Revista Brasileira de Geografia Física

ISSN:1984-2295

Homepage:https://periodicos.ufpe.br/revistas/rbgfe

Assimetrias e contingências na formulação do Programa Cidade Saneada: expressão local de uma tendência nacional à gestão privada

Arnaldo Souza[1], Maria Angela de Almeida Souza[2]

[1]Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Mestre e Doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE e pesquisador do Observatório Pernambuco/Núcleo Recife do INCT/Observatório das Metrópoles. E-mail: souzarnaldo92@gmail.com

[2]Arquiteta e Urbanista. Doutora em História pela Universidade Federal de Pernambuco. Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE. Vice-coordenadora do Observatório Pernambuco/Núcleo Recife do INCT/ Observatório das Metrópoles. E-mail:souza.mariaangela@gmail.com

Artigo recebido em 19/10/2024 e aceito em 28/11/2024

R E S U M O

Este artigo tem como objetivo analisar a formulação do Programa Cidade Saneada (PCS), implementado na cidade do Recife, a partir do modelo de parceria público-privada, buscando identificar como o desenho dessa política impacta a distribuição das infraestruturas de esgotamento sanitário no espaço urbano da cidade. Investiga, sob a abordagem teórica do incrementalismo no campo das políticas públicas, se a adoção de seus princípios teóricos na formulação do PCS, ao interagir com diferentes realidades sociais, econômicas e territoriais, perpassadas por diversos conflitos de interesse, contribuiu para a mitigação, manutenção ou ampliação das desigualdades socioespaciais que caracterizam estrutura urbana da cidade. Os procedimentos operacionais da pesquisa são inspirados no método de *Process Tracing*, aplicados sobre um conjunto de dados e informações qualitativos disponíveis sobre o caso, extraídos de documentos oficiais, dos estudos de viabilidade técnica do Programa e da produção acadêmica local. O tratamento de dados foi realizado utilizando o *software* QGIS, que proporcionou uma representação espacial da distribuição de infraestrutura de esgotamento sanitário no recorte analisado. Em seus resultados, o estudo apresenta evidências que demonstram forte conexão entre um histórico de investimentos em áreas privilegiadas da cidade e o desenho da política pública, afirmando os princípios incrementalistas do Programa, que se revela limitado e contraditório, em prejuízo especialmente às áreas pobres do Recife. O artigo finaliza com sugestões para estudos futuros, destacando a necessidade de se explorar em profundidade a dinâmica de causação circular caracterizada a partir do PCS e de expandir a análise para outras políticas distribuídas no território recifense.

Palavras-chave: Esgotamento sanitário. Política pública. Incrementalismo.

Asymmetries and contingencies in the formulation of the Cidade Saneada Program: local expression of a national trend towards private management

A B S T R A C T

This article aims to analyze the formulation of the Cidade Saneada Program (PCS), implemented in the city of Recife, based on the public-private partnership model, seeking to identify how the design of this policy impacts the distribution of sanitation infrastructures in the city's urban space. It investigates, under the theoretical approach of incrementalism in the area of public policies, whether the adoption of its theoretical principles in the formulation of the PCS, when interacting with different social, economic and territorial realities, permeated by various conflicts of interest, contributed to the mitigation, maintenance or expansion of the socio-spatial inequalities that characterize the city's urban structure. The research's operational procedures are inspired by the Process Tracing method, applied to a set of qualitative data and information available on the case, taken from official documents, the Program's technical viability studies and local academic production. The data was processed using QGIS software, which provided a spatial representation of the distribution of sanitation infrastructure in the area analyzed. In its results, the study presents evidence that shows a strong connection between a history of investments in privileged areas of the city and the design of the public policy, affirming the incrementalist principles of the Program, which proves to be limited and contradictory, especially to the detriment of Recife's poorer areas. The article concludes with suggestions for future studies, highlighting the need to explore in depth the dynamics of circular causation characterized by the PCS and to expand the analysis to other policies distributed throughout Recife.

Keywords: Sewage. Public policy. Incrementalism.

Introdução

A evolução das políticas de saneamento básico no Brasil tem convergido para a introdução e ampliação paulatina da gestão privada no setor e para consolidação de princípios alinhados a uma lógica de mercado sobre serviços e infraestruturas essenciais, que vieram a encontrar maior expressão nos anos 2020, com a aprovação da Lei nº 14.026/2020 que estabeleceu o "Novo Marco Legal do Saneamento". Como demonstrado por Souza, Souza e Diniz (2024), esta lei lança mão de uma série de mecanismos institucionais que concorrem para uma deflagração de contratos de Concessão e Parcerias Público-Privadas (PPPs) setoriais sem precedentes no país, bem como para uma ampliação extraordinária do número de municípios, abrigados em grandes blocos regionais, envolvidos em uma tendência nacional de crescimento de investimentos privados na gestão dos serviços de utilidade pública de água e esgoto.

Com essa tendência ganhando grande popularidade, especialmente pela perspectiva de atração de recursos privados para grandes empreendimentos de escala, o setor se torna um catalisador para a mobilização de diversos atores interessados na política pública, incluindo principalmente os "capitais urbanos"[1]. Tal tendência se fortalece ao se conectar às demandas contínuas da população, sob o argumento de desenvolver o setor de saneamento (Ferreira; Henrique, 2018), que se apresenta como um dos mais problemáticos em termos de infraestrutura urbana no país (Costa et al., 2017), com uma expressiva defasagem em sua cobertura, com 15,8% e 44,5% da população nacional sem acesso a água tratada e coleta de esgoto, respectivamente (Instituto Trata Brasil, 2024). Esses atores interagem entre si, buscando influenciar o desenho da política em uma disputa pelos benefícios que dela derivam (Vetter et al., 1981; Vetter; Massena, 1982; Marques, 2016). De tal forma, esse cenário impõe ao setor um desafio de difícil conciliação, em que, de um lado, o saneamento se apresenta como um direito e uma demanda pública urgente, e, de outro, como um campo fértil para a implementação de políticas neoliberais (Britto; Rezende, 2017).

Essas políticas neoliberais, que começaram a ganhar força no Brasil na década de 1990 (Bresser Pereira, 1991a; 1991b), materializaram esforços para transferir a gestão de setores estratégicos, como o saneamento básico, para a iniciativa privada, com a promessa de gerar recursos adicionais e viabilizar investimentos em áreas de infraestrutura onerosa (Rivera, 1996). Esse movimento, no entanto, não ocorreu sem consequências sociais. A lógica de mercado que acompanhou essas políticas acentuou a histórica concentração de recursos e oportunidades em determinados estratos sociais, ampliando as desigualdades urbanas. Como resultado, atrelou às políticas urbanas um ciclo no qual grupos privilegiados continuam a ter acesso preferencial a bens e serviços urbanos, enquanto parcelas significativas da população, especialmente nas periferias, enfrentam barreiras quase intransponíveis para acessar essas mesmas infraestruturas ao mesmo tempo em que esse processo favorece a acumulação e lucratividade para o capital privado.

Isso implica que a formulação das políticas urbanas assume um papel decisivo na estruturação da cidade, pois é nessa etapa do ciclo das políticas públicas que se estabelecem os alicerces para a sua implementação (Souza, 2007), tornando a compreensão dessa fase um ponto de partida crucial para entender as dinâmicas urbanas de acesso e exclusão a serviços essenciais. A formulação, simultaneamente política e técnica, envolve a identificação e avaliação de alternativas para enfrentar problemas previamente diagnosticados, sendo marcada por um processo de escolha que reflete "interesses em jogo" (Capella, 2018). Nesse estágio, os formuladores de políticas, representando distintos grupos e perspectivas, exercem poder ao selecionar a abordagem considerada mais adequada, em geral, alinhada às suas visões de mundo e agendas específicas. Assim, a formulação da política pública se constitui como importante arena de disputa, em que diferentes atores buscam influenciar o desenho das intervenções urbanas, tendo em vista a maximização de seus próprios benefícios.

