macmillan, 2006.

CASTRO, J de. Geografia da Fome. 9. ed. Brasília: Brasiliense, 1965. 332 p.

Cavalcanti, H.; Lyra, M.R.B, E Avelino, E. (Orgs) et. al. Mosaico Urbano do Recife. Mapa da Exclusão/Inclusão Socioambiental do Recife. FUNDAJ, 2008.

CAVALCANTI, H *et al.* TIPOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO DOS ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS: REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE. *In:* MORAIS, M da P; KRAUSE, C; LIMA NETO, V. C. **Caracterização e tipologia de assentamentos precários**: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 10. p. 307-376.

CAVALCANTI, Helenilda; BRITTO Lyra, MARIA rejane; AVELINO, Emília (Orgs.) Mosaico Urbano do Recife. Exclusão Inclusão Socioambiental Recife, Editora Massangana, 2008, 324p. (Lista de ZEIS no Recife)

CENTRO JOSUÉ DE CASTRO DE ESTUDOS E PESQUISA et al. Uma política inovadora de urbanização no Recife - 10 anos de PREZEIS. Recife, 1999.

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

CHANG, H. Globalization, Economic Development and the Role of the State. London: Palgrave, 2003.

CHUBB, J. The Social Bases of an Urban Political Machine: The Case of Palermo. Political Science Quarterly, 96(1), 1981. doi:10.2307/2149679

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, [s.l.], v. 17, n. 1, p.1-26, mar. 1972. JSTOR. <http://dx.doi.org/10.2307/2392088>.

COLEMAN, J. S. Foundations of Social Theory. Cambridge: Harvard Univ. Press, 1990.

COLEMAN, J. S. The rational reconstruction of society. Am. Sociol. Rev. 58:1–15, 1993.

COLEMAN, J. S. Introducing Social Structure into Social Analysis, American Economic Review, Vol. 74: 2. 1984.

COLLINS, R. Quatro tradições sociológicas. Petrópolis: Vozes, 2009. 277 p.

COMPESA. Informe Publicitário. Compesa. Recife, dez. 2011. p. 1-18.

CONDEPE/FIDEM – Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco. Programa de infraestrutura em área de baixa renda na Região Metropolitana do Recife (Prometrópole): banco de dados georreferenciado (BD SIG) sobre a pobreza urbana na RMR. Recife: Condepe/Fidem, 2002a. CD Rom.

CONTRATO de concessão administrativa para exploração do sistema de esgotamento sanitário da região metropolitana do Recife e do município de Goiana. Recife: Secretaria do Governo do Estado de Pernambuco, 2013.

CORDEIRO, M. T. Evolução da Dengue no Estado de Pernambuco, 1987-2006: EPIDEMIOLOGIA E CARACTERIZAÇÃO MOLECULAR DOS SOROTIPOS CIRCULANTES. 2008. 226 f. Tese (Doutorado) - Curso de Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, Fundação Oswaldo Cruz, Recife, 2008.

CORREIA, M. B. da C. ABORDAGENS INSTITUCIONALISTAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS: AS EXPERIÊNCIAS DA INGLATERRA E MINAS GERAIS. 2008. 162 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2008.

COSTA, A. M.; PONTES, C. A. A. “A saúde como determinante das ações de saneamento: a intervenção sanitária de Saturnino de Brito em Recife”. In: Anais do XXVII Congresso Interamericano de Engenharia Sanitária e Ambiental, Associação Interamericana de Engenharia Sanitária e Ambiental (AIDIS). João Pessoa: AIDIS. 2000.

DAHL, R. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989. 151 p.

DATAFOLHA. Ranking de governadores 17 a 19/11/2010. São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://datafolha.folha.uol.com.br/opiniaopublica/2010/12/1223778-eduardo-campos-pe-e-o-primeiro-colocado-no-ranking-de-governadores.shtml>>

DAVID, H. Why Public-Private Partnerships Don't Work: the many advantages of public alternative. S.i: Psiru, 2014. 55 p.

DIAS, O. C. Parcerias Público-Privadas como Instrumento de Implementação de Políticas Públicas. 2014. 335 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

DINIZ, E. Globalização, Reformas Econômicas e Elites Empresariais. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DINIZ, E. Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90”. Dados 38(3), 1995.

DOWNS, A. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: edusp, 1999.

DRAIBE, S. M. O welfare state no Brasil: características e perspectivas. Nepp, Campinas, v. 8, n. 1, p.1-52, nov. 1993.

DRAIBE, S. M. The nacional policy system in Brazil: construction and reform. Nepp, Campinas, v. 1, n. 53, p.1-107, nov. 2002.

