

# ZEIS, comportamento político “eleitoreiro” e a universalização do esgotamento sanitário no Recife

**Demétrius Rodrigues de Freitas Ferreira**

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo na UNINASSAU. Cofundador do Observatório de Saneamento e Meio Ambiente do Recife (OSAR) e sócio da Athena Consultoria em Pesquisas Educacionais e Sociais. *E-mail:* demetriusrff@gmail.com. ORCID: 0000-0001-7949-0695.

---

**Resumo:** Como a parceria público-privada (PPP) de esgotamento sanitário do Recife ganhou a agenda governamental em 2013 para universalizar o serviço sem atender as áreas informais da cidade? Este artigo analisou o comportamento dos representantes das áreas ZEIS na discussão sobre a universalização do esgotamento sanitário no Recife. Teoricamente, utilizaram-se elementos da teoria da escolha racional. Metodologicamente, utilizaram-se *survey* e entrevistas semiestruturadas com representantes das áreas e análise documental. Os dados obtidos por meio de entrevistas e documentos foram analisados por meio da técnica de análise temática de conteúdo. Os resultados obtidos sugerem que o papel político desempenhado por representantes das ZEIS favorece a exclusão das áreas no escopo de intervenção da política local de universalização do serviço. No caso, destacam-se dois fatores – (i) manutenção de práticas de clientelismo político em áreas pobres e (ii) comportamento racional de agentes envolvidos no processo de formulação de agenda – como determinantes para a exclusão das ZEIS da política em tela. Como conclusão, destaca-se que, apesar da opção por uma PPP, os arranjos locais pautados por trocas que envolvem benefícios individuais ou grupais influenciam no desenho da política de esgotamento sanitário orientada para universalizar o serviço apenas nas áreas urbanizadas em detrimento das áreas informais.

**Palavras-chaves:** Comportamento político. Escolha racional. Esgotamento sanitário. Clientelismo. ZEIS.

**Sumário:** 1 Introdução – 2 Referencial teórico – 3 Procedimento metodológico – 4 As áreas ZEIS e as políticas urbanas – 5 Considerações finais – Referências

---

## 1 Introdução

Considerando que os serviços de saneamento no Brasil expressam um dos maiores desafios para expansão de infraestrutura<sup>1</sup> e que, recentemente, os governos subnacionais estão apostando em PPPs (Lei Federal nº 11.079/2004) como estratégia de ampliação do serviço, analisou-se aqui o caso da cidade do Recife.

---

<sup>1</sup> De acordo com dados do Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), em 2018, cerca de 35 milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável e 100 milhões não possuem acesso à coleta de esgoto.

Especificamente, o caso em tela é uma experiência triplamente emblemática: primeiro, por se tratar de uma das capitais brasileiras mais deficitárias no acesso ao serviço de esgotamento sanitário; segundo, trata-se da maior experiência de PPP em saneamento no Brasil em termos de investimento e metas de universalização; terceiro, é uma proposta de universalização que desconsidera parcela considerável da população local, residente de áreas não urbanizadas ou de urbanização precária, destacando-se por colidir com os princípios de direito à cidade previsto no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Para compreender a emergência de uma política pública que se proponha a universalizar o serviço de esgotamento sanitário formalmente, sem atender as áreas não urbanizadas do Recife, analisou-se o papel que os representantes das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) desempenharam ao longo da discussão sobre a formulação da PPP de esgotamento sanitário do Recife. Considerando que o instrumento urbanístico de ZEIS no ordenamento jurídico-territorial funciona como uma forma de garantia do direito à cidade (FERNANDES, 2012; MORAES, 2019) e de permanência das populações mais pobres em áreas centrais do tecido urbano (Lei Federal nº 10.257/2001; BRASIL, 2016), objetivou-se compreender como e por que essas áreas foram sumariamente excluídas do escopo da política de esgotamento sanitário.

Teoricamente, o estudo se baseou nos conceitos de ação racional (DOWNS, 1999), ação coletiva (OLSON, 1999) e mudança institucional (NORTH, 1990) para compreender os mecanismos de articulação e de influência na formulação da política pública. Metodologicamente, o desenho de pesquisa proposto utilizou um *survey* na modalidade censo com representantes de ZEIS, entrevistas semiestruturadas e análise documental. Essa combinação buscou analisar em profundidade o papel dos representantes de ZEIS na discussão sobre a proposta de universalização do serviço de esgotamento sanitário por uma PPP.

Para tanto, o restante deste artigo está organizado da seguinte forma: a próxima seção apresenta os conceitos centrais utilizados para compreender os mecanismos e processos de articulação dos representantes de áreas ZEIS com agentes políticos envolvidos na formulação da política pública; a terceira seção apresenta o procedimento metodológico empregado; na quarta seção, os resultados, destacando o papel desempenhado pelos representantes das ZEIS na exclusão dessas áreas do escopo de universalização da PPP de esgotamento sanitário em diálogo com questões que envolvem; por último, a conclusão com base nas evidências coletadas e analisadas.

