UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA AMBIENTAL

ESTELA MACEDO ALVES

TRAJETÓRIAS DAS DECISÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO E AS INFLUÊNCIAS DAS COALIZÕES DE DEFESA: ESTUDO DE CASO DE UBATUBA-SP

SÃO PAULO
2018

ESTELA MACEDO ALVES

TRAJETÓRIAS DAS DECISÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO E AS INFLUÊNCIAS DAS COALIZÕES DE DEFESA: ESTUDO DE CASO DE UBATUBA-SP

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciência Ambiental.

Orientadora: Professora Dra. Ana Paula Fracalanza

Versão Corrigida

SÃO PAULO
2018

Nome: ALVES, Estela Macedo.
Título: Trajetórias das decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário e as influências das coalizões de defesa: estudo de caso de Ubatuba-SP

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutora em Ciência Ambiental.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.: Franck Poupeau Instituição: CREDA UMR CNRS
Julgamento: APROVADA Assinatura:_____

Prof. Dr.: Rodrigo Constante Martins Instituição: UFSCAR
Julgamento: APROVADA Assinatura:_____

Prof. Dra.: Luciana Nicolau Ferrara Instituição: UFABC
Julgamento: APROVADA Assinatura:_____

Prof. Dra.: Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos Instituição: UFABC
Julgamento: APROVADA Assinatura:_____

Prof. Dr.: Paulo Antonio de Almeida Sinisgalli Instituição: EACH USP - PROCAM
Julgamento: APROVADA Assinatura:_____

Prof. Dra.: Ana Paula Fracalanza Instituição: EACH USP - PROCAM
Julgamento: APROVADA Assinatura:_____

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à geração da minha filha, Rebecca, confiando que haja prosperidade, compaixão e distribuição justa da água e seus benefícios.

Desenho de uma página de caderno de escola da minha mãe, a qual reproduzi como minha primeira perspectiva à mão livre, e já redesenhei diversas vezes: A Água.

AGRADECIMENTO

Agradecimentos sinceros e profundos às pessoas citadas, resumidos de forma que caibam em uma página da Tese, mas que expresso pessoalmente, sempre que posso.

Com admiração infinita, agradeço mais que todos à minha orientadora, Ana Paula Fracalanza, que me dá suporte desde 2007, em várias situações. Que continuemos juntas!!

Pela oportunidade de ter participado do Projeto Internacional *Bluegrass*, que deu novo rumo ao meu doutorado e ampliou imensamente minha visão de mundo, agradeço ao professor Pedro Roberto Jacobi. Em seguida, a todos os outros professores e pesquisadores: Paulo Sinisgalli, Leandro Giatti, Franck Poupeau, Gilles Massardier e Lala Rahzafamihefa, a quem devo agradecer ainda mais como amiga. Ao professor Louis Guay, que me recebeu por 4 meses na Universidade Laval, em Québèc e às amigas de lá, Fernanda e Yuan.

Agradecimento mais que especial para minha companheira de trabalho do Litoral Norte, Natália Dias Tadeu, que se tornou grande amiga e por quem eu ficaria no doutorado mais uns 4 anos, só para poder trocar ideias...e ir à praia. À Ana Claudia Sanches agradeço com muito carinho pelas reuniões, assessoria fotográfica, e pela força; à Izabela Santos, pela companhia no percurso e grande sabedoria dividida. Agradeço aos demais colegas do PROCAM, pela troca de informações e ideias, especialmente para a querida Caroline Cichoski, Rosa Mancini, Adilson Trindade, Nicolas e Ana Lucia.

Agradeço à Universidade de São Paulo, que tem papel fundamental em minha vida, desde 1997, aproveitando para manifestar que: a importância de sua contribuição para a sociedade não tem como ser precificada, por isso deve sempre ser pública!

Demais agradecimentos institucionais a: FAPESP, pelos recursos utilizados para visitas de campo através do Projeto *Bluegrass*; CAPES, pela bolsa de estágio doutoral na Universidade Laval; Comitê de Bacias do Litoral Norte, em especial à Iara Giacomini.