ELO, Satu; KYNGÄS, Helvi. The qualitative content analysis process. Journal Of Advanced Nursing, [s.l.], v. 62, n. 1, p.107-115, abr. 2008. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1365-2648.2007.04569.x>.

ELSTER, . Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality. Cambridge: Cambridge Press. 1983.

ETZIONI-HALEVY, E. Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma. London, Routledge & Kegan Paul. 1985.

FAGNANI, Eduardo. Política Social e Pactos Conservadores no Brasil: 1964/92. Economia & Sociedade, Campinas, n. 8, p. 183-238, jun. 1997.

FARQUHARSON, E; MÄSTLE, C. T de; YESCOMBE, E.r.. How to Engage with the Private Sector in Public-Private Partnerships in Emerging Markets. Washington: World Bank, 2011. 198 p.

FEREJOHN, J; PASQUINO, P. A TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL NA CIÊNCIA POLÍTICA:: Conceitos de racionalidade em teoria política. Revista Brasileira de Ciências Sociais, S.i, v. 16, n. 45, p.5-24, fev. 2001.

FERNANDES, E. Implementing the urban reform agenda in Brazil. Environment And Urbanization, [s.l.], v. 19, n. 1, p.177-189, abr. 2007. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1177/0956247807076724>.

FERRAREZI, E. R.. A reforma do marco legal do terceiro setor no Brasil: a criação da lei das OSCIP. 2007. 300 f. Tese (Doutorado) - Curso de Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

FERREIRA, D. R de F. Limites e Possibilidades da Gestão Municipal no Setor Saneamento (2000-2012). Dissertação de mestrado não publicada, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 145p, 2012

FIORINA, M. P., e SHEPSLE, K. A. "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda-Setters, and Entrepreneurs," in Leadership and Politics: New Perspectives in Political Science, 1989.

FIRSZON, J. T. A Política Nacional de Saneamento de 1968 a 1984: o caso do PLANASA. Tese de mestrado em Saúde Pública, Rio de Janeiro, Escola Nacional de Saúde Pública/ FIOCRUZ, 1990. 187p.

FLEURY, Sônia. Estado e Sociedade: novas relações. In: SEMINÁRIO ESTADO E SOCIEDADE: NOVAS RELAÇÕES, 1., 1998, Recife. Anais... . Recife: Massangana, 1999. p. 1 - 115.

Florizone, R. y Carter, L. Smart Lessons, A winning Framework for Public-Private Partnerships: Lessons from 60-Plus IFC projects. Washington DC, Estados Unidos: World Bank, 2013.

FREYRE, G. Sobrados e mocambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento do urbano. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.

Frye, T., Reuter, O. J., & Szakonyi, D. Political Machines at Work Voter Mobilization and Electoral Subversion in the Workplace. *World Politics*, 66(02), 195–228, 2014. doi:10.1017/s004388711400001x

FUKUYAMA, F. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press, 2004. 164 p.

GOLDTHORPE, J. H. The quantitative analysis of large-scale data-sets and rational action theory: for a sociological alliance. *Eur.Sociol. Rev.*12:109–26, 1996.

GONÇALVES, A. C. As migrações para o Recife: aspectos do crescimento urbano. Recife: Instituto Joaquim Nabuco de Pesquisas Sociais, v. 2, 1961. p. 31.

GÖTTEMS, L. B. D.. Análise da Política de Atenção Primária à Saúde Desenvolvida no Distrito Federal:: a articulação entre o contexto político, os problemas, as alternativas, e os atores na formação da política de saúde(1979-2009). 2010. 285 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

GRANEHEIM, U. H; LUNDMAN, B. Qualitative content analysis in nursing research: concepts, procedures and measures to achieve trustworthiness. *Nurse Education Today*, [s.l.], v. 24, n. 2, p.105-112, fev. 2004. Elsevier BV. <http://dx.doi.org/10.1016/j.nedt.2003.10.001>.

GROSELLI, R. Parcerias Público-Privadas no Setor de Infraestrutura em Saneamento:: uma análise da relação entre o Estado e a iniciativa privada. 2010. 174 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-graduação em Economia, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2010.

GUIMARÃES, M. J. B *et al.* Condição de vida e mortalidade infantil: diferenciais intra-urbanos no Recife, Pernambuco, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, [s.l.], v. 19, n. 5, p.1413-1424, out. 2003. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-311x2003000500020>.

GUIMARÃES, P. F; SANTOS, V. M dos. Dinâmica dos investimentos na economia de Pernambuco: 2000-2017. *In: ARAUJO, T. B de; ARAUJO, T. P de. SOCIOECONOMIA PERNAMBUCANA: MUDANÇAS E DESAFIOS*. Recife: Cepe, 2018. Cap. 3. p. 1-317.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, [s.l.], v. 44, n. 5, p.936-957, dez. 1996. SAGE Publications. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.