## 2 Referencial teórico

Os conceitos centrais empregados para analisar a política de saneamento na cidade do Recife estão filiados à Teoria da Escolha Racional (TER). De forma introdutória, a TER, como teoria social, parte de 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. Em analogia ao comportamento de agentes no mercado, essa corrente teórica pretende explicar fenômenos sociais a partir de modelos explicativos da ação individual.

A TER se propõe a explicar o comportamento social e o comportamento político a partir de ações individuais, assumindo que os indivíduos agem racionalmente com o objetivo de satisfazer suas preferências. Portanto, indivíduos racionais tendem a fazer escolhas, com base em um conjunto de regras sociais, formais e informais, para atender seus interesses. *Grosso modo*, a ação racional<sup>2</sup> corresponde à capacidade de fazer escolhas em face de um conjunto de possibilidades, que trarão maiores benefícios em função dos custos (função de utilidade).

De forma simplificada, o agente é racional quando considera as informações disponíveis sobre suas preferências, as probabilidades de ocorrência do evento e os potenciais custos e benefícios decorrentes de sua preferência. Portanto, a ação racional expressa a melhor relação custo-benefício para alcançar um objetivo (DOWNS, 1999).

De modo geral, a TER analisa interesses, crenças e oportunidades individuais a partir do curso de determinada ação produzida pelas escolhas individuais. Entretanto, um dos problemas centrais da TER reside em sua premissa básica de que os indivíduos se comportam tal qual agentes de mercado, pois, da mesma forma que os mercados não são mecanismos de competição perfeita, as sociedades dificilmente podem ser apreendidas a partir dessa simplificação (CARVALHO, 2009). Nesse sentido, a TER apresenta limitações claras enquanto teoria social para explicar fenômenos sociais coletivos.<sup>3</sup>

Particularmente, com o propósito de analisar o comportamento dos agentes envolvidos na discussão sobre a PPP de esgoto do Recife, empregou-se o conceito de ação racional proposto por Downs (1999), que compreende por ação racional aquilo que as pessoas fazem para alcançar o melhor resultado dentre o seu conjunto de preferências. Nessa abordagem, direcionada a explicar o processo de tomadas de decisão no campo político, o comportamento de agentes políticos é

<sup>2</sup> Para uma compreensão mais acurada do conceito de ação racional ou racionalidade, ver Downs (1999).

<sup>3</sup> Para uma compreensão mais detalhada sobre as limitações da TER enquanto teoria social, sugiro ao leitor: March e Simon (1958) para compreender os problemas de informação imperfeita e escolha sob incerteza; e John Elster (1983) para entender a habilidade cognitiva limitada.

semelhante ao comportamento de agentes econômicos, baseado sempre no grau de satisfação ou rentabilidade no uso de algo.

Segundo a abordagem downsiana, a existência de fatores de ordem psicológica ou emocional é deliberadamente desconsiderada. Em sua abordagem, o conceito de racionalidade está circunscrito à tomada de decisão por agentes em face do conjunto de possibilidades existentes, não se aplicando a finalidade desejada pelos agentes. A ação racional ou irracional se refere apenas a processos de ação, isto é, os meios.

Considerando o conjunto de simplificações que a abordagem downsiana reúne (MARCH; SIMON, 1958; ELSTER, 1983), o problema da transição da racionalidade individual para um plano agregado demarca uma limitação para a compreensão do comportamento dos representantes de ZEIS com o envolvimento de políticas urbanas no Recife, como o caso da PPP de esgoto. 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 construção de coalizões estáveis ou da emergência de uma ação coletiva coordenada para defender os interesses coletivos das áreas ZEIS no escopo de intervenção da PPP de esgoto na agenda governamental?

Diante da referida limitação conceitual, empregou-se a teoria da ação coletiva proposta por Olson (1999), que sugere um modelo explicativo para o comportamento dos grupos sociais. Essa abordagem 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 (1999, p. 72) argumenta que “os indivíduos não agem voluntariamente para atingir objetivos coletivos que podem lhes proporcionar vantagens”. 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.

Para Olson, a chave para compreender a ação coletiva coordenada está no tamanho do grupo ou organização, na existência de mecanismos de coerção e na presença de incentivos seletivos. Essas categorias são centrais para se compreender as dinâmicas dos grupos sociais. O autor 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.

Nesse contexto, assumindo que o indivíduo é racional, não faz sentido ele arcar com os custos de um serviço coletivo quando seu consumo ocorre independentemente dele arcar com os custos. Por exemplo: o serviço de segurança pública vai existir para os indivíduos, independentemente de contribuições voluntárias; então, por que se preocupar em arcar com os custos se outros contribuintes já o fazem? Denomina-se esse tipo de comportamento 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 sistemas de incentivos (recompensas ou sanções) 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 formal e informalmente estabelecidos para coordenar a política pública.