A cidade do Recife, recorte deste artigo, constitui um caso de grande expressão para a análise dessas dinâmicas. Como desdobramento de seu processo de ocupação urbana, a cidade é caracterizada por uma estrutura profundamente fragmentada e desigual (Bitoun; Souza, 2015), onde questões socioeconômicas e ambientais convergem para influenciar padrões de ocupação que impactam diretamente a oferta desigual de serviços e infraestruturas públicas essenciais. Nesse contexto, insere-se o Programa Cidade

[1] Marques (2016) apresenta quatro tipos de capitais que buscam influenciar as políticas urbanas, mobilizando seus recursos e estratégias, quais sejam o *capital incorporador*, os *capitais relacionados à entrega de serviços públicos*, o *capital da construção civil* e os *capitais de serviço de consultoria prestada ao Estado*.

Saneada (PCS), objeto deste estudo, cujo desenho proposto e implementado em 2013 restringiu o atendimento a áreas pobres que não passaram por processos de urbanização, deixando de abranger um considerável contingente da população-alvo, evidenciando lacunas expressivas entre o objetivo oficial do PCS, a universalização de coleta e tratamento de esgotos, e sua aplicação prática (Souza, 2019; Ferreira, 2019).

Diante desse preambulo, a questão que se pretende responder neste estudo é: como a formulação do PCS, pautado em uma parceria público-privada, ao interagir com diferentes realidades sociais, econômicas e territoriais, perpassadas por diversos conflitos de interesse, contribuiu para a mitigação, manutenção ou ampliação das desigualdades socioespaciais que caracterizam a estrutura urbana da cidade? Ao buscar responder a essa questão, o artigo faz uso de recursos operacionais inspirados no método *Process Tracing* (mapeamento do processo), porém considerando que a formulação do PCS foi permeada por conflitos de interesse e pela interatividade do processo decisório. O *Process Tracing*[2] permite compreender como diferentes decisões políticas influenciaram progressivamente o curso do setor de saneamento ao longo do tempo. Dada a pluralidade de atores interessados nos benefícios líquidos das políticas públicas, suas influências e intervenções tendem a moldar as decisões de maneira a acomodar interesses específicos e, dessa forma, a ideia de conflito emerge como parte importante no processo de formulação da política pública.

Dessa forma, a pesquisa foi estruturada a partir da análise de evidências que pudessem apontar quais atores e interesses foram implicados na formulação do PCS por meio de uma PPP, buscando compreender os mecanismos subjacentes que explicam como o contexto urbano da cidade influenciou o curso das decisões e a distribuição dos investimentos no território urbano do Recife. A busca por tais evidências seguiu a partir de duas fontes principais: documentos oficiais (planos, programas e projetos de saneamento municipal, documentos de licitação e contratos, relatórios de gestão, legislação relacionada); e, produção acadêmica local (teses, dissertações, livros e artigos científicos que abordem eventos significativos na implementação dos modelos de gestão, mudanças na legislação e regulamentação ao longo do tempo. A escolha por essa abordagem decorre da necessidade de abordar as principais estratégias, planos, programas e mecanismos institucionais setoriais implementados, ao longo de mais de cinquenta anos (1971-2023), que direta ou indiretamente condicionaram a formação do quadro de distribuição de infraestruturas de esgotamento sanitário que atualmente se apresenta à cidade do Recife.

O tratamento dos dados coletados foi realizado com o uso do *software* QGIS, auxiliando a análise espacial da distribuição da infraestrutura de esgotamento sanitário no recorte empírico definido. Essa ferramenta possibilitou situar as principais políticas implementadas em contextos espaciais relevantes, fornecendo uma base visual essencial para a compreensão da formulação do PCS e sua implementação. A análise espacial contribuiu para identificar disparidades na alocação de infraestrutura, fornecendo evidências adicionais sobre como as decisões políticas moldaram a implementação do PCS ao longo do tempo.

O estudo parte do pressuposto de que, no contexto das assimetrias expressas na cidade do Recife, para que os capitais urbanos pudessem maximizar seu potencial de lucro, a formulação do PCS teria sido conduzida para manutenção do S*tatus Quo* das políticas e investimento já realizados na cidade, apresentando um caráter eminentemente conservador. Essa abordagem teria priorizado a introdução de investimentos em áreas privilegiadas, que já contassem com redes de infraestrutura ou com melhores condições infraestruturais, seguindo o princípio de continuidade das políticas públicas já implementadas enquanto base para ajustes incrementais, em vez de mudanças disruptivas.

Para além desta introdução, o artigo está estruturado em três seções. Inicialmente, apresenta os aspectos teóricos que sustentam a discussão sobre a formulação incremental de políticas públicas, com ênfase nos desafios e limites que esse modelo impõe à redução das desigualdades socioespaciais. Em seguida, traça a evolução das políticas e ações no setor de saneamento na cidade do Recife, identificando a concentração de investimentos em áreas relativamente privilegiadas. Esse delineamento histórico serve como pano de fundo essencial para a compreensão da formulação do Programa Cidade Saneada. Posteriormente, a análise se aprofunda nos principais fatores que conduziram à emergência de uma PPP para a gestão do programa, destacando a intrínseca interseção entre o contexto político e econômico nacional e estadual no período recente. Conclui-se que o PCS, embora tenha gerado

[2] Para maiores detalhes sobre o método, consultar Collier (2011), Bennett e Checkel (2014).

avanços pontuais, revela-se limitado e contraditório em sua capacidade de superar as desigualdades socioespaciais no acesso ao saneamento básico.

Aspectos teóricos da formulação incremental de políticas públicas

Em 1957, Anthony Downs lançou um dos alicerces do que viria a se consolidar, nos campos da ciência política e da sociologia, como a teoria da "escolha racional" ou, com alguma variação no uso da expressão, a teoria da "escolha pública". Em seu trabalho pioneiro, Downs (2013) destaca que todo governo procura maximizar o apoio político e que seu objetivo principal é a manutenção do poder por meio da reeleição, seja do próprio governante ou de seu grupo político (seja no âmbito nacional, estadual ou municipal), considerando que, em uma sociedade democrática, haja eleições periódicas, e que a eleição é o objetivo central dos partidos aliados ao poder. Em seu sentido estrito de racionalidade, o autor sustenta que a função política das eleições é exclusivamente selecionar um governo, sendo esse o único fim, do qual deriva, portanto, um comportamento racional orientado para essa finalidade, pautado em metas econômicas e políticas.

Essa perspectiva influenciou o debate, levando o teórico Herbert Simon (1957, citado por Hill, 2005), a apresentar um modelo para a análise da formulação de políticas públicas fundamentado na ideia de "escolha racional". Nesse modelo, os atores políticos, ao se depararem com uma seleção de alternativas para alcançar metas e objetivos nas organizações governamentais, buscam priorizar a promoção dos interesses da coletividade. O autor argumentava que a racionalidade deveria ocupar uma posição central na compreensão do comportamento administrativo. Segundo sua perspectiva, a tomada de decisão racional envolve a escolha da alternativa que melhor maximize os valores do tomador de decisão, o que requer uma análise abrangente de todas as possibilidades e suas respectivas consequências antes da escolha final.

A proposição de Simon gerou um amplo debate sobre o tema e foi rapidamente contestada por Charles Lindblom[3], que, em sua crítica, introduziu a abordagem das "successive limited comparisons" (comparações sucessivas limitadas). Na visão de Lindblom (1959), a tomada de decisão, na prática, ocorre por meio de pequenos ajustes contínuos, em vez de uma análise abrangente e racional de todas as alternativas. Para ele, o processo decisório é limitado tanto pela quantidade de alternativas consideradas, que tendem a diferir apenas minimamente das políticas já existentes, quanto pela aversão a mudanças radicais ao longo desse processo. Além disso, ao decidir por meio de comparações sucessivas limitadas, o autor argumenta que os formuladores de políticas analisam fatos e valores de maneira simultânea, assim como os meios e os fins, o que torna o processo decisório mais pragmático e incremental, ao invés de idealmente racional e abrangente.