Por último, mas com maior importância: agradeço à Rebecca, filha de 13 anos, que é minha bff, e ao Alexandre por tantas coisas que não tenho como escrever, mas principalmente por terem amor e muita paciência, diria, extrema paciência, ou até mais que isso! À minha mãe, Angela, e à minha irmã, Ana, fundamentais, sem as quais eu não teria tranquilidade; e ao meu pai, Geraldo, pelo suporte material, incentivo e principalmente, pelo amor. A Todos da família que me incentivam: Rita, Sandro, Cecília, Dita, Emílio, Julieta, Zezo, Inês, Célia, D.Lourdes e, principalmente, minha amiga-vó Therezinha, que antes de morrer em 2016, me acompanhou em muitas visitas de campo. À Laura; Cinthia (viva no coração); Georgia; Tati; vizinhas Renata e Luciana. Amigos da FAU: Re, Ale, Nati, Teca, Ed, Roga, Talita, Marilia, Isa, Adri - pelo apoio, pelos vinhos, pelas cervejas e pelas conversas.

EPÍGRAFE

(...)
Grandes corporações promovem um processo de mercantilização da água nos moldes usuais do mercado global: lucrar e distribuir dividendos a um reduzido grupo de investidores. Isso é inaceitável! Não se pode comprar chuva, não se pode comprar sol… É um contrassenso tornar a água mera mercadoria e isso levará o mundo a um futuro ainda mais injusto e perigoso.
(...)
A concentração em poucas mãos da terra rural e urbana; o uso inapropriado do solo e das águas por meio do desmatamento, impermeabilização do solo, lançamento de resíduos líquidos e sólidos; a construção excessiva e sem o devido controle de projetos de infraestrutura hídrica, a exemplo de barragens; além da contaminação do solo, do ar e da água pelo uso de agrotóxicos, são a expressão de um modelo predador, que espolia não só o trabalho, mas também o patrimônio ambiental e sociocultural. Há destruição e exclusão, enquanto deveria haver sustentabilidade e proteção do meio ambiente e da vida, para as atuais e futuras gerações.
(...)
A desmercantilização dos serviços públicos de saneamento, especialmente dos que envolvem água e esgotamento sanitário, é uma tarefa para a geração atual, especialmente em países aonde persiste a dominação colonialista como o Brasil, que conviveu com a espoliação de seu patrimônio natural durante séculos, e onde o aumento de passivos ambientais e a falta de investimento para sustentabilidade e segurança hídrica são históricos. Esse cenário aponta, no médio prazo, para a impossibilidade de correção dos efeitos nocivos provocados pelo modelo atual, o que poderá condenar a sociedade a um futuro inseguro.

Trechos do Manifesto do Fórum Alternativo Mundial da Água (FAMA, 2017)

RESUMO

ALVES, Estela Macedo. **Trajetórias das decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário e as influências das coalizões de defesa: estudo de caso de Ubatuba - SP**. 2018. 241 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) - Instituto de Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

Reflexões sobre a apropriação da água e de serviços de esgotamento sanitário, bem como sobre a exploração dos serviços de saneamento básico e sua disputa pelos diversos grupos e territórios da sociedade, levaram a esta pesquisa. Optou-se pela análise do serviço de esgotamento sanitário como objeto de pesquisa, no estudo de caso de Ubatuba, Litoral Norte de São Paulo (Brasil), município que apresenta intenso crescimento imobiliário, populacional e de urbanização, tornando mais complexas as redes de infraestruturas urbanas, redefinindo a relação com os ecossistemas litorâneos, tal como em relação ao volume de águas residuais e quanto à quantidade de descarga de poluição nos rios e oceanos. Assim como em diversas partes do mundo, também nesta região, investimentos em saneamento são prioritariamente aplicados em áreas urbanas que abrigam populações de mais alta renda, excluindo atendimento de áreas urbanas não reconhecidas formalmente pelo poder público. O período de estudo é o presente, porém realizou-se breve retomada histórica do crescimento de Ubatuba como cidade, com construção de espaços urbanizados e com infraestrutura, a partir da década de 1970, quando foram criados os primeiros programas de saneamento básico provenientes dos níveis de governo federal e estadual, para a região do Litoral Norte. O objetivo geral da pesquisa é analisar políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba, através do estudo da influência dos atores sociais e agentes governamentais, unidos em coalizões de defesa. Foi utilizada uma leitura interdisciplinar, a partir do uso de ferramentas diversas para compreender a complexidade do mundo atual. Adotou-se como teoria de análise de políticas públicas o Modelo de Coalizão de Defesa e para compreender a implantação de infraestrutura na cidade, adotou-se a teoria crítica do urbanismo de base marxista. Como resultados, foi possível descrever o perfil dos atores sociais mapeados como influentes e identificar três Coalizões de Defesa: *Promoção econômica do território*, composta por atores centrais nas decisões e que representam o poder centralizador do governo estadual; *Pró-ambiental não institucional*, composta por representantes do legislativo designados por lideranças comunitárias e por organizações ambientalistas locais, dotados de capacidade de mobilização; *Pró-ambiental institucional*, que agrupa a maior parte dos indivíduos do subsistema descrito por esta