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 por um bem coletivo. Assim sendo, o exame da relação entre Estado e mercado passa por uma análise estratégica, não apenas da racionalidade dos agentes, como também pela existência e influência de incentivos no comportamento destes. Assim, é a partir dessa tipologia de mecanismos organizacionais (incentivos) que se pretende analisar a conduta individual/coletiva e o arranjo organizacional dos diferentes grupos envolvidos na formulação da PPP de esgoto do Recife.

Definidos os conceitos de ação racional e ação coletiva, também foi utilizado o conceito de mudança institucional desenvolvido por Douglas North (1990) para compreender o efeito das regras formais e informais no comportamento dos agentes envolvidos na formulação da PPP de esgoto do Recife. 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 para a interação humana, mas não necessariamente eficientes.

Apesar da manutenção do pressuposto normativo existente na TER, de que os indivíduos agem livremente em função de seus interesses, a abordagem de North (1990) 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 à ação puramente racional. Segundo Tsebelis (1998), a ação individual é a adaptação de indivíduos racionais a determinado arcabouço institucional. Ou seja, as “regras do jogo” condicionam o comportamento dos atores sociais.

Tais regras, que podem ser formais ou informais, definem os limites e os custos do comportamento individual. 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 a equipe “B”, que utiliza 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).

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 à analogia da partida de futebol, as organizações são como os jogadores (*players*). Independentemente do gênero, as organizações são influenciadas pelas instituições (assim como também as 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: (i) complementar as regras formais; (ii) sancionar normas de comportamentos socialmente aceitos; e (iii) 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, determinada lei pode resultar na manutenção de privilégios de um grupo social, mesmo que cause prejuízos coletivos.

De modo geral, a questão da eficiência<sup>4</sup> das instituições está associada a duas variáveis: (i) execução de contratos e (ii) 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 à 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 as tomadas de decisão 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. Nesse 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 determinado ambiente social; no segundo, podem 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 nas quais a racionalidade dos agentes opera, regulando incentivos nas trocas políticas, sociais e econômicas (NORTH, 1990).

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. A seguir, na próxima seção, vamos apresentar o procedimento metodológico utilizado.

<sup>4</sup> O conceito de eficiência apresentado por North (1990) está associado à noção de desenvolvimento. No caso, o autor assume que, quanto maior a eficiência, maior o grau de desenvolvimento de uma sociedade.

### 3 Procedimento metodológico

Diante da falta de dados gerais sobre os representantes de ZEIS, foi realizado um *survey* exploratório na modalidade censo. A aplicação ocorreu em um período de uma semana, com 66 representantes de ZEIS, porém 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, seguida da distribuição do questionário.

O questionário aplicado foi elaborado a partir da necessidade de identificar o perfil social e econômico dos representantes de ZEIS, bem como sua 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 cinco entrevistas semiestruturadas para aprofundar a investigação sobre a relação destes com a PPP de esgoto. O roteiro das entrevistas foi estruturado a partir de quatro eixos temáticos, apresentados no quadro 1.

Quadro 1 – Roteiro de entrevista com os representantes de ZEIS

Questões temáticas	Questões específicas
1. Caracterização social do 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. Se teve algum posicionamento sobre a política.
4. Sua relação com partidos políticos e políticos profissionais	a. Se tem relação com partidos; se sim, por quê? b. Se tem relação com candidatos; se sim, por quê? c. Qual a motivação para envolvimento com partidos e candidatos?

O desenho de pesquisa quantitativo-qualitativa adotada nesta etapa ocorreu em função da (i) necessidade de identificação do perfil do representante de ZEIS em função da ausência de dados disponíveis; e de (ii) 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 em sua área de representação. Seu propósito foi compreender a relação entre as práticas políticas comunitárias e a política de esgotamento sanitário do Recife.

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

A análise temática de conteúdo foi realizada a partir das seguintes etapas: (i) pré-análise; (ii) codificação; e (iii) 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). 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).

Considerou-se como unidade de análise o enunciado textual, que podem ser frases ou períodos que possuam 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; LUNDMAN, 2004; 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 agrupados em temas referentes às 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 à sua descrição, mas também à 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 à política pública de esgotamento sanitário nas áreas ZEIS.

## 4 As áreas ZEIS e as políticas urbanas

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 tema;<sup>5</sup> em particular, destacamos a obra *Sobrados e mocambos*, do sociólogo Gilberto Freyre (2004), que, entre tantas outras, retratou a paisagem urbana da cidade marcada pela presença dos mocambos, habitações construídas de forma improvisada em áreas alagáveis, que abrigavam parcela da população pobre<sup>6</sup> sem acesso a políticas governamentais para sua integração formal à malha urbana.