Por outro lado, somando-se à perspectiva apresentada por Downs, Mancur Olson, em sua obra sobre "a lógica da ação coletiva", de 1965, ampliou o debate ao defender que o que se espera dos governos é a promoção de interesses comuns à maioria dos cidadãos. Olson (2015) parte da premissa de que as organizações estatais existem, em essência, para promover os interesses coletivos da sociedade, ainda que os interesses individuais também coexistam dentro de qualquer grupo ou organização. Nesse contexto, argumenta que o desafio central do governo e das organizações reside no equilíbrio entre a promoção de bens públicos e a manutenção de interesses individuais. O autor afirma que "o Estado é antes de mais nada uma organização que provê benefícios públicos para seus membros, os cidadãos" (Olson, 2015, p. 28), ao mesmo tempo em que lida com as complexidades inerentes às demandas particulares de cada indivíduo.

A perspectiva de escolha racional sugere a indispensabilidade de um fluxo de processos racionais e tomadas de decisões estratégicas, pressupondo racionalidade objetiva aos atores intervenientes diante dos problemas impostos à realidade. Isso implica a necessidade de ações disruptivas quando as alternativas existentes se mostram insuficientes para maximizar o bem-estar coletivo ou promover mudanças significativas. Em contraste com o incrementalismo, que privilegia a continuidade e a adaptação gradual, a escolha racional demanda um rompimento com as soluções tradicionais quando os objetivos governamentais, como a maximização do apoio político e a promoção do interesse público, não são mais atendidos pelas políticas vigentes. Nessa linha, a formulação de políticas completamente novas não é apenas uma opção, mas uma necessidade, para garantir que os governos respondam eficazmente às novas demandas sociais e econômicas,

[3] Ao lado de importantes teóricos como Harold Lasswell, Herbert Simon, e David Easton, Charles Lindblom se consagrou na literatura como um dos "pais" fundadores do campo das políticas públicas, conforme ressaltado por Souza (2007).

especialmente em cenários de complexidade crescente e de interesses divergentes.

Na perspectiva incremental, conforme destacado por Dye (2013), os tomadores de decisão não se envolvem em uma revisão exaustiva de todo o espectro de políticas e propostas anteriores. O processo decisório não envolve a identificação minuciosa de objetivos sociais, nem uma pesquisa detalhada sobre os benefícios e custos de várias alternativas políticas para atingi-los. Além disso, não se trata de uma análise que classifica as alternativas em ordem de preferência com base em seus benefícios líquidos máximos. Em vez disso, os decisores optam por ajustes marginais às políticas já existentes, sem buscar uma avaliação abrangente de todas as informações disponíveis. Essa abordagem incrementalista, portanto, evita mudanças radicais e se concentra em modificações graduais que não rompem drasticamente com o *Status Quo*, refletindo a limitação prática do processo decisório em contextos reais.

Segundo Dye (2013), as limitações impostas pelo tempo, falta de informações abrangentes e restrições orçamentárias impedem os decisores políticos de explorarem toda a gama de alternativas políticas e suas consequências potenciais. O modelo incremental reconhece, assim, a natureza impraticável da formulação de políticas estritamente racionais e descreve o processo de tomada de decisão como conservador. Como enfatizado pelo autor, essa abordagem conservadora decorre da perspectiva de que as políticas públicas existentes constituem uma fundação sólida, com o foco voltado para a introdução de novos programas, políticas ou ajustes nos programas já existentes. Implica que os formuladores de políticas tendem a aceitar a legitimidade das políticas já estabelecidas e, implicitamente, concordam em continuar seguindo-as.

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

Políticas de grande envergadura estrutural, como a implementação de redes de infraestrutura de esgotamento sanitário, exemplificadas pelo Programa Cidade Saneada, demandam vultosos recursos financeiros e longos períodos para a sua execução. Nesse contexto, a utilização de políticas já implementadas como referência parece justificada, pois essas experiências preexistentes oferecem uma base sólida para a formulação de novas iniciativas de políticas públicas. É nesse ponto que o incrementalismo, tal como descrito por Lindblom (1959) e Dye (2013), apresenta uma visão mais provável de como as decisões no contexto da formulação do PCS ocorreram. Na perspectiva da escolha racional de Downs (2013) e da lógica da ação coletiva de Olson (2015), os governos idealmente deveriam maximizar o benefício coletivo ao selecionar políticas públicas que atendessem de forma eficiente e equitativa às necessidades da população, priorizando a racionalidade plena na tomada de decisões e o atendimento ao interesse público. Todavia, essas perspectivas, embora teoricamente robustas, muitas vezes esbarram na realidade prática do processo decisório.

A adoção do modelo de PPP para a gestão do PCS, associada à pressão para atender às demandas crescentes por saneamento básico, revela e legitima a predominância do incrementalismo no processo de formulação desta política. Este processo não ocorreu de forma neutra, mas permeado por conflitos de interesse, especialmente de frações da sociedade e grupos econômicos que visam capitalizar sobre os benefícios líquidos dessa política pública (Souza, 2019). Tais interesses, aliados a restrições políticas e econômicas, como limitações fiscais, imperativos de curto prazo e a manutenção de consensos políticos, favorecem a abordagem incrementalista. Essa lógica reflete a dificuldade política de promover rupturas e corresponde a uma dinâmica de acomodação e ajustes marginais que, ao invés de promover transformações substanciais, reforça a continuidade de ações voltadas à estabilidade e ao pragmatismo, em detrimento de soluções estruturais disruptivas e abrangentes.

O incrementalismo presente nas políticas que antecederam a formulação do PCS

Quando iniciou suas operações, em 1971, particularmente no âmbito do esgotamento sanitário na cidade do Recife, a Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) já contava com os Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) Cabanga e Peixinhos, os quais compreendiam um total de 19 estações elevatórias, 02 estações de tratamento de esgotos e aproximadamente 450 km de rede coletora. Essa

infraestrutura abrangia uma área equivalente a 22% do território urbano da cidade do Recife. O SES Cabanga atendia bairros como São José, Santo Antônio, Boa Vista, Madalena, Torre, Afogados, Santo Amaro e Boa Viagem, enquanto o SES Peixinhos cobria parcialmente bairros como Casa Forte, Parnamirim, parte de Casa Amarela, Arruda, Encruzilhada e Campo Grande, além de parte da cidade de Olinda (ver Figura 1). Esses bairros, especialmente nas áreas onde o esgotamento sanitário foi implementado, compartilham características comuns, como relevo relativamente plano e padrões de ocupação urbana majoritariamente vinculados ao mercado formal de habitação.

A existência dos SES Cabanga e Peixinhos serviu como ponto de partida, representando a base estrutural para políticas públicas que seriam estabelecidas ao longo do tempo. A adição de estações elevatórias, Estações de Tratamento de Esgotos (ETEs) e de rede coletora ao longo das operações da Compesa, o desenvolvimento de projetos e ações relacionadas ao esgotamento sanitário estariam ligados, direta ou indiretamente a essas infraestruturas. Devido à priorização dos investimentos nas políticas de abastecimento de água, a cidade do Recife enfrentou extensos períodos de inação por parte da Compesa em relação à expansão das infraestruturas de esgotamento sanitário existentes (Souza, 2024).

A partir de 1974 houve um aumento significativo na oferta dos serviços de esgoto devido a ações coordenadas entre agentes públicos e privados. Destacou-se nesse processo o papel desempenhado por incorporadoras, cooperativas habitacionais e pela COHAB na implementação de sistemas isolados de esgotamento sanitário. Posteriormente, a Prefeitura da Cidade do Recife (PCR) empreendeu esforços na tentativa de expandir a prestação de serviços de esgotamento sanitário na cidade (Vasconcelos, 1995). Em uma de suas políticas mais emblemáticas, em 1986, a PCR tomou a iniciativa de investir em obras de esgotamento sanitário adotando um modelo de sistema condominial, inspirado nos sistemas implantados pela COHAB (Dias; Neves, 2001).

A introdução tanto dos sistemas convencionais isolados quanto dos sistemas condominiais marcou um avanço considerável na prestação de serviços de esgoto na cidade do Recife. A implementação desses dois modelos de intervenção, com os SES convencionais operados pela Compesa, resultou, na década de 1990, em uma área de cobertura de aproximadamente 4.429 hectares, correspondendo a cerca de um terço da área total da cidade do Recife, atendendo a uma população estimada de 602.945 habitantes.