pesquisa,, com experiência prática e conhecimento técnico sobre o tema e cujas preferências apontam para políticas integradoras e de participação. Apesar da identificação de uma Coalizão de Defesa preponderante, a atuação das diferentes coalizões é fundamental para que se tenham contrapontos e contestações em relação às demandas dos diversos grupos locais, representação das classes sociais distintas que formam a cidade, que garantem que as várias demandas permaneçam em pauta e sejam objetos de disputa. Esta pesquisa insere-se no *Projeto Internacional Bluegrass*, cujos estudos de caso realizados no estado de São Paulo foram conduzidos pelo Grupo Interdisciplinar de Pesquisas sobre Governança Ambiental do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (GOVAMB-PROCAM-USP), da qual esta autora fez parte.

Palavras-chave: Planejamento territorial urbano. Coalizão. Esgotos sanitários. Políticas públicas. Saneamento básico - Ubatuba - SP.

ABSTRACT

ALVES, Estela Macedo. **The path of decisions made about sanitation public policies and defense coalition influences: a case study about Ubatuba County – SP.** 2018. 241 f. Thesis (PhD in Environmental Science) - Energy and Environment Institute, University of São Paulo, São Paulo, 2018.

The current study addresses the appropriation of water supply and sewage services, as well as the exploitation of basic sanitation services and their dispute over several society groups and territories, based on an analysis applied to sanitation services in a case study about Ubatuba County, Northern Coast of São Paulo State (Brazil). Ubatuba County undergoes intense real estate, population and urbanization growth, fact that makes its urban infrastructure networks more complex and redefines its relationship with coastal ecosystems. Such statement can be depicted by the volume of wastewater and the amount of polluting substances discharged into rivers and oceans in the region. Similar to many regions in the world, investments in sanitation in the herein investigated region are primarily applied to urban areas housing higher-income populations and neglect urban areas that are not formally acknowledged by public authorities. Although the study analyzes current data, it presents a brief historical outline of Ubatuba County growth based on the construction of urbanized spaces with infrastructure since the 1970s, when the first basic sanitation programs were developed by federal and state governments and implemented in the Northern Coast region. The general aim of this research is to investigate public policies focused on sanitation in Ubatuba County by analyzing the influence of associations of social actors and government agents in defense coalitions. An interdisciplinary reading based on the use of different instruments was herein adopted to help better understanding the complexity of contemporary world. The Defense Coalition Framework was adopted as public policy analysis theory, whereas the Marxist-based critical urbanism theory was used to analyze the process adopted to implement infrastructure in Ubatuba County. Data analyses allowed describing the profile of the investigated social actors, which appeared as influential; besides enabling the identification of three Defense Coalitions: *Economic development of the territory,* which comprises central actors in the decision-making process, who represent the centralizing power of the state government; *Non-institutional pro-environmental,* which is composed of representatives of the legislative power designated by community leaders, as well as of local environmental organizations with mobilization capacity; *Pro-environmental institutional,* which groups most individuals in the subsystem described in

this research. These individuals have practical experience in, and technical knowledge about, the subject; their preferences point towards integrative and participatory policies. Despite the identification of a prevailing Defense Coalition, the work of different coalitions is essential to enable counterpoints to, and claims about, the demands of different local groups, as well as the representativeness of different social classes living in the county, to assure that distinct demands remain as object of dispute in the agenda. The current research is part of the *Bluegrass International Project*, whose case studies carried out in São Paulo State were coordinated by the Interdisciplinary Group of Environmental Governance Research of the Graduate Program in Environmental Science of University of São Paulo (GOVAMB-PROCAM-USP) - the author of the current study was member of the aforementioned group.