HAQUE, M. Shamsul. Revisiting the New Public Management. *Public Administration Review*, [s.l.], v. 67, n. 1, p.179-182, jan. 2007. Wiley-Blackwell. http://dx.doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00705_5.x.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*, [s.l.], v. 162, n. 3859, p.1243-1248, 13 dez. 1968. American Association for the Advancement of Science (AAAS). <http://dx.doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.

HECHTER, M. The role of values in rational choice theory. *Ration. Soc.* 6:318–33, 1994.

HECHTER, M. Through thick and thin: How far can theory predict behaviour? *Times Lit. Suppl.* March 29, 1996, p. 15

HM TREASURY. THE GREEN BOOK: Appraisal and Evaluation in Central Government. London: Tso, 2011. 118 p

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/2/14/brasil/26.html>

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2010 – Características Gerais da População. 2012. Disponível em: <<http://censo2010.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 13 jan. 2017.

INSTITUTO TRATA BRASIL (Brasil). Mulheres&Saneamento. S.i, 2018. 90 p. Disponível em: <<http://tratabrasil.org.br/estudos/estudos-itb/itb/o-saneamento-e-a-vida-da-mulher-brasileira>>. Acesso em: 01 jan. 2019.

JELLINEK, G. Teoría general del Estado. México D.F.: Fondo Económico de Cultura. 2000.

JESSOP, B. State Theory: putting states in their places. Pennsylvania Press, 1990.

JOHN, P. The Policy Agendas Project: a review. *Journal of European Public Policy.* 13:7, (975-986), 2006.

JOHN, P. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. Trabalho apresentado no International Conference on Public Policy. Grenoble, jun, 2013.

JOHN, P. Is There Life After Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change? *Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 4, 2003.

KENNETH, S. e BONCHEK, M. Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions. New York: Norton, 1997.

KILSON, A. R. S. Esgoto condominial -uma alternativa para universalização do serviço de esgoto no Brasil. Universidade de Brasília Centro de Desenvolvimento Sustentável. 2008. Disponível em: <http://164.41.2.88/omts/upload/2._ANNA_K.e.pdf>. Acesso em: 20 out. 2011.

KINGDON, J. W. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 2nd Edition. Harper Collins College Publishers. 1995.

KRONEMBERGER, D. Análise dos Impactos na Saúde e no Sistema Único de Saúde Decorrentes de Agravos Relacionados a um Esgotamento Sanitário

Inadequado dos 100 Maiores Municípios Brasileiros no Período 2008-2011. Instituto Trata Brasil, 2013. 74 p.

LEAL, S. R. Modelos de descentralização política na gestão local: os novos formatos na década de 90. In Melo, Norma Lacerda De; Leal, Suely Maria Ribeiro (org.) *Relação público-privado : do local ao global*. p. 87 – 126, 1995.

LEITE, S. de P. B. R. Participação popular e acesso à moradia: as escolhas possíveis para a população removida por intervenções de melhoria urbana do PREZEIS. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2007. 202 p.

LEONETI, A. B.; PRADO, E. L do; OLIVEIRA, S. V. W. B de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 45, n. 2, p.331-348, abr. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122011000200003>.

LUPION, B. A trajetória de Eduardo Campos: Aos 49 anos candidato do PSB à Presidência morre em acidente aéreo em Santos. Estadão. São Paulo, p. 1-1. 13 ago. 2014. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/radar-politico/a-trajetoria-de-eduardo-campos/>>. Acesso em: 10 out. 2018.

LYRA *et al.* Prefeitura et al. Desenvolvimento Humano no Recife: atlas municipal. 2005. CD-Rom.

MACHADO, V. M. L. O protagonismo dos movimentos e organizações populares no fórum do PREZEIS. 2004. 189 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Serviço Social, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2004.

MACIEL, M. A. V.; FURTADO, A. F.; MARZOCHI, K. B. F. (1999). “Perspectivas da municipalização do controle da filariose linfática na Região Metropolitana do Recife”. *Cadernos de Saude Pública* Vol. 15, No 1, pp. 195-203.

MACIEL, M. A. V.; MARZOCHI, K. B. F.; SILVA, Edite C.; ROCHA, A; FURTADO, A. F. (1994), “Estudo Comparativo de Áreas Endêmicas de Filariose Bancroftiana na Região Metropolitana do Recife, Brasil”. *Cadernos de Saúde Pública* Vol. 10 (Supl. 2), pp. 301-309.

MAESSCHALCK, J. The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration*, [s.l.], v. 82, n. 2, p.465-489, jun. 2004. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00403.x>.