Com o avanço do processo de urbanização, o território municipal pode ser definido 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, p. 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 1).

Tabela 1 – 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: RECIFE, 2014, p. 25.

\* Nova nomenclatura adotada pela PCR para identificar áreas pobres.

Ao longo do tempo, tornou-se possível observar que houve um crescimento vertiginoso das áreas pobres do Recife. Parte desse processo, pelo menos aquele

<sup>5</sup> Para mais informações sobre a historiografia das condições urbanas do Recife, consultar: Freyre (2004), Castro (1965), Golçalves (1961) e Alves (2009).

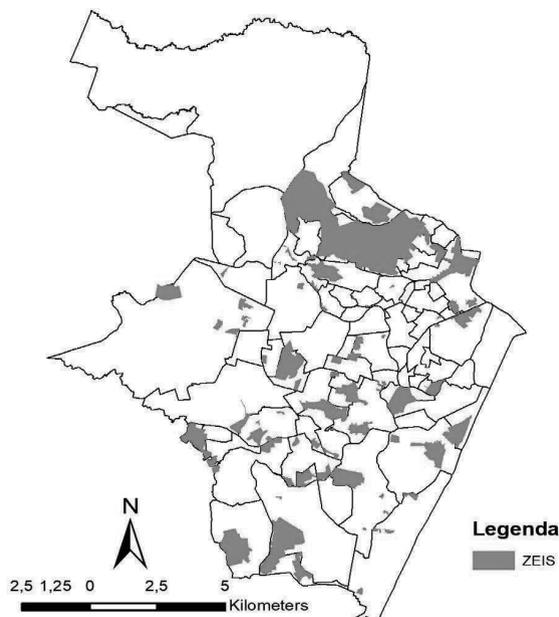
<sup>6</sup> Os habitantes dos mocambos, ocupantes de áreas alagáveis, serviram de frente de expansão para o nascente mercado imobiliário do Recife. Suas ocupações aterravam espaços que, com a valorização imobiliária, permitiram a abertura de novas frentes de urbanização associada à expulsão dessas populações. Um exemplo dessa lógica de ocupação urbana está associado à política higienista de erradicação dos mocambos nas décadas de 1930 e 1940. Para mais informações, consultar Alves (2013).

que nos interessa, está relacionada à consolidação de uma organização política dessas áreas na reivindicação pelo direito de permanecer ocupando as áreas centrais do Recife e de ter acesso a serviços e equipamentos públicos (ALBUQUERQUE, 2006). Na década de 1980, com o processo de reabertura política, a pauta de reivindicações de parcela dos movimentos sociais urbanos foi baseada na luta pelo acesso à terra urbana. A Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal nº 14.511/1983) 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 no Recife 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 1, apresenta-se a distribuição espacial das ZEIS no território do Recife no ano de 2016.

Figura 1 – Distribuição das ZEIS no território municipal do Recife



Fonte: Elaborada pelo autor, 2019.

As áreas ZEIS da cidade do Recife são o resultado da demanda dos movimentos sociais urbanos que reivindicaram o direito de residir nas áreas urbanas centrais. Sua criação, ainda na década de 1980, foi parte de um amplo diagnóstico da realidade urbana local, marcada pelo dualismo da cidade formal, que concentra os investimentos públicos, e da cidade informal, pouco beneficiada pelos investimentos públicos. Criada ainda na década de 1980, com um instrumento urbanístico (Lei Municipal nº 14.511/83) para assegurar o direito à cidade por parte da população de baixa renda, essa legislação originou, posteriormente, um canal de participação social de base comunitária para promover a política de urbanização das áreas informais da cidade a partir do Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (PREZEIS).

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 por investimentos públicos nas áreas. Portanto, os representantes de ZEIS, por meio do Fórum do PREZEIS, possuem uma posição estratégica na definição da política urbana da cidade.

Quanto à questão da participação política existente no PREZEIS, Souza (2007) 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: (i) a existência de severos limites de mobilização da base social nas áreas ZEIS por parte de seus representantes, parcialmente atribuídos à condição de pobreza dessa população; e (ii) o desinteresse desses representantes em mobilizar suas comunidades por benefícios coletivos. Dentre as limitações identificadas para o funcionamento efetivo do PREZEIS, os resultados apresentados por Souza (2007) apontaram para um problema considerado central na análise que será aqui desenvolvida: a instrumentalização do PREZEIS, por parte dos representantes de ZEIS, como um meio para benefícios individuais.

Apesar dos limites observados na efetividade desse formato de organização política comunitária, analisados por Souza (2007) e Miranda e Moraes (2007), considera-se que o ativismo democrático consolidado pelo PREZEIS representou uma inovação na construção 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.