Esses sistemas isolados, embora tenham surgido como resposta à carência de infraestrutura pública em áreas residenciais em expansão, não foram integrados às redes públicas convencionais de esgoto. A implementação desses sistemas particulares foi motivada pela necessidade de atender a uma demanda crescente por serviços de esgoto em núcleos habitacionais desprovidos de infraestrutura pública adequada. Essa ausência de conexão com as redes convencionais denunciava a improvisação diante da urgência de solucionar o problema do saneamento em regiões da cidade onde a infraestrutura pública não acompanhava o rápido crescimento populacional. Além disso, vale ressaltar, essas soluções particulares frequentemente careciam de tratamento adequado dos resíduos produzidos. Em outras palavras, a falta de integração com os sistemas públicos convencionais não apenas resultou em uma desconexão da coleta de esgoto dessas áreas, como também contribuiu para a inadequada gestão dos resíduos (Souza, 2024).

Outra política importante foi o Projeto de Qualidade das Águas e Controle da Poluição Hídrica das bacias dos rios Beberibe, Capibaribe e Jaboatão (PQA), realizado pela Secretaria de Planejamento do Governo do Estado em 1996, cuja duração seria de três anos. No entanto, problemas técnicos e econômicos inerentes ao período dificultaram a imediata implantação de ações derivadas do PQA. A partir dos anos 2000, diversas novas iniciativas públicas emergiram com o intuito de mitigar os problemas de esgotamento sanitário no Recife e sua região metropolitana. Entre elas, destaca-se o Plano de Gerenciamento da Drenagem de Águas Pluviais e do Esgotamento Sanitário para a RMR, fruto de uma parceria entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) e a Agência de Cooperação Internacional do Japão (JICA), cujo relatório final foi apresentado em janeiro de 2001. Os principais objetivos do estudo foram a formulação de um "Plano Diretor para o Gerenciamento de Drenagem Pluvial e Esgotamento Sanitário na RMR", com horizonte até 2022, e a realização de um "Estudo de Viabilidade" para projetos urgentes ou prioritários na região. O Plano JICA previa a implantação de 55 Sistemas de Esgotamento Sanitário (SES) na RMR, com a expectativa de que, após sua completa implementação, fossem atingidos índices de coleta e tratamento de esgoto na área do programa de aproximadamente 90%. Essencialmente, o plano retomava e buscava implementar as infraestruturas originalmente planejadas no PQA.

Entre os anos de 2005 e 2009, três políticas públicas de grande envergadura foram implementadas na RMR, com foco na melhoria das

condições urbanas e socioambientais em áreas de baixa renda, especialmente no que diz respeito a coleta de esgoto. A primeira delas foi o Programa de Infraestrutura em Áreas de Baixa Renda da Região Metropolitana do Recife (PROMETRÓPOLE), iniciado em 2005, com o objetivo de melhorar as condições habitacionais na Bacia do Beberibe, em comunidades situadas nos limites entre Recife e Olinda, contemplando intervenções em saneamento básico (Ferreira, 2012). A segunda política foi o Programa Estruturador do Recife (PROEST), lançado em 2008 com financiamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que buscava ampliar a cobertura de saneamento básico de 35% para 77% na cidade até 2010, além de revitalizar importantes rios como Tejipió, Jordão e Jequiá, no Recife. A terceira foi o Projeto Capibaribe Melhor, iniciado em 2009, que visava dinamizar o desenvolvimento urbano e socioeconômico na bacia do rio Capibaribe, com um investimento significativo, parte dele financiado pelo BIRD (Souza, 2024).

O escopo apresentado por essas iniciativas, e outras políticas anteriores, salienta avanços incrementais nas políticas de esgotamento sanitário na cidade do Recife, além de desempenhar um papel estratégico na transformação do panorama urbano da metrópole, preparando o terreno para a implementação da PPP no contexto do Programa Cidade Saneada. A Figura 1, a seguir, permite explorar melhor essa perspectiva, ao destacar espacialmente a incidência dos diversos planos, programas e projetos implantados no território da cidade, de onde derivam, para além dos pré-existentes SES Cabanga e Peixinhos e do SES isolados e condominiais pulverizados no território da cidade, o SES Minerva, prosseguimento do PROMETRÓPOLE, Cordeiro, prosseguimento do Projeto Capibaribe Melhor e Imbiribeira, prosseguimento do PROEST-Programa Estruturador do Recife.

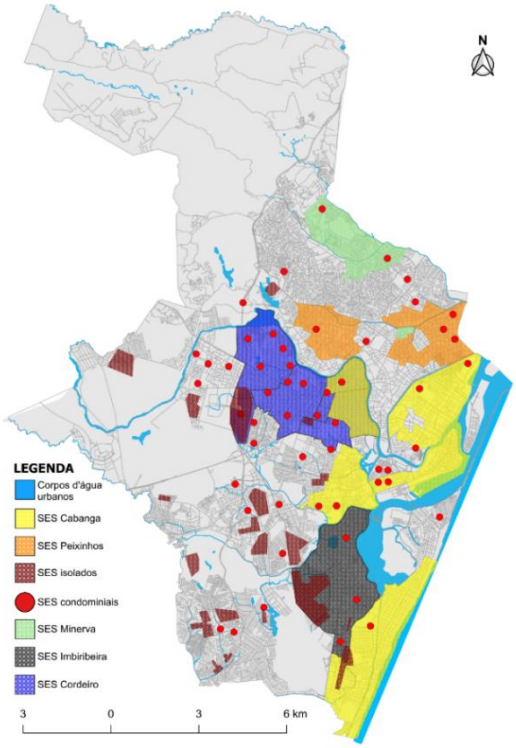

Figura 1 - Principais SES implantados ou em fase de implantação na cidade do recife até o ano 2013. Fonte: Elaboração do primeiro autor (2024).

A perspectiva incremental, como discutida anteriormente, fundamenta-se na adoção de mudanças gradualmente progressivas em contraposição a alterações abruptas e disruptivas. No cenário em questão, a contribuição do modelo incremental à análise do objeto de estudo, corrobora a trajetória de como as políticas e práticas, no setor de saneamento, foram delineadas e refinadas ao longo do tempo em resposta às demandas que foram emergindo e às lições extraídas das experiências anteriores, mesmo considerando a implantação em outras áreas da cidade de um sistema alternativo, como o sistema condominial implantado nos conjuntos habitacionais da COHAB. Essa abordagem gradual permitiu ajustes contínuos, adaptação às complexidades do contexto local, conforme evidenciado pelas iniciativas mencionadas anteriormente, como a integração de políticas, planos, programas e projetos, sistemas e a expansão dos serviços. Não por acaso, o plano JICA constituiu referência fundamental para o escopo do PCS (Souza, 2024). Esse ponto de partida para o programa parece refletir a intenção de explorar estratégias previamente aplicadas ao contexto urbano, pressupondo sua adaptação direta à realidade específica da área do programa. Assim, o plano JICA pode oferecer direcionamentos, mesmo que a eficácia exata e a necessidade de ajustes para atender às particularidades locais

permanecessem como aspectos a serem explorados a partir da reformulação da política.

Evidências do modelo incremental na formulação do PCS

A evolução do PCS enquanto política pública implica uma sequência de processos, conjunturas e eventos que concorreram para a acomodação de interesses diversos. Utilizando recursos do método *Process Tracing*, que consiste na análise de evidências (Collier, 2011; Bennett; Checkel, 2014), buscou-se mapear essa dinâmica. As conexões possibilitadas por nesse método podem assumir diferentes conformações, desde cadeias simples de eventos até relações mais complexas. No caso do PCS, a formulação incremental foi revelada por meio de pequenas modificações e adaptações sucessivas, que refletiram ajustes contínuos às pressões de diversos atores e contextos, sem grandes alterações estruturais.

Para analisar especificamente esse processo, foram observadas evidências a partir de categorias consagradas no campo das políticas públicas (Hill; Hupe, 2002). Nesse sentido, o estudo procurou correlacionar o "contexto da política pública" com a "administração vertical", destacando a implementação de políticas nacionais de caráter estrutural e as ações em nível estadual e local. Essa abordagem permitiu destacar o histórico de políticas que convergiram para a adoção de uma PPP como modelo de gestão para o PCS. Além disso, foi possível caracterizar a interseção de interesses políticos e econômicos dos atores envolvidos no processo decisório, evidenciando como essas influências moldaram a formulação do programa.