Mais do que parece. **Jornal do Commercio**. Recife, 25 abr. 2012. Economia, p. 4-4.

MARCH, J. G. SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley. 1958.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P.. *Rediscovering institutions: the organizational bases of politics*. New York: Free Press, 1989.

MARCH, J. G; OLSEN, J. P. Neo-institucionalismo: fatores organizacionais na vida política. *Revista de Sociologia e Política*, [s.l.], v. 16, n. 31, p.121-142, nov. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0104-44782008000200010>.

MARTINE, G. A Resolução da Questão Social no Brasil: experiências passadas e perspectivas futuras. Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas -Políticas Sociais e Organização do Trabalho. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

MARTINS, L. Reforma da Administração Pública e Cultura Política no Brasil: uma visão geral. Cadernos ENAP. n.8. Brasília, 1997.

MELLO, V. Pernambucano de. Água Vai! História do Saneamento de Pernambuco 1537-1837. Recife: Companhia Pernambucana de Saneamento (COMPESA), 1991.

MELO, M. A. B. C. de. Ingovernabilidade:: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Licia; COELHO, Magda Prates. Governabilidade e Pobreza no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995. Cap. 1. p. 23-48.

MELO, M. A. B. C. de. Reformas Constitucionais no Brasil: instituições políticas e processo decisório. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2002.

MENEGUESSI, G. M *et al* . Morbimortalidade por doenças diarreicas agudas em crianças menores de 10 anos no Distrito Federal, Brasil, 2003 a 2012. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília , v. 24, n. 4, p. 721-730, Dec. 2015

MENEZES, J. L da Mota; ARAUJO, H. F de; CHAMIXAES, J. C. B. Águas do Prata: a Companhia do Beberibe: História do Saneamento de Pernambuco, 1838 a 1912. Recife: Companhia Pernambucana de Saneamento, 1991.

MENEZES, L. R de. O Coque e a convenção urbana no Recife. Emetropolis, S.i, v. 5, n. 15, p.67-74, set. 2014.

Méritos da Compesa. Revista Negócios PE, Recife, v. 38, 2015.

MILIBAND, R.. "The Capitalist State: Replay to Nicos Poulantzas." New Left Review. No. 59. 1970.

MINAYO, M.C.S. O Desafio do Conhecimento: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007. 406 p.

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

MIRANDA, G. C. A de. SANEAMENTO BÁSICO NA CIDADE DO RECIFE: entre a idealidade do planejamento e a realidade da execução. 2014. 171 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.

MIRANDA, L; MORAES, D. O Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis) do Recife: democratização da gestão e planejamento participativo. In: CARDOSO, A. L. Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Caixa Econômica Federal, 2007.

MLADENKA, K. R. The Urban Bureaucracy and the Chicago Political Machine: Who Gets What and the Limits to Political Control. *American Political Science Review*, 74(04), 991–998, 1980. doi:10.2307/1954318

MONTEIRO NETO, A. Gestão pública e situação fiscal: capacidades, limitações e desafios (2000-2016). In: ARAUJO, Tania Bacelar de; ARAUJO, Tarcisio Patricio de. *SOCIOECONOMIA PERNAMBUCANA: MUDANÇAS E DESAFIOS*. Recife: Cepe, 2018. Cap. 7. p. 161-188.

MONTEIRO NETO, A.; VERGOLINO, J. R. de O. Pernambuco: 2000-2013: sociedade, economia e governo. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. 194 p.

MONTEIRO, V. Cristina C.. A CARACTERIZAÇÃO DO CONTRATO DE CONCESSÃO APÓS A EDIÇÃO DA LEI 11.079/2004. 2009. 226 f. Tese (Doutorado) - Curso de Direito, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009

MORAES, D. A. Por Uma Política de Habitação de Interesse Social para o Recife ? Apontamentos sobre o PREZEIS. In: Zenha, R. M.; Freitas, C. G.. (Org.). *Seminário de avaliação de Projetos IPT: Habitação e Meio Ambiente ? Assentamentos Urbanos Precários*. 1ed.São Paulo: IPT, 2002, v. 1, p. 125-130.

MOURA, Talita Cavalcante Soares de. Eduardo Campos em Capa:: uma análise de discurso crítica da representação multimodal das capas de veja , isto é , época e carta capital na semana de sua morte. 2015. 67 f. Monografia (Especialização) - Curso de Revisão Textual, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2015.

NEGÓCIOS PE: A melhor do Brasil. Recife: Negócios Pe, v. 1, n. 38, 01 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.revistanegociospe.com.br/revistas/edicoes>>. Acesso em: 23 out. 2018.