Do ponto de vista do direito urbanístico, a experiência do PREZEIS no Recife representou avanços significativos no debate sobre o direito à cidade no Brasil (LEITE, 2007; MORAES, 2017; ROCHA, 2017). Ancorado no instrumento urbanístico das

ZEIS, representou a institucionalização de uma organização sociopolítica voltada diretamente para a regularização fundiária (permanência da população de baixa renda em áreas centrais da cidade) no sentido de promoção do direito à cidade, garantiu a participação popular por meio da inserção dos moradores (por meio de seus representantes) no planejamento, nas tomadas de decisão e no monitoramento das ações de urbanização das áreas, bem como a inclusão social, por se tratar de uma organização criada com o objetivo de garantir o acesso à moradia adequada, infraestrutura básica e equipamentos públicos para as populações vulneráveis.

Considerando o papel normativo dos representantes das áreas ZEIS como agentes politicamente orientados para a requalificação 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.

#### 4.1 O perfil dos representantes das áreas ZEIS

As variáveis de interesse investigadas no *survey* partem das questões que foram pensadas a partir de três 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 representantes dos interesses locais. Politicamente são denominados e se autodenominam como lideranças comunitárias, como pessoas que representam o interesse comunitário e que, para fins da pesquisa, foram identificadas como conhecedoras da realidade local.

É interessante notar que o perfil desses 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 terceiras jornadas de trabalho feminino ou a própria maternidade, as mulheres são as mais afetadas pela ausência ou pelo mau funcionamento dos serviços de esgotamento sanitário nessas áreas. De acordo com o relatório *Mulheres&Saneamento*, apresentado pelo Instituto Trata Brasil (2018), no Brasil, 1 a cada 4 mulheres não têm acesso à infraestrutura sanitária, e sua jornada de trabalho (produtividade) é, em

média, 10% inferior em relação aos homens em decorrência da precariedade sanitária. Nesse sentido, a forte presença feminina como representante das áreas ZEIS é um dado importante no debate sobre a política de esgotamento sanitário para as áreas pobres.

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 está em idade avançada. Outro dado significativo observado é que o tempo médio dessas pessoas na condição de representante de ZEIS é de sete anos e que cerca de 28% desses representantes ocupam o cargo a mais de 10 anos.<sup>7</sup> 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 é 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 2, abaixo, apresentam-se os diferentes tipos de vínculos trabalhistas dessa população.

Tabela 2 – Frequência dos representantes de ZEIS por vínculo trabalhista

<b>Categoria</b>	<b>Frequência</b>	<b>Percentual válido</b>
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

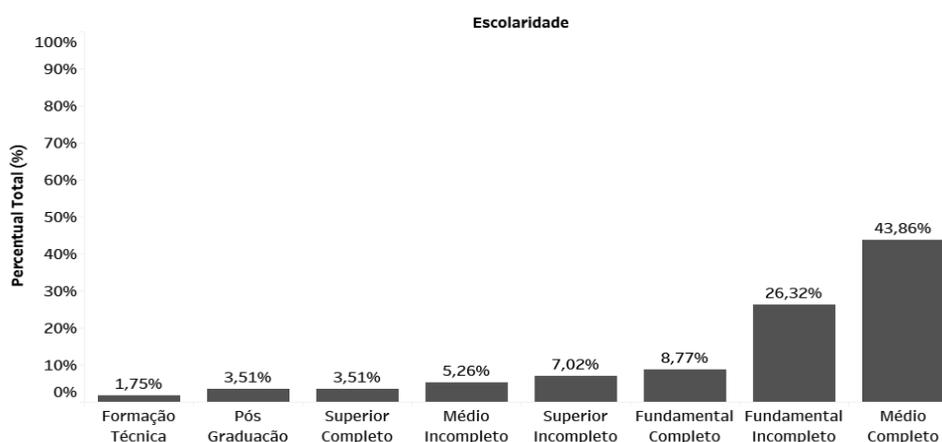
Como é possível observar, para a população analisada, o tipo de vínculo trabalhista mais expressivo isoladamente é o de trabalhador formal com carteira de trabalho assinada (35%), seguido de autônomos e trabalhadores informais, com 22,8% cada. Considerando que as categorias de autônomo e trabalhadores

<sup>7</sup> 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 declara o tempo como representante em mandatos, não necessariamente consecutivos. O mandato de representante é de dois anos.

informais se assemelham em termos de precarização, na medida em que parcela significativa dos que afirmaram possuir a condição de autônomos são pequenos comerciantes informais, estas representam juntas mais de 45% da população de 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 1, é possível observar a distribuição da escolaridade por faixa de estudo.

Gráfico 1 – Grau de escolaridade dos representantes das ZEIS



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Como apresentado, parte significativa dos representantes de ZEIS (40%) sequer possui 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, é condição essencial no processo de tomadas de decisão 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; NEDER, 2009).