Keywords: Urban territorial planning. Coalition. Sanitation. Public policies. Basic sanitation - Ubatuba County - SP.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACF	Advocacy Coalition Framework
AGEMVALE	Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
ANA	Agência Nacional da Águas
AU	Aglomeração Urbana
CBH	Comitê de Bacia Hidrográfica
CBH-LN	Comitê de Bacia Hidrográfica do Litoral Norte
CEF	Caixa Econômica Federal
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CF	Constituição Federal de 1988
CMS	Conselho Municipal de Saneamento
CT-SAN	Câmara Técnica de Saneamento
DAEE	Departamento de Águas e Energia Elétrica
EUA	Estados Unidos da América
FAMA	Fórum Alternativo Mundial da Água
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
GOVAMB	Grupo Interdisciplinar de Pesquisas sobre Governança Ambiental do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
LN-SP	Litoral Norte Paulista
MCidades	Ministério das Cidades
MCD	Modelo de Coalizão de Defesa
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MI	Ministério da Integração Nacional
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPE	Ministério Público Estadual
MPF	Ministério Público Federal
MS	Ministério da Saúde
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDPU	Plano Diretor Participativo de Ubatuba
PIB	Produto Interno Bruto
PMU	Prefeitura Municipal de Ubatuba
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
RA	Região Administrativa
RG	Região de Governo
RM	Região Metropolitana
RMVALE	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte
SAE	Serviços de Água e Esgoto
SABESP	Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente

SigRH	Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SPG	Secretaria de Planejamento e Gestão do estado de São Paulo
SSRH	Saneamento e Recursos Hídricos do estado de São Paulo
TGCA	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
UGRHI	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos
UGRHI 03	Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Litoral Norte
ZEE	Zoneamento Ecológico Econômico

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.1 – Relação de atores identificados.....41
Quadro 2.1 – Diagrama de Fluxos do Modelo de Coalizão de Defesa.....54
Quadro 5.1 – Diagrama de Fluxos do MCD adaptado para o Subsistema de Esgotamento Sanitário de Ubatuba.....115
Quadro 5.2 - Instrumentos influentes no Subsistema de Política Pública de esgotamento sanitário de Ubatuba.....133

LISTA DE TABELAS

Tabela 4.1 - Área, população e densidade demográfica dos Municípios LN - SP.....80
Tabela 4.2 - Empregos formais - Ubatuba, Litoral Norte e Estado de São Paulo.....81
Tabela 4.3 - Repasses de *royalties* do Pré-sal para os municípios do Litoral Norte paulista, referentes ao acumulado até julho de 2017.....83
Tabela 4.4 - Estimativa da população flutuante da Unidade de Gestão de Recursos Hídricos 03 (UGRHI03) 85
Tabela 5.1 - Número de municípios que possuem instrumentos legais reguladores do serviço de esgotamento sanitário, por tipo de instrumento - total de municípios brasileiros e os municípios do estado de São Paulo - 2008.....131