NEIMUN, M; STAMBOUGH, S. J. Rational Choice Theory and the Evaluation of Public Policy. *Policy Studies Journal*, [s.l.], v. 26, n. 3, p.449-465, set. 1998. Wiley. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.1998.tb01912.x>.

NEUENDORF, K. A.. *The Content Analysis Guidebook*. Califórnia: Sage, 2002. 300 p.

NOGUEIRA, M. A. A crise da gestão pública: do reformismo quantitativo a um caminho qualitativo de reforma do Estado. *Cadernos FUNDAP 21*. São Paulo, 1996.

NORTH, D. C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 255 p.

OLIVEIRA, D.C., Análise de Conteúdo Temático-Categorial: Uma proposta de sistematização. *Rev. Enferm. UERJ*, Rio de Janeiro, 2008 out/ dez; 16(4):569-76

OLSON, M. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: edusp, 1999.

OSTROM, E. *A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address*, American Political Science Association, 1997.

American Political Science Review, [s.l.], v. 92, n. 01, p.1-22, mar. 1998. Cambridge University Press (CUP). <http://dx.doi.org/10.2307/2585925>.

Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press, 1990.

PARANHOS, R; FIGUEIREDO FILHO, D. B; ROCHA, E. C da e SILVA JUNIOR, J. A da. "Corra que o survey vem aí. Noções básicas para cientistas sociais". *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social - ReLMIS*. Nº 6. Año 3. Oct. 2013 - Marzo 2014. Argentina. *Estudios Sociológicos*. 2013. Disponible en: <http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/74>

PASCOALINO, A; MORAES PEREIRA, F. S. VULNERABILIDADE SOCIOAMBIENTAL E MORTALIDADE POR DOENÇAS DE VEICULAÇÃO HÍDRICA NAS METRÓPOLES BRASILEIRAS. *Conjunto*, v. 23, 2009.

Pereira, B. et al (2016). *PPP Summit 2016:rumo aos 100 contratos*. São Paulo, Brasil: RADAR PPP.

PERNAMBUCO. Estado vai Lançar PPP para Universalizar Rede de Esgotos. **Diário Oficial do estado de Pernambuco**, Recife, 12 jan. 2011.

PIMENTEL, L. B *et al*. O apoio do BNDES ao saneamento no âmbito do Programa de Aceleração de Crescimento. In: RIO DE JANEIRO. BNDES. (Org.). *BNDES setorial 45*. Rio de Janeiro: S.i, 2017. Cap. 6. p. 227-284.

PINHO, J. A. G. de. A reforma do aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. *Organizações & Sociedade*, S.i, v. 5, n. 12, p.59-79, ago. 1998.

PINHO, J. A. G. de. Reforma da Administração Pública no Brasil: A Resistência do "bunker" Patrimonialista e a Reforma Que Não Acontece. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, S.i, v. 11, n. 3, p.130-140, dez. 2016.

PINTO, E. F de L. *GESTÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DA REGIÃO METROPOLITANA DO RECIFE e SUAS RELAÇÕES COM O MEIO AMBIENTE*. 2006. 149 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública Para O Desenvolvimento do Nordeste, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2006.

PIRAPAMA muda o perfil da Compesa: antes problemática, estatal vai faturar R\$ 1 bilhão, já atrai investidores e desperta medo de privatização nos sindicalistas. antes problemática, estatal vai faturar R\$ 1 bilhão, já atrai investidores e desperta medo de privatização nos sindicalistas. **Jornal do Commercio**. Recife, 18 dez. 2011. *Economia*, p. 4-4.

POCHMANN, M. *EDUCAÇÃO E TRABALHO: COMO DESENVOLVER UMA RELAÇÃO VIRTUOSA?*. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 87, p.383-399, mar. 2004.

RECIFE, Prefeitura da Cidade do. ATLAS DAS INFRAESTRUTURAS PÚBLICAS EM COMUNIDADES DE INTERESSE SOCIAL DO RECIFE. Recife: Prefeitura da Cidade do Recife, 2014.

RECIFE, Prefeitura da Cidade do Recife. “Relatórios de gestão da implementação do sistema de esgotamento condominial”. Recife: 1990.

RECIFE, Prefeitura da Cidade do. Cadernos de Meio Ambiente do Recife. Saneamento do Recife. V.1 n.2, 1998.

PREZEIS. Plano de Metas Prezeis. URB. Recife, 2013. Não publicado.

Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF). Unsolicited Proposals – An Exception to Public Initiation of Infrastructure PPPs: An Analysis of Global Trends and Lessons Learned. Washington,: World Bank, 2014. 56 p.

QUANDO o cliente é quem manda a conta. **Jornal do Commercio**. Recife, p. 8-8. 23 abr. 2012.