No que se refere às principais demandas por serviços públicos, saneamento básico,<sup>8</sup> habitação e regularização fundiária foram os mais relatados como carências das comunidades. Inclusive, 93% dos representantes declararam que suas ZEIS ainda não passaram pelo processo de regularização fundiária, indicando que, apesar dos avanços representados pelos instrumentos 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 3, apresenta-se a percepção dos representantes de ZEIS sobre a existência desses serviços em suas comunidades.

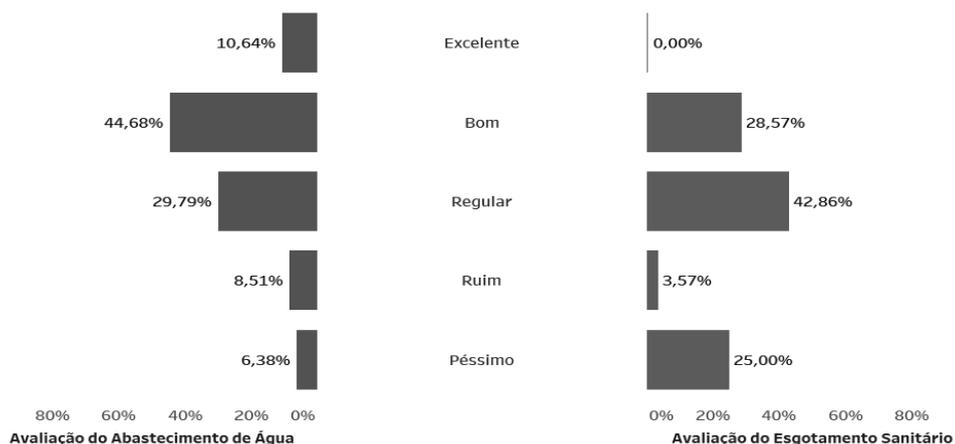
Tabela 3 – Existência dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas ZEIS

	<b>Sim</b>	<b>Não</b>
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% (SNIS, 2018). Para o serviço de esgotamento sanitário, pouco mais da metade dos representantes ZEIS (51%) declarou possuir acesso a esse serviço. Quanto à avaliação sobre os serviços prestados, tanto de água como de esgoto, no gráfico 2, apresenta-se a percepção desses representantes de ZEIS sobre a qualidade do serviço prestado.

<sup>8</sup> Em 2013, mesmo ano de contratação da PPP de esgoto do Recife, o PREZEIS publicou seu Plano de Metas (2013), destacando o serviço de saneamento (abastecimento de água e esgotamento sanitário) como uma das principais prioridades para as áreas ZEIS.

Gráfico 2 – Avaliação sobre a qualidade dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em ZEIS pelos seus representantes



Fonte: Elaborado pelo autor, 2019.

Notavelmente, é possível observar que o serviço de abastecimento de água é mais bem avaliado em relação ao de esgotamento sanitário. Mais da metade (55,2%) dos representantes de ZEIS avaliou 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 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 Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa), que funciona com certa regularidade, apesar do racionamento de água que afeta principalmente essas áreas. Quanto ao serviço de esgotamento sanitário, sua prestação é restrita a uma pequena parcela 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 mau 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. 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 4, 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 4 – Partidos 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 municipal em 2012 e recebeu o apoio de 47% do total de representantes de ZEIS. Na ocasião, Geraldo Júlio foi eleito prefeito como uma indicação de perfil



Tabela 5 – ZEIS visitadas por existência de acesso a esgotamento sanitário

<b>ZEIS</b>	<b>Existência de esgotamento sanitário</b>
Mangueira	Sim (parcial)
Mangueira da Torre	Sim
Coelhos	Não
Coque	Não
Campo do Banco (Várzea)	Não

Os entrevistados foram selecionados pelo seguinte critério: ter ocupado o cargo de representante de ZEIS durante o período de formulação da PPP de esgoto. Durante as visitas guiadas, foram realizadas as entrevistas que ocorreram no período de janeiro de 2016 a setembro de 2018. De acordo com as informações coletadas, o relacionamento entre representantes de ZEIS e políticos profissionais ocorreu de diferentes formas.

À 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. Para os entrevistados, o problema do esgotamento sanitário (ausência ou precariedade) foi atribuído ao (i) comportamento de desinteresse por parte dos moradores associado ao potencial custo da prestação do serviço e (ii) 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 problemas de manutenção (entupimento), empregam soluções individuais rudimentares (construção de vala ou conexão à rede de drenagem). Nas ZEIS onde não existe o serviço, os representantes argumentaram a falta de mobilização coletiva da comunidade 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 coletiva nos termos de Olson (1999). Assumindo que os moradores de ZEIS têm o objetivo de ter acesso ao serviço de esgotamento sanitário, argumenta-se pela existência de um problema de cooperação decorrente da ausência de incentivos ou sanções que coíbam 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 satisfazem sua necessidade de esgotamento sanitário por meio de ligações clandestinas à rede de drenagem e por meio de valas rudimentares. O resultado é que tais soluções cumprem a função imediata de afastar os dejetos das residências e satisfazem a necessidade imediata, mesmo que 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.