O Programa Cidade Saneada teve como ponto de partida o lastro das ações setoriais anteriormente implementadas. Sua formulação começou com uma fase de estudos conduzida entre 2007 e 2011, envolvendo a participação das empresas Andrade Gutierrez, ABF Engenharia (empresa local) e Foz do Brasil (braço ambiental da Odebrecht). O relatório resultante desses estudos definiu minuciosamente as áreas de intervenção e detalhou todos os aspectos técnicos e operacionais essenciais para a implementação das obras associadas à PPP que viria a gerir o PCS. O documento foi organizado em dois volumes, que categorizaram as áreas de intervenção do programa em três grupos principais: (i) áreas com sistema em funcionamento; (ii) áreas com sistema existente, mas não operacional; e (iii) áreas sem cobertura de sistemas ou projetos de esgotamento sanitário. Além dessas, destacou-se uma quarta condição, referente às áreas pobres, caracterizadas por infraestrutura urbana precária ou inexistente, demandando atenção especial para fins de análise e intervenção que, no Recife, correspondem às Comunidades de Interesse Social (CIS)[4] que se expressam em grande parte do território da cidade.

A opção por uma PPP para a gestão do Programa Cidade Saneada (PCS) na RMR insere-se em um contexto político e econômico mais amplo, que se estendeu nacionalmente e remete a um período de grande disponibilidade de recursos públicos, altamente atrativos para o mercado, iniciado no governo Lula, em 2003. Nesse contexto, destaca-se o papel dos bancos públicos, especialmente o BNDES, na estratégia de fortalecimento de grandes grupos empresariais nacionais, geralmente ligados aos setores de construção pesada e *commodities*, assim como da Caixa Econômica Federal, que disponibilizou importantes linhas de crédito para empreendimentos de grande envergadura. Essa dinâmica favoreceu a ascensão de grandes empresas de capital nacional, que iniciaram ou expandiram suas operações internacionais (Bugiato, 2014). Esse processo culminou na emergência das chamadas "campeãs nacionais" – empresas brasileiras que ganharam destaque em setores estratégicos, consolidando a presença do capital nacional tanto no cenário doméstico quanto no internacional.

Com a implementação de programas estruturadores, a exemplo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), ambos consolidados no âmbito do executivo federal em 2007 e 2009, respectivamente, houve mobilização expressiva de recursos federais para a expansão da infraestrutura no país, bem como foram estabelecidas as condições para a entrada e atuação efetiva do mercado, principalmente através dessas empresas "campeãs", em cenários antes pouco explorados pelo mercado no país. Não por acaso, grupos empresariais passaram a explorar múltiplas frentes de atuação, adotando uma estratégia de diversificação de investimentos e ampliação da sua presença em diversos setores por meio de subsidiárias. Esse fenômeno é evidenciado no caso do grupo Odebrecht, que, até o ano de 2014, estendia seus negócios por uma variedade de

[4] O termo Comunidades de Interesse Social foi atribuído pelo Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse Social do Recife (2016) para designar os assentamentos precários onde residem as comunidades de menor poder aquisitivo da cidade, incluindo as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

segmentos, abrangendo desde a construção imobiliária residencial e comercial, até os setores de água, esgoto e resíduos, mobilidade, transporte e logística, além de atuar na indústria de óleo e gás, entre outros.

Esse cenário nacional se alinha, em particular, ao contexto em que se estabeleceu a formulação do PCS na esfera do executivo estadual pernambucano. A partir de 2007, o grupo político no poder no governo do estado adotou uma perspectiva neodesenvolvimentista[5], evidenciada por uma política de atração de investimentos e parcerias público-privadas especialmente associados aos programas e políticas federais. Essa abordagem, segundo análises de Nascimento (2015) e Ferreira (2019), estava em consonância à visão de desenvolvimento econômico pautado em infraestruturas robustas como elementos-chave para um suposto "progresso". Essa orientação do grupo político estadual também refletia suas ambições em nível nacional. O ex-governador Eduardo Campos, figura central desse grupo, manifestou pretensões políticas nacionais, culminando em sua candidatura ao executivo federal em 2014. A perspectiva de viabilização política de Campos em âmbito nacional estava intrinsecamente vinculada à busca por uma plataforma que destacasse o sucesso das políticas implementadas em Pernambuco, que buscavam consolidar seus feitos econômicos no estado, bem como projetar uma imagem de eficiência administrativa e modernização.

Nesse contexto, é crucial destacar, que durante esse período, o estado de Pernambuco já contava com significativos mecanismos implementados para facilitar grandes investimentos em parceria com o setor privado, como o Programa Estadual de Parcerias Público-Privadas (PEPPP), e toda a sua engenharia institucional, conforme delineado pela Lei Estadual 12.765/2005, composta por um Comitê Gestor (CGPE), o órgão superior responsável pelas decisões no âmbito do programa, uma Secretaria Executiva, uma Comissão Permanente de Licitação (CPL) vinculada ao CGPE, responsável pela análise e julgamento exclusivo das licitações relacionadas ao programa, e uma Unidade Operacional de Coordenação das Parcerias Público-Privadas. Nesse cenário, as "campeãs nacionais", com destaque para o grupo Odebrecht, emergiram como protagonistas na condução de obras estratégicas e de elevada importância para o desenvolvimento do estado. Essas empresas desempenharam um papel de destaque na integração do setor privado às iniciativas governamentais, consolidando-se como atores centrais na materialização de projetos considerados fundamentais para o progresso estadual.

Algumas evidências da significativa influência do grupo Odebrecht foram apresentadas por relatório do IPEA (2015) e posteriormente atualizadas por Souza (2019), que apontou que o grupo, em colaboração com outros importantes conglomerados como OAS e Queiroz Galvão, exerceu uma virtual hegemonia sobre o conjunto de empreendimentos realizados ou em fase de estudos no estado por meio de PPPs. Essa atuação marcante, embora não se restrinja a isso, concentrou-se principalmente na RMR, abrangendo obras nos setores de mobilidade, uso do solo e saneamento. Esse panorama indica que a relação entre o Estado e o mercado em Pernambuco se caracterizava por uma intricada dinâmica, notadamente marcada pela participação proeminente de grandes empreiteiras nacionais na execução de projetos de relevância econômica local.

O governo do estado, desempenhando o papel de ente formulador de políticas, assumiu uma função fundamental ao estabelecer diretrizes e parâmetros que orientaram o desenvolvimento desses empreendimentos. Simultaneamente, as empreiteiras, como representantes do mercado, exerceram um papel crucial na configuração e, uma vez implementados, na realização efetiva desses projetos, contribuindo diretamente para a construção das infraestruturas necessárias. No caso específico do PCS, essa colaboração entre os diferentes atores se aprofundou em uma complexa confluência de interesses e perspectivas particularmente intrigantes. Esse entrelaçamento envolveu diversos atores políticos nos 15 municípios envolvidos, o governo estadual, a empresa concedente - no caso, a Compesa - e o conjunto de empresas consorciadas, com destaque para a liderança exercida pela Odebrecht (Souza, 2019).

Até 2011, as empresas envolvidas na fase de estudos do PCS elaboraram um relatório detalhado sobre as infraestruturas existentes e desenvolveram plantas baixas que serviram de base para a estruturação do programa. A modelagem resultante foi apresentada publicamente em abril de 2012, durante uma audiência pública realizada na sede da Compesa. O objetivo da audiência era coletar sugestões para serem analisadas pelo CGPE

[5] Para autores como Bugiato (2014) esse seria o desenvolvimentismo possível numa formação social periférica nos marcos do capitalismo neoliberal.

e, possivelmente, incorporadas ao edital de concessão. O evento contou com a participação de representantes de diversas entidades, incluindo o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Pernambuco (Sinduscon), o Tribunal de Contas do Estado, a Assembleia Legislativa de Pernambuco, além da Associação de Empresas do Mercado Imobiliário de Pernambuco (Ademi) e representantes do setor de turismo.