RADAR. PPP Summit 2016: rumo aos 100 contratos. São Paulo: Radar Ppp, 2016

RATTON JÚNIOR, Luiz de Amorim. Ulisses liberto ou Prometeu acorrentado? : virtudes e limites da explicação da ação na obra de Jon Elster. 2003. 267 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Sociologia, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2003.

REZENDE, F. da C. Os leviatãs estão fora do lugar. Recife: Editora Ufpe, 2016. 282 p.

REZENDE, F. da C. A REFORMA DO ESTADO EM PERSPECTIVA COMPARADA. In: NASSUNO, Marianne; KAMADA, Priscilla Higa (Org.). BALANÇO DA REFORMA DO ESTADO NO BRASIL: A NOVA GESTÃO PÚBLICA. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002. p. 223-233.

_____, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? Revista Brasileira de Ciências Sociais, S.i, v. 17, n. 50, p.123-143, out. 2002.

REZENDE, S. C; HELLER, L. O saneamento no Brasil: políticas e interfaces. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Ufmg, 2005. 387 p.

RIBEIRO, R; NEDER, H. D. Juventude(s): desocupação, pobreza e escolaridade. Nova Economia, [s.l.], v. 19, n. 3, p.475-506, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0103-63512009000300004>.

RODRIGUEZ, Francisco. INEQUALITY, REDISTRIBUTION, AND RENT-SEEKING. Economics And Politics, [s.l.], v. 16, n. 3, p.287-320, nov. 2004. Wiley-Blackwell. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-0343.2004.00141.x>.

ROGERS, E.; DEARING, J. e BREGMAN, D. The anatomy of agenda-setting research. Journal of Communication, vol. 43, no. 2 .1993

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, [s.l.], v. 11, n. 2, p.31-50, 30 nov. 2009. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR). <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2009v11n2p31>.

SANEAMENTO ruim, gestão pior. Jornal do Commercio. Recife, 11 mar. 2012. Brasil, p. 14-14.

SANEAMENTO: uma dívida social. uma dívida social. Jornal do Commercio. Recife, 4 mar. 2012. Brasil, p. 16-16.

SANO, H; ABRUCIO, F. L. PROMESSAS E RESULTADOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: CASO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS DE SAÚDE Em SÃO PAULO. Rae, v. 48, n. 3, p.64-80, 14 abr. 2008.

SEFAZ. Secretaria de Fazenda do Estado de Pernambuco. Balanço Geral do Estado. Vários números. Disponível em: <https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Balancos.aspx>.

SEMINÁRIO ESTADO E SOCIEDADE: NOVAS RELAÇÕES, 1998, Recife. Palestras e Debates de Sônia Fleury, no seminário de instalação da Escola de Governo e Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco. Recife: Massangana, 1999. 114 p.

SILVA, V. A; ESPERIDIÃO, F. Saneamento básico e seus impactos na mortalidade infantil e no desenvolvimento econômico da região Nordeste. Scientia Plena, [s.l.], v. 13, n. 10, p.1-7, 30 nov. 2017. Associação Sergipana de Ciência. <http://dx.doi.org/10.14808/sci.plena.2017.109905>.

SIMON, H. A. A Behavioral Model of Rational Choice. The Quarterly Journal Of Economics, [s.l.], v. 69, n. 1, p.99-155, fev. 1955. Oxford University Press (OUP). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.2307/1884852>.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (BRASIL). Diagnóstico dos serviços de água e esgotos: série histórica 1995-2012. Brasília: Ministério das Cidades, 2015.

SOROKA. S. N. Agenda-Setting Dynamics in Canada. Vancouver, BC: UBC Press, 2002.

SOUZA, I. S de. A Gestão Democrática e os Conflitos de Governança: os percursos do PREZEIS de Recife 1993/2004. 2007. 140 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Mestrado de Desenvolvimento Urbano, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007.

SOUZA, M. A. de A. Assentamentos populares do Recife. Cadastro e mapeamento. Recife, SEHDUR-DIRPLAN, 1990.

SOUZA, M. A. de A. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). Habitação Social nas Metrôpoles Brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo

Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. Porto Alegre: Antac, 2007. Cap. 4. p. 114-149.

STIGLITZ, J.E. Economics of the Public Sector. 3^o Ed. Editora Parsons. New York. 2000.

SUNDFELD, C (2005). Guia jurídico das parcerias público-privadas. En Sundfeld, C (Ed.) Parcerias público-privadas. São Paulo, Brasil: Malheiros Editores.

THELEN, K. & STEINMO, S. "Historical institutionalism in comparative politics", in S. Steinmo, K. Thelen, et al. (eds.), Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis, Cambridge, Cambridge University Press. 1992.