Sobre o papel desempenhado pelos representantes de ZEIS, vale destacar que os mesmos são conhecidos localmente como líderes comunitários. Infelizmente, a noção de liderança na TER é demasiadamente vaga (FIORINA; SHEPSLE, 1989; SHEPSLE; BONCHECK, 1997) para um enquadramento adequado da figura de líder comunitário, que, de forma genérica, é aqui assumido como determinado indivíduo em posição de distribuir ou mobilizar recursos em 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.

A relação firmada entre representante de ZEIS e moradores é complexa. 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.

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 para atender demandas locais e criar vínculos de confiança. Nesse sentido, a manutenção do *status* adquirido por um conjunto de serviços prestados está inserida em um sistema de barganha permanente, no qual a capacidade do líder comunitário (ou do representante de ZEIS) é constantemente posta à prova. Com efeito, a sobrevivência política está diretamente associada à construção de uma base eleitoral, pois, dadas 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, Delegado de Orçamento Participativo, entre outros, que se observa um processo de ativação de redes sociais construídas por parte das lideranças comunitárias, bem como o grau de competição existente nas ZEIS.

Assim, 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”.

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 em face da 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.

Em linhas gerais, argumenta-se que o contexto de pobreza, associado à competição política local e à estrutura de oportunidades proporcionadas pelo engajamento de relações de cunho assistencialista/clientelista com políticos profissionais, se combina e gera 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 para a interação humana”, mas não necessariamente eficiente.

North (1990, p. 87), 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”. Portanto, dada a posição alcançada de representante de ZEIS, bem como 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. A chave desse mercado político são as relações personalistas construídas pelas lideranças comunitárias que compõem um sistema de trocas que não gera estabilidade política nem efetivação das demandas coletivas nas ZEIS.

Apesar de o serviço de esgotamento sanitário emergir nas pautas públicas como uma forte demanda das áreas ZEIS, não se observa a mesma relevância

desse problema na relação entre os representantes de ZEIS e políticos. Para essa evidência, consideraram-se dois pontos importantes: o primeiro é que bens e serviços coletivos não atingem os eleitores ou grupos de eleitores de forma individualizada; segundo, ainda que fosse possível associar a implantação da infraestrutura de esgotamento sanitário em uma área ZEIS ao seu representante, conseguir esse equipamento requer uma mobilização volumosa de recursos que foge à sua capacidade de coordenação.

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 parcos, do que benefícios coletivos incertos. Considerando o contexto de pobreza comunitária das áreas ZEIS, certamente, a lógica mais apropriada é: melhor garantir o certo do que o duvidoso!

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.

## 5 Considerações finais

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. Nesse 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.

Apesar dos avanços que o instrumento de ZEIS representa no ordenamento jurídico nacional (Lei Federal nº 10.257/2001), no sentido de garantia do acesso à terra urbana e promoção do direito à cidade, destaco que a efetiva regularização da propriedade urbana e o acesso a equipamentos coletivos e serviços públicos dependem diretamente de como articulações e arranjos locais são construídos e como exercem pressão para a distribuição equitativa dos recursos na cidade.

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 à exclusão dessas áreas da política de esgotamento sanitário.

Outro fator não menos relevante refere-se ao próprio formato da política de esgotamento sanitário adotada, baseada em uma PPP. Esse instrumento tornou-se amplamente difundido a partir do novo marco regulatório do saneamento (Lei Federal nº 14.026/2020). Entretanto, como abordado no caso em tela, a estratégia utilizada para universalização do esgotamento sanitário reafirmou um modelo de cidade socialmente injusta e incapaz de atender as áreas informais do tecido urbano.

Por fim, espera-se que este trabalho auxilie na compreensão do comportamento racional de grupos e agentes envolvidos na formulação de políticas públicas, que é uma questão-chave para compreender a dinâmica de ação estatal no sentido de promover bens e serviços públicos em áreas urbanas.

---

#### **ZEIS, political behavior and sewage universalization in Recife**

**Abstract:** How did the Public-Private Partnership (PPP) for sewage in Recife gain a government agenda in 2013 to universalize the service without serving the informal areas of the city? This article analyzed the behavior of representatives of the ZEIS areas in the discussion about the universalization of sanitary sewage in Recife. Theoretically, elements of the rational choice theory were used. Methodologically, a survey and semi-structured interviews with representatives of the areas and document analysis were used. Data obtained through interviews and documents were analyzed using the thematic content analysis technique. The results obtained suggest that the political role played by the representatives of the ZEIS favor the exclusion of the areas in the scope of intervention of the local policy of universalization of the service. In this case, two factors stand out 1) maintenance of practices of political clientelism in poor areas and 2) rational behavior of agents involved in the agenda formulation process, as determinants for the exclusion of ZEIS from the policy in question. In conclusion, it is noteworthy that despite the option for a PPP, local arrangements guided by exchanges involving individual or group benefits influence the design of the sanitation policy aimed at universalizing the service only in urbanized areas, to the detriment of informal areas.