Posteriormente, em maio de 2012, em reunião com a Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE), o ex-governador Eduardo Campos anunciou a autorização à licitação da PPP que viabilizaria o PCS, onde argumentou que seria "insustentável ver tantas crianças pisando no esgoto" e declarou ter "dados que comprovam que cerca de 1.500 crianças morrem por ano pela ausência da coleta e tratamento de esgoto". Segunda a fala de Campos, a PPP iria "mudar esse quadro" (DOE/PE, 2012).

Esse apelo emocional e a ênfase nas consequências devastadoras da ausência de saneamento básico são utilizados para justificar a iniciativa, mas a alocação de recursos e esforços parece desfavorecer as comunidades mais necessitadas, o que não é muito acessível à percepção pública, muitas vezes moldada por narrativas construídas. Contudo, restrições aos assentamentos mais precários no processo de implantação do PCS, concorrem para a manutenção das desigualdades de acesso ao esgotamento sanitário em espaços de pobreza.

Essa questão remete, de início, a uma discussão trazida por Ribeiro e Ribeiro (2018) que estabelecem uma comparação entre, de um lado, a maioria das metrópoles contemporâneas dos países desenvolvidos, nos quais as relações de mercado convivem com a redistribuição realizada pelos regimes de bem-estar social que se implantaram nestes países, e, de outro, as metrópoles brasileiras que, diferentemente, refletem a ausência de um sistema estatal de bem-estar social bem estabelecido, do que resultam fortes deficiências acumuladas durante o processo de urbanização brasileira, em especial nos bairros populares. Nesse sentido, pode-se fazer uma certa ressalva às limitações da atuação do PCS, diante das deficiências do poder público em preparar as bases necessárias para firmar uma PPP para implantação de esgotamento sanitário nessas áreas mais precárias.

Em outra perspectiva, Ferreira (2019) observa que a prática do clientelismo político associada à intensa competição política local em um contexto de pobreza crônica, expôs um problema mais amplo, nas palavras do autor, "a incapacidade do Estado em operar reformas sociais substantivas nessas áreas, através de políticas programáticas, com critérios formais e públicos na distribuição de recursos" (Ferreira, 2019, p. 168). Essa questão destaca tanto os desafios intrínsecos à participação popular efetiva, como também à necessidade premente de abordar as dinâmicas políticas que minam o potencial transformador de instâncias de participação popular nas políticas urbanas. Nesse contexto, ressalta-se a ausência do Fórum do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS), instituído pela lei municipal 14.947/1987, no Recife, cuja trajetória ilustra o potencial de influência direta da participação popular na configuração das políticas urbanas (Rocha, 2018), pois sem a participação do PREZEIS e diante da eminente exclusão dos espaços de pobreza do raio de atendimento do PCS, praticamente não houve contestação à sua implementação nos moldes em que foi formulado.

Segundo o destaque de Souza (2019), uma das escassas reações contestatórias em relação à implementação de uma PPP para a gestão do PCS teve início em março de 2012, quando o debate sobre o tema alcançou a Assembleia Legislativa de Pernambuco (Alepe) por iniciativa dos deputados estaduais Luciano Siqueira (PCdoB) e Daniel Coelho (PSDB). Estes solicitaram à Comissão de Meio Ambiente e de Cidadania da Casa a realização de um debate com o governo estadual. A reunião ocorreu em 12 de março do mesmo ano, proporcionando aos líderes da Compesa a oportunidade de apresentar a proposta. Para além disso, no decorrer do evento, a proposta foi recebida de maneira cordial pelos membros da Casa. Conforme informações divulgadas no site da Alepe, uma das poucas preocupações do legislativo estadual era a possibilidade de aumento nas tarifas, uma inquietação prontamente abordada pelo presidente da Compesa, que assegurou que a discussão tarifária seria conduzida exclusivamente entre a Companhia e a Agência de Regulação de Pernambuco, prometendo que a PPP não resultaria em qualquer aumento nos valores das tarifas.

Além da tímida oposição proveniente de um pequeno grupo dissidente em relação ao partido político no comando do governo estadual, uma manifestação mais substancial foi articulada pelo Sindicato dos Urbanitários de Pernambuco (Sindurb/PE), tendo à frente o presidente da entidade. Em sua declaração, o dirigente sindical ressaltou que o modelo de intervenção proposto seria intrinsecamente excludente. Além disso, expressou a preocupação de que uma entidade privada, movida por interesses comerciais, não teria o incentivo necessário para implementar saneamento em áreas de baixa renda. Essa visão

crítica foi enfatizada pelo sindicalista ao sugerir que uma alternativa mais eficaz poderia ser a colaboração entre instituições públicas, destacando prefeituras como potenciais parceiras na gestão e execução de políticas de saneamento (Souza, 2019). Essa perspectiva ressoa com a preocupação de que a gestão privada poderia resultar em negligência ou subpriorização das necessidades das comunidades economicamente desfavorecidas, apontando para a complexidade e as implicações sociais envolvidas na formulação de uma PPP para a gestão do PCS.

Como resultado, prevaleceram os interesses políticos do governo do estado, bem como os interesses do mercado. Essa articulação convergiu para a implementação do Programa Cidade Saneada a partir de um desenho que privilegiava as áreas mais bem localizadas, com infraestrutura preexistente ou condições urbanísticas e morfológicas favoráveis à implantação de novas infraestruturas, em detrimento das Comunidades de Interesse Social dispersas pelo território da cidade. Dessa forma, buscou-se garantir o retorno financeiro do investimento realizado pelo grupo econômico envolvido na PPP, ao mesmo tempo em que fortaleceu a plataforma política que buscava destacar o sucesso das políticas implementadas em Pernambuco, a fim de consolidar seus feitos econômicos no estado. Nesse sentido, ao analisar as intervenções previstas dentro dos limites territoriais do Recife, observa-se uma correlação clara entre as áreas já beneficiadas por infraestruturas existentes e as novas propostas apresentadas pelo PCS, que praticamente não avançam em direção às porções da cidade sem histórico prévio de sistema de esgotamento sanitário. Essa percepção é reforçada pela análise das Figuras 2 e 3, que trazem dados extraídos das plantas baixas desenvolvidas para a implementação do Programa.

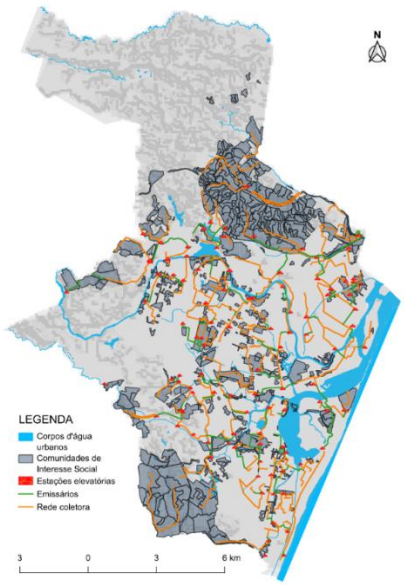

Figura 2 - Comunidades de Interesse Social versus propostas de intervenção do PCS na cidade do Recife
Fonte: Elaboração do primeiro autor (2024).

A análise visual revela uma concentração de investimentos nas regiões já atendidas ou que, mesmo em condições precárias, já haviam recebido algum tipo de intervenção anterior. A representação gráfica, apresentada na Figura 2, delimita as redes de infraestruturas planejadas na formulação do PCS para cidade do Recife, materializa o acordo estabelecido entre a Compesa e a concessionária privada encarregada dos serviços de esgotamento. Esta imagem ilustra uma promessa fundamentada nos objetivos do PCS, comprometendo-se com a construção e reabilitação de ETEs, rede coletora de esgotos, estações elevatórias, emissários e ramais prediais.

A figura sugere, no entanto, uma clara priorização na evolução gradual das áreas onde já existe infraestrutura, em detrimento de uma expansão efetiva para regiões que demandam urgentemente melhorias em seus sistemas de esgotamento sanitário. Ao priorizar áreas previamente atendidas, o PCS parece perpetuar as disparidades sociais, ao invés de enfrentá-las, gerando dúvidas quanto à sua eficácia em mitigar as desigualdades de acesso a serviços essenciais. Esses questionamentos se tornam ainda mais pertinentes à luz de um estudo da PCR divulgado em 2016, que evidenciou grandes variações nas condições de precariedade de esgotamento sanitário em CIS (Recife, 2016). Exatamente essas áreas, que enfrentam os maiores desafios, estão excluídas do raio de intervenção do PCS. Esse quadro revela uma realidade preocupante, na qual uma parcela expressiva dessas comunidades continua a lidar com condições sanitárias muito

aquém dos padrões adequados, ressaltando as contingências do Programa.