UMA FATURA histórica: Drama social, solução privada. Drama social, solução privada. **Jornal do Commercio**. Recife, 22 abr. 2012. Economia, p. 4-5.

UN – UNITED NATIONS. General Assembly. Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2010: 64/292 – the human right to water and sanitation. New York: UN, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/U9ddxY>>.

UN – UNITED NATIONS. Resolution adopted by the Human Rights Council: 15/9 – human rights and access to safe drinking water and sanitation. New York: UN, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/8QeeMb>>.

VASCONCELOS, R. F. A. Descentralização político-administrativa na cidade do Recife: o caso do esgotamento sanitário na gestão da Frente Popular, 1986-1988. 1995. Dissertação (mestrado em desenvolvimento urbano). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1995. 258p.

VASCONCELOS, R. F. A. Enigma de Hidra: o setor de saneamento entre o estatal e o privado. Recife, 2011. 405p.

WILSON, J. Q. "The Rise of the Bureaucratic State." Public Interest, no. 41, p. 77-103, 1975.

World Bank Institute (WBI). Disclosure of Project and Contract Information: In Public-Private Partnerships. S.i: World Bank, 2013. 92 p.

YESCOMBE, E. R.. Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance. London: Elsevier, 2007. 369 p.

ZAHARIADIS, N. The multiple streams framework: structure, limitations, respects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). Theories of the policy process. Boulder: Westview, 2007. p. 65-92

APÊNDICE A

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE

Prezado (a) Senhor (a),

Esta pesquisa é sobre a política de saneamento na cidade do Recife e está sendo desenvolvida por **Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira**, aluno do Programa de Pós Graduação em Sociologia (doutorando) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação da Profa. Dra. **Eliane Maria Monteiro da Fonte**. O objetivo do estudo é compreender o processo de formulação da política de saneamento com base em uma parceria público-privada. A finalidade deste trabalho é contribuir para o aperfeiçoamento da tomada de decisões sobre políticas públicas no setor de saneamento.

Agradecemos a sua colaboração com a entrevista cedida e solicitamos, por meio deste TCLE, sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Ciências Humanas e Sociais e publicar em revista científica nacional e/ou internacional.

Por ocasião da publicação dos resultados, trechos da entrevista cedida poderão ser apresentados e seu nome, como informante, ser citado. Informamos que essa pesquisa tem caráter científico, com propósitos claros de compreender mecanismos e relações sociais que abarcam o processo de formulação de políticas públicas. Desse modo, não é de interesse da pesquisa tratar de elementos da vida privada, nem de fatos pessoais que envolvem diretamente os entrevistados. O pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Considerando que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações).

Assinatura do entrevistado

Recife, ____ de _____ de

Contato com o pesquisador responsável:

Fone: (81) 999060426

e-mail: demetriusrff@gmail.com

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO –TCLE
Tipo 2

Prezado (a) Senhor (a),

Esta pesquisa é sobre a política de saneamento na cidade do Recife e está sendo desenvolvida por **Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira** do Programa de Pós Graduação em Sociologia (doutorando) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), sob a orientação da Profa. **Eliane Maria Monteiro da Fonte**. O objetivo do estudo é compreender o processo de formulação da política de saneamento com base em uma parceria público-privada. A finalidade deste trabalho é contribuir para o aperfeiçoamento da tomada de decisões sobre políticas públicas no setor de saneamento.

Agradecemos a sua colaboração com a entrevista cedida e solicitamos, por meio deste TCLE, sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de Ciências Humanas e Sociais e publicar em revista científica nacional e/ou internacional. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto. Informamos que essa pesquisa tem caráter científico, com propósitos claros de compreender mecanismos e relações sociais que abarcam o processo de formulação de políticas públicas. Desse modo, não é de interesse da pesquisa tratar de elementos da vida privada, nem de fatos pessoais que envolvem diretamente os entrevistados. O pesquisador estará a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Assinatura do(a) pesquisador(a) responsável

Considerando que fui informado(a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações).

Assinatura do entrevistado

Recife, ____ de _____ de

Contato com o pesquisador responsável:

Fone: (81) 999060426

e-mail: demetriusrff@gmail.com

APÊNDICE B

Lista de entrevistados codificada.