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.1 - Estudo de campo - da visão geral à local. Litoral Norte, 2014.....36
Figura 1.2 - Estudo de campo - da visão geral à local. Ubatuba, 2018.....36
Figuras 1.3 - Estudo de campo - interação com atores locais. Ubatuba, 2014.....36
Figuras 1.4 - Estudo de campo - interação com atores locais. Ubatuba, 2018.....36
Figuras 1.5 - 3ª Reunião do *Projeto Bluegrass*. Lima, Peru, junho de 2016.....43
Figuras 1.6 - Reunião final do *Projeto Bluegrass*. São Paulo, Brasil, novembro de 2017.....43
Figura 4.1 - Comunidade Quilombola de Casanga, Sertão de Itamambuca.....78
Figura 4.2 - Quilombo da Caçandoca, próximo a Maranduba.....78
Figura 4.3 - Padrão urbano do bairro Sertão do Araribá. Ubatuba, 2018.....88
Figura 4.4 - Padrão urbano do bairro Sertão da Quina. Ubatuba, 2018.....88
Figura 4.5 - Mapa ilustrativo da localização dos bairros no Distrito Sul: destacando Sertão do Araribá e Sertão da Quina.....89
Figura 4.6 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (a).....90
Figura 4.7 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (b).....90
Figura 4.8 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (c).....90
Figura 4.9 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (d).....90
Figura 4.10 - Mapa ilustrativo da localização: Taquaral e diversos bairros centrais.....91
Figura 4.11 - *Condomínio Reserva DNA* - empreendimento em frente à Praia Grande com 236 unidades, em construção.....92
Figura 4.12 - Bairro Estufa I, localizado no entorno do Rio Tavares, Ubatuba.....92
Figura 4.13 - Despejo de águas usadas no Rio Tavares, Ubatuba.....92
Figura 4.14 - Mapa de localização aproximada do bairro Estufa I.....94
Figura 4.15 - Mapa: Divisão do Município em Distritos Administrativos.....95
Figura 4.16 - Imagem de satélite - Ubatuba, Serra do Mar e Oceano Atlântico.....97
Figura 4.17 - Imagem de satélite - Distrito da Sede Municipal de Ubatuba, Serra do Mar e Oceano Atlântico.....97
Figura 4.18 - Ocupação de risco nos bairros do sertão de Ubatuba (a).....98
Figura 4.19 - Ocupação de risco nos bairros do sertão de Ubatuba (b)).....98

Figura 4.20 – Bacias Hidrográficas da UGRHI 03 – Litoral Norte do Estado de São Paulo.....100
Figura 4.21 - Mapa das Regiões de Governo do Estado de São Paulo incluindo as Regiões Metropolitanas.....104
Figura 4.22 - Mapa das Regiões Administrativas do estado de São Paulo - Região administrativa de São José dos Campos.....106
Figura 4.23 - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - Divisão Sub-Regional.....108
Figura 4.24 - Governança multi-nível no estudo de caso de esgotamento sanitário de Ubatuba.....113
Figura 5.1 - Ocupação de encosta da Serra do Mar, Ubatuba, 2018.....127
Figura 5.2 - Escritura de concessão de serviços de saneamento entre a Companhia de Saneamento da Baixada Santista e a Prefeitura de Ubatuba 1973.....144
Figura 5.3 - Estação de Tratamento do loteamento Balneário Santa Cruz, Praia do Sapê, Ubatuba (a).....153
Figura 5.4 - Estação de Tratamento do loteamento Balneário Santa Cruz, Praia do Sapê, Ubatuba (b) 153
Figura 5.5 - Loteamento Balneário Santa Cruz, Praia do Sapê, Ubatuba.....153
Figura 5.6 – Zonas de uso do solo do município de Ubatuba.....153
Figura 6.1 - Gráfico *Capital Relacional* - proporção de atores em cada categoria.....168
Figura 6.2 - Sociograma *Capital Relacional*.....169
Figura 6.3 - Gráfico *Categorias Institucionais* - proporção de atores em cada categoria 171
Figura 6.4 - Sociograma *Categorias Institucionais*.....173
Figura 6.5 - Gráfico *Percepções* - proporção de atores em cada categoria.....175
Figura 6.6 - Sociograma *Percepções*.....177
Figura 6.7 - Gráfico *Preferências* - proporção de atores em cada categoria.....179
Figura 6.8 - Sociograma *Preferências*.....182
Figura 6.9 - Gráfico *Parâmetros dos Valores Centrais* - dados utilizados para a classificação dos atores sociais.....184
Figura 6.10 - Gráfico *Valores Centrais* - proporção de atores em cada categoria.....186
Figura 6.11 - Sociograma *Valores Centrais*.....188
Figura 6.12 - Gráfico *Posição política* - proporção de atores em cada categoria.....190
Figura 6.13 - Gráfico *Tipologia Global* - proporção de atores em cada categoria.....192

Figura 6.14 - Sociograma *Tipologias Globais*.....197
Figura 6.15 - Mudança na Política Pública: reunião inicial para formação da Agência Reguladora de Saneamento do Litoral Norte.....201

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA
AGRADECIMENTO
EPÍGRAFE
RESUMO
ABSTRACT
LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS
LISTA DE QUADROS
LISTA DE TABELAS
LISTA DE FIGURAS