Essa perspectiva é consistente com a natureza dos capitais urbanos, cuja acumulação e lucratividade estão baseadas na produção da cidade e na busca pela maximização dos seus ganhos (Marques, 2016). Nesse contexto, o rendimento pode torna-se um fator essencial para determinar quem pode acessar os serviços oferecidos pelo mercado, influenciando diretamente a localização e a extensão dos investimentos na área urbana. Neste cenário, desencadeiam-se: a) efeitos sobre a estrutura de preços nas áreas beneficiadas, especialmente em relação à valorização da terra; b) impactos na segregação residencial, com base nos grupos de rendimento, provocados por alterações nos preços da terra urbana, nas tarifas de serviços públicos e nos impostos locais; e, c) a influência dessa segregação socioespacial na distribuição de futuros investimentos em políticas públicas (Vetter et al., 1981; Vetter; Massena, 1982).

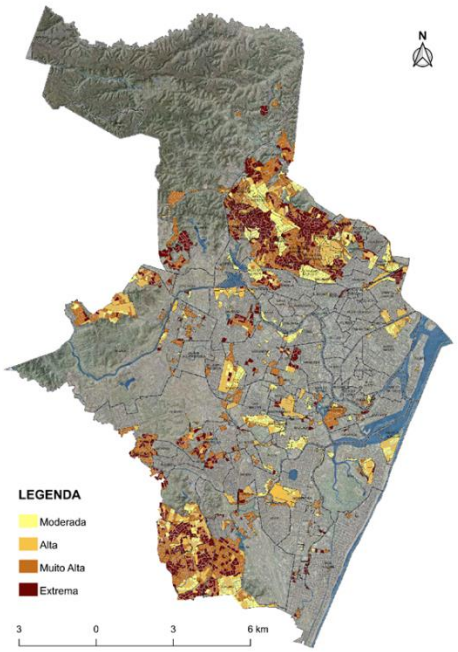

Figura 3 - Situação da precariedade de esgotamento sanitário na CIS em 2014.Fonte: Adaptação do primeiro autor (2024), Com base em Recife (2016).

A presença significativa de becos e vielas associadas a quadras irregulares[6], muitas vezes não definidas[7], impõe desafios consideráveis, e até impedimentos, para a implantação eficiente de infraestruturas na grande maioria dessas áreas. Constituindo-se como argumento para a desconsideração de áreas de pobreza e precariedade de infraestruturas do escopo do PCS, a complexidade desses espaços estreitos e a dificuldade de acesso apresentam implicações diretas nas operações de execução de obras, uma vez que a presença frequente de estruturas habitacionais ao longo desses becos e vielas dificulta a realização de intervenções substanciais.

Essas considerações reafirmam o argumento de Ribeiro e Ribeiro (2018) de fraca atuação do poder público nos assentamentos mais precários. Revelam, também, uma significativa assimetria no desenho das políticas públicas de saneamento anteriores ao PCS, e por ele substancialmente reforçada. A abordagem incremental adotada na formulação do Programa evidencia os conflitos de interesses – entre os que se beneficiam e os que ficam à margem dos investimentos realizados –, mas também destaca a convergência de interesses políticos e econômicos que emergem como uma resposta pragmática às contingências do processo decisório. Essa abordagem incremental permitiu ajustes graduais que se alinham à manutenção do *Status Quo*, preservando as desigualdades estruturais no setor de saneamento no Recife. A formulação do PCS foi marcada por uma articulação complexa, na qual os grupos econômicos com forte influência política assumiram um papel central na condução do programa. A análise, realizada por meio do método *Process Tracing*, revelou que a transferência desses serviços essenciais para a gestão privada não foi um evento isolado, mas sim o resultado de um movimento complexo, atravessado por questões nacionais e locais inter-relacionadas. A Figura 4, apresentada a seguir, sintetiza o esforço de mapear essa intrincada articulação e seus impactos na formulação do PCS.

[6] Refere-se a ocupação desordenada do espaço, que se expressa em padrões assimétricos das quadras.

[7] Refere-se a presença de elementos que impedem o delineamento integral da quadra, impedindo, por exemplo, dar-se uma volta na mesma. Essa "não definição", frequentemente se expressa pela ocorrência de barreiras naturais, como corpos d'água, vegetação e elevações do solo, mas também pode ser resultado de barreiras criadas, como muros e obstrução de vias pela construção de habitações.

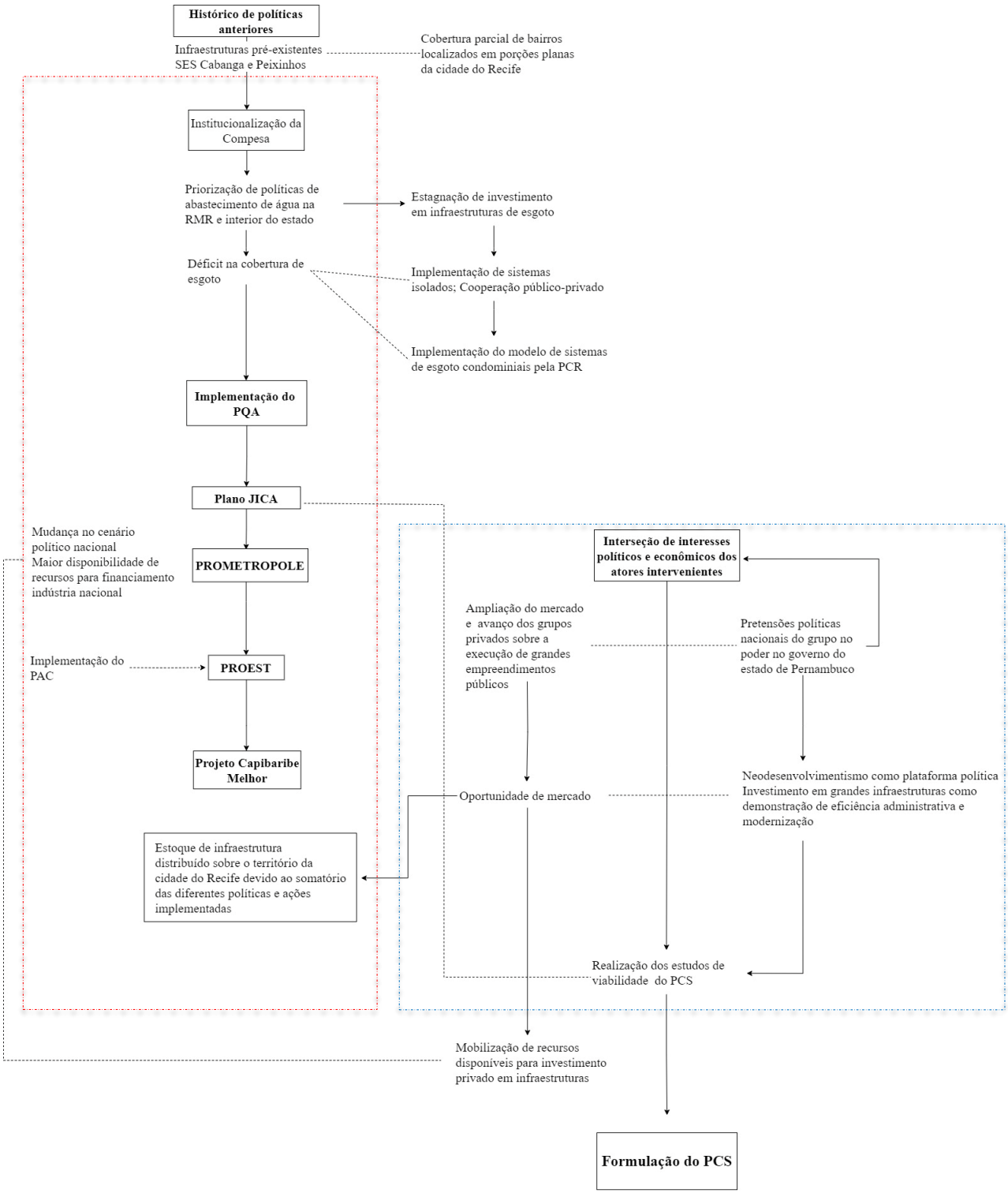

Figura 4 - Mapeamento do processo que liga as principais políticas e ações destacadas no estudo à formulação do Programa Cidade Saneada. Fonte: Elaboração do primeiro autor (2024).