**Keywords:** Political behavior. Rational choice. Sewage. Clientelism. ZEIS.

---

## Referências

- 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.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BAUER, Martin W.; GASKELL, George. *Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.
- BRASIL, Amíria Bezerra. *A ineficácia das ZEIS: um problema de legislação ou uma questão político-social? O caso de Fortaleza*. 2016. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, University of São Paulo, São Paulo, 2016. DOI: 10.11606/T.16.2016.tde-01092016-162034. Acesso em: 21 maio 2023.

BRASIL. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, de 31 dez. 2004.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Lex: ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. Vademecum universitário de direito. 5. ed. rev. ampl. São Paulo: Editora Jurídica Brasileira, 2002.

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, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole) e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017.

CARVALHO, Bruno Sciberras de. *A Escolha Racional como Teoria Social e Política*: uma interpretação crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 2009.

CAVALCANTI, Helenilda *et al*. Tipologia e caracterização dos assentamentos precários: Região Metropolitana do Recife. In: MORAIS, Maria da Piedade; KRAUSE, Cleandro; LIMA NETO, Vicente Correia. *Caracterização e tipologia de assentamentos precários*: estudos de caso brasileiros. Brasília: Ipea, 2016. Cap. 10. p. 307-376.

DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.

ELSTER, Jon. *Sour Grapes. Studies in the Subversion of Rationality*. Cambridge: Cambridge Press, 1983.

FERNANDES, Edesio. *Direito Urbanístico e o Estatuto da Cidade*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

FIORINA, M. P.; SHEPSLE, K. A. Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda-Setters, and Entrepreneurs. *Leadership and Politics*: New Perspectives in Political Science, 1989.

FREYRE, Gilberto. *Sobrados e mucambos*. 9. ed. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

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. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.nedt.2003.10.001>.

LEITE, Socorro de Paula Barbosa Rodrigues. *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.

LIRA, Ricardo Pereira. Direito Urbanístico, Estatuto da Cidade e Regularização Fundiária / Urban Law, City's Statute and Agrarian Regularization. *Revista de Direito da Cidade*, [S.l.], v. 1, n. 1, p. 261-276, abr. 2014. ISSN 2317-7721. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/10493>. Acesso em: 21 maio 2023.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MINAYO, M. C. S. *O Desafio do Conhecimento*: Pesquisa Qualitativa em Saúde. 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007. 406 p.

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, Adauto Luis (Coord.). *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: IPPUR, 2007. Coleção Habitare. Disponível em: [http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo\\_11.pdf](http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_11.pdf). Acesso em: 18 out. 2011.

MORAES, Demóstenes de Andrade. *Entre a subcidadania e o direito à cidade: estudos críticos sobre a urbanização de favelas no Brasil e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no Recife* – PE. 2019. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Paraíba, Paraíba, 2019.

NORTH, Douglass C. *Instituições, mudança institucional e desempenho econômico*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 255 p.

OLIVEIRA, D. C. Análise de Conteúdo Temático Categorical: Uma proposta de sistematização. *Rev. Enferm.*, UERJ, Rio de Janeiro, out./dez. 2008, v. 16, n. 4, p. 569-576.

OLSON, Mancur. *A Lógica da Ação Coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PARANHOS, Ranulfo; FIGUEIREDO FILHO, Dalson Britto; CARVALHO DA ROCHA, Enivaldo; DA SILVA JUNIOR, José Alexandre (2013). Corra que o survey vem aí. Noções básicas para cientistas sociais. *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social – ReLMIS*, n. 6, Año 3. Oct. 2013 - Marzo 2014. Argentina. Estudios Sociológicos Editora. ISSN: 1853-6190. Pp. 07 - 24. Disponible en: <http://www.relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/74>.

RECIFE. *Atlas de Infraestruturas Públicas em Comunidades de Interesse Social do Recife*. Recife, 2014.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). *Diagnóstico dos serviços de água e esgotos: série histórica 1995-2018*. Brasília: Ministério das Cidades, 2019.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. Política habitacional para os excluídos: o caso da Região Metropolitana do Recife. In: CARDOSO, Adauto Lucio (Org.). *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: Antac, 2007. Cap. 4. p. 114-149.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos: escolha racional no campo da política comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

---

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

FERREIRA, Demétrius Rodrigues de Freitas. ZEIS, comportamento político “eleitoreiro” e a universalização do esgotamento sanitário no Recife. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 9, n. 16, p. 415-440, jan./jun. 2023. DOI: 10.52028/RBDU.v09.i16-ART16

---