S1	Presidência da Autarquia de Saneamento do Recife
S2	Diretoria de Obras da Autarquia de Saneamento do Recife (SANEAR)
S3	Diretoria de Articulação Social - SESAN
C1	Diretoria de Novos Negócios - COMPESA
C2	Diretoria de Engenharia - COMPESA
C3	Gerência de Operação e Redes - COMPESA
CP1	Presidência da Compesa
CP2	Ex-Presidência da Compesa
E1	Professor UFPE
E2	Professor IFPE
E3	Secretaria municipal de saneamento
T1	Auditor do Tribunal de Contas
T2	Auditor do Tribunal de Contas
P1	PREZEIS
U1	Presidência do Sindicato dos Urbanitários
U2	Vice- Presidência do Sindicato dos Urbanitários
MB	Movimento Luta nos Bairros
Z1	URB
L1	Representante ZEIS Mangueira da Torre
L2	Representante Zeis Coelhos
L3	Representante ZEIS Coque
L4	Representante ZEIS Mangueira
L5	Representante ZEIS Campo do Banco

APÊNDICE C

QUESTIONÁRIO SOBRE OS SERVIÇOS DE SANEAMENTO E URBANIZAÇÃO DAS ÁREAS ZEIS DO RECIFE – 2016

QUAL A ZEIS QUE VOCÊ REPRESENTA:

SEXO: MASCULINO FEMININO

IDADE:

ESCOLARIDADE:

FUNDAMENTAL INCOMPLETO (**não** concluiu até a 8º série)

FUNDAMENTAL COMPLETO (concluiu até a 8º série)

ENSINO MÉDIO INCOMPLETO

ENSINO MÉDIO COMPLETO

TÉCNICO

SUPERIOR INCOMPLETO

SUPERIOR COMPLETO

PÓS GRADUAÇÃO

1-Atualmente você está trabalhando?

Formalmente (carteira assinada)

Informalmente (**sem** carteira assinada)

Autônomo

Não trabalha

Caso não esteja trabalhando atualmente, qual foi seu último trabalho?

2-Há quanto tempo é representante de sua ZEIS? Já foi eleito quantas vezes para representar sua ZEIS?

3-Qual a principal demanda por serviço público em sua ZEIS?

4-A ZEIS que você representa recebeu ações de urbanização (equipamentos urbanos e serviços públicos) por parte do poder público?

SIM NÃO

Se sim, essas ações ocorreram em função da demanda pelo PREZEIS?

SIM NÃO

Se sim, explicar quais ações de urbanização foram realizadas em sua ZEIS.

4- Na ZEIS que você representa a posse da terra é regularizada?

5- Na ZEIS que você representa existe o serviço público de abastecimento de água?

SIM NÃO

Se sim, como você o classifica:

Excelente Bom Regular Ruim Péssimo

Por que?

6- Na ZEIS que você representa existe o serviço público de rede coletora de esgotos?

SIM NÃO

Se sim, como você o classifica:

Excelente Bom Regular Ruim Péssimo

Por que?

7- Você apoiou algum político durante o período eleitoral em 2012?

SIM NÃO

Se sim, qual o partido do candidato que você apoiou?

Se sim, por que você apoiou esse candidato? (Especifique)

8 - Você já apoiou algum político?

SIM NÃO

Se sim, por que você apoiou esse(s) candidato(s)? (Especifique)

As informações aqui declaradas não serão divulgadas de forma a resguardar a identidade do respondente. Os fins dessa pesquisa são estritamente científicos e pessoais.

APÊNDICE D

Registro Fotográfico nas ZEIS

Figura 19 – Solução local (extravasor) para lidar com problemas operacionais na rede de coleta de esgoto na ZEIS Mangueira



Fonte
: O autor, 2016

Figura 20 – Posto municipal de saneamento integrado na ZEIS Mangueira



Fonte: O autor, 2016

Figura 21 – Avanço de casas sobre as calçadas na ZEIS Mangueira



Fonte: O autor, 2016

Figura 22 – Escoadouro entre as palafitas na borda do Capibaribe na ZEIS Coque



Fonte: O autor, 2018

Figura 23 - Canal Ibiporã na ZEIS Coque



Fonte: O autor, 2018

Figura 24 – Vazamento de esgoto na rua principal da ZEIS Mangueira da Torre



Fonte: O autor, 2018

Figura 25 – Rede condominial de coleta de esgoto na ZEIS Mangueira da Torre



Fonte: O autor, 2018

Figura 26 – Palafita na ZEIS Coelhos



Fonte: O autor, 2018

Figura 27 – Galeria pluvial usada para escoamento de esgoto na ZEIS Coelhos



Fonte: O autor, 2018.

Figura 28 – Vista de uma palafita para o Capibaribe na ZEIS Coelhos



Fonte: O autor, 2018.

Figura 29 – Rua não urbanizada na comunidade Roque Santeiro na ZEIS Coelhos



Fonte: O autor, 2018.

Figura 30 – Sistema de escoamento de esgoto na comunidade Roque Santeiro na ZEIS Coelhos



Fonte: O autor, 2018.

Figura 31 – Vala aberta para escoamento de esgoto na comunidade Roque Santeiro na ZEIS Coelhos



Fonte: O autor, 2018.