Considerações finais

As análises realizadas ao longo deste artigo evidenciam que a adoção do modelo de PPP para a gestão do Programa Cidade Saneada seguiu uma lógica incremental, onde o poder público, em vez de promover uma reestruturação robusta e abrangente, optou por ajustes graduais, sem criar as condições necessárias para que o mercado desempenhasse seu papel de forma eficaz. A escolha por um modelo privado de gestão em uma política pública essencial, como o saneamento básico, sem a devida preparação e sem a criação de uma infraestrutura inclusiva, resultou em graves limitações na capacidade do programa de atender às áreas mais vulneráveis da cidade, especialmente as Comunidades de Interesse Social.

Essa abordagem revelou-se insuficiente para enfrentar as profundas desigualdades socioespaciais que caracterizam o Recife. A análise evidencia uma dinâmica de "causação circular", na qual as desigualdades socioespaciais preexistentes retroalimentam as decisões de políticas públicas, que, por sua vez, reforçam essas mesmas desigualdades, enquanto áreas mais estruturadas continuam recebendo os benefícios das políticas públicas. No centro dessa dinâmica, destacam-se como principais beneficiários diretos do PCS, os grandes conglomerados empresariais do setor de infraestrutura, como a Odebrecht, Andrade Gutierrez e ABF Engenharia, que, através do modelo de PPP, garantiram contrato de longo prazo e mobilizaram capitais em áreas urbanas estratégicas. Esses "capitais urbanos" interagiram com atores políticos, como o governo estadual de Pernambuco, liderado por Eduardo Campos, que adotou uma estratégia neodesenvolvimentista de atração de investimentos privados em setores de infraestrutura. O setor imobiliário, outro relevante ator econômico, beneficiou-se diretamente da valorização das áreas atendidas pelo PCS.

O estado, ao priorizar interesses políticos e econômicos e ao não integrar as áreas mais vulneráveis, comprometeu a possibilidade de promover um desenvolvimento urbano mais justo e equitativo. Como sugestão para estudos futuros, destaca-se a necessidade de explorar mais profundamente essa dinâmica de causação circular, conforme caracterizada a partir do PCS, expandindo a análise para outras políticas públicas implementadas no território recifense. Ao investigar de que maneira as políticas públicas em setores como educação, saúde e habitação seguem ou rompem com essa lógica circular, pode-se ampliar o entendimento sobre os mecanismos que perpetuam ou mitigam as desigualdades urbanas. Essa proposta de pesquisa possibilitaria uma avaliação mais ampla das estratégias governamentais e sua eficácia na promoção de um desenvolvimento urbano mais equitativo, além de oferecer subsídios para o redesenho de políticas futuras que rompam com esse ciclo de exclusão.

Referências

Bennett, A; Checkel, J. T., 2017. Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool. Cambridge University Press.

Bresser Pereira, L. C. A., 1991a. Crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? Pesquisa e Planejamento Econômico, p. 3-23.

_____., 1991b. A lógica perversa da estagnação: dívida, déficit e inflação no Brasil. Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, p. 187-211.

Britto, A. L; Rezende, S. C., 2017. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 39, pp. 557-581.

Bugiato, C., 2014. A política de financiamento do BNDES e a burguesia brasileira. Cadernos do Desenvolvimento, Rio de Janeiro, v. 9, n. 14, pp. 83-103

Capella, A.C., 2018. Formulação de políticas Brasilia: Enep, 151 p. (Coleção governo e políticas públicas).

Collier, D., 2011. Understanding process tracing. Political Science and Politcs, n. 4, 823-830.

Costa, M.A.; Marguti, B.O.; Favarão, C.B.; Aragao, T.A.A., 2017. Infraestrutura Urbana na Berlinda: entre tímidos avanços e riscos de retrocessos. In: ENANPUR, VII. Anais... São Paulo.

Dias, M.S; Raiol, R.W.G; Nonato, D.N.,2017. Saneamento e direito à cidade: ponderações sobre o abastecimento de água na cidade de Belém/PA. Revista de Direito da Cidade. Online, v. 9, p. 1784-1814.

Downs, A., 2013. Uma teoria econômica da democracia. 1 ed. 1 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Pulo.

Dye, T. A., 2013. Und erstanding public policy. Englewood Cliffs, Nova Jersey: PrenticeHall, Ed. 4.

Ferreira, D. R. F., 2012. Possibilidades e limites da gestão municipal do setor saneamento no Recife durante o governo do PT (2001-2012), Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

_____.2019. Uma nova agenda para o saneamento: estratégias, interesses e racionalidades na formulação da parceria público-privada de esgoto do Recife. Tese (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

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

Hill, M.J. , 2005. The public policy process. Ed. 5.

Hill, M; Hupe, P., 2002. Implemanting public policy: governasse intheory and in practice. SAGE Publications, London.

Instituto Trata Rrasil. 2024. Ranking do saneamento. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/. Acesso em out..

Brasil. Lei Nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) […]. Disponível em:https://www.planalto.gov.br/ccivil03/ato 2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 21 jan. 2023.

Lindblom, C. E., 1959. The science of muddling through public administration. Public Administration Review, v. 19, p. 79-88.

Marques, E. , 2016. Capitais Urbanos no Brasil. In. Revista Novos Estudos CEBRAP, v. 35 (2) jun. p.11-12.

Nascimento, A.S., 2016. Do fixo ao fluxo: expressões da acumulação rentista-patrimonial ampliada na produção do espaço da metrópole Recife Tese (Programa de Pós-Graduação da em Geografia) - Universidade Federal de Pernambuco, 432 p.

Olson, M., 2015. A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. 1 ed. 2 reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Pernambuco. Lei Estadual nº 12.765 de janeiro de 2005. Cria o Programa Parcerias Público-Privadas de Pernambuco. Secretaria de Planejamento de Pernambuco. Recife.

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

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

Prefeitura da Cidade, 2016. Atlas das Infraestruturas Públicas das Comunidades de Interesse *Social do Recife*. Recife: PCR.

Ribeiro, L. C. Q.; Ribeiro, M. G. (Eds.), 2018. Apresentação In *Metrópoles Brasileiras: Síntese da transformação da ordem urbana 1980 a 2010*. ((1ª ed.). Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrópoles.

Riveira, D., 1996 *Private Sector Participation in the Water Supply and Wastewater Sector:* lessons from six developing countries. The World Bank: Washington, D.C.

Rocha, D.M., 2018 Revisitando o PREZEIS: um instrumento de luta e resistência no embate entre o planejamento estratégico e o direito à cidade. *Encontro Nacional da Rede Observatório das Metrópoles*. Natal.

Souza, C. , 2007 Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*. n. 16, p. 20-451.

Souza, A., 2019 Articulações entre o público e o privado: o caso do Programa Cidade Saneada. *Dissertação* (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

_____., 2024.A contracorrente brasileira na reconfiguração global da gestão de serviços essenciais: o contexto da formulação do Programa Cidade Saneada na metrópole do Recife como evidência. *Tese* (Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

Souza, A.; Souza, M. A. A.; Diniz, F. R., 2024. Reconfigurações na gestão de serviços de saneamento: o brasil na contramão de uma tendência global? Revista Brasileira de Geografia Física, v. 17, n. 05, p. 3603-3619.

Souza, M. A. A; Bitoun, J. (Org)., 2015. *Recife: transformações na ordem urbana (1980-2010).* 1 ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles.

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

Vetter, D. M. A. 1981. Apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbana: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial. *Espaço e Debates*. Rio de Janeiro, n. 4

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