INTRODUÇÃO.....23

PARTE I - BASE TEÓRICA DA PESQUISA **33**

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE UM ESTUDO DE CASO SOBRE CONFLITOS ENVOLVENDO ESGOTAMENTO SANITÁRIO.....34
1.1 Uma pesquisa qualitativa.....34
1.2 Técnicas metodológicas utilizadas na pesquisa.....37
1.2.1 Estudo de caso.....38
1.2.2. Abordagem tipo bola de neve e entrevistas semiestruturadas.....38
1.3 Contribuições da metodologia.....43

2. INFLUÊNCIA DAS IDEIAS E DOS VALORES DOS ATORES SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....45
2.1 Políticas públicas: conceitos e caracterização.....45
2.2 Uma visão sobre a influência das instituições nas políticas públicas – o neoinstitucionalismo 47
2.3 Histórico e conceituação do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD).....50
2.4 Papel estruturante dos Subsistemas de Políticas Públicas no MCD.....56
2.5 Coalizões de defesa definidas por Sistema de Crenças e Valores.....58

3. O LUGAR DO SANEAMENTO NAS CIDADES DO CAPITALISMO.....63
3.1 Reflexões sobre a urbanização capitalista sob a ótica do materialismo histórico.....64
3.2 Produção de serviços coletivos na urbanização capitalista.....66
3.3 Investimentos em infraestrutura: os capitais fixos do sistema.....71
3.4 As classes sociais e seus territórios.....73

PARTE II - APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO 76

4. UBATUBA: CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E INSERÇÃO REGIONAL.....77
4.1 Caracterização do Litoral Norte Paulista.....79
4.2 Apresentação do Município de Ubatuba.....86
4.2.1 Crescimento e conflitos urbanos.....86
4.2.2 Organização Municipal de Ubatuba.....94
4.3 Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Litoral Norte (UGRHI-03).....99
4.4 Litoral Norte: Região de Governo inserida na Região Administrativa de São José dos Campos.....102
4.5 Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE) 107
4.6 Visão geral do sistema: desenho multi-nível das políticas de esgotamento sanitário de Ubatuba.....111

5. O SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE UBATUBA.....114
5.1 Escopo do Subsistema.....116
5.1.a Fatores externos - parâmetros relativamente estáveis.....116
5.1.b Eventos externos ao sistema - parâmetros dinâmicos.....117
5.1.c Estruturas de oportunidades das coalizões a longo prazo.....118
5.1.d Limitações e recursos dos atores do subsistema em curto prazo.....119
5.1.e Subsistema de política pública de esgotamento sanitário de Ubatuba.....120
5.2 Formação dos *Parâmetros Relativamente Estáveis* - o contexto que envolve o subsistema.....121
5.2.a. O percurso das políticas de saneamento no Brasil.....122

5.2.b. Reflexos das políticas de saneamento nacionais no estado de São Paulo.....127
5.3 As diretrizes nacionais e os instrumentos estaduais e municipais de política pública de esgotamento sanitário incidentes em Ubatuba.....131
5.3.a. Diretrizes nacionais e política federal de saneamento básico.....135
5.3.b. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) 138
5.3.c A Política Estadual de Saneamento de São Paulo (Lei 7.750 de 1992) e a Lei Complementar 1.025 de 2007 (LC 1.025 de 2007).....140
5.3.d. Decreto Estadual n. 54.644 de 2009 - Criação do Conselho Estadual de Saneamento - CONESAN.....143
5.3.e. Contrato entre a Prefeitura Municipal de Ubatuba e a SABESP, 1973.....144
5.3.f. Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Ubatuba (PMISBU).....148
5.3.g. Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo.....154
5.3.h. Plano Diretor Municipal de Ubatuba (PDMU) e Lei de Zoneamento.....156
5.3.i. Plano de Desenvolvimento Integrado da RMVALE.....158
5.4. O (não) diálogo entre os instrumentos de política pública e a (não) garantia da infraestrutura urbana para todos.....158

PARTE III - ANÁLISE DOS DADOS E CONCLUSÕES 161

6. ANÁLISE DAS COALIZÕES DE DEFESA E SUAS INFLUÊNCIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE UBATUBA.....162
6.1 Elementos estruturais das análises dos atores sociais: Comunidades e Tipologia dos *links*.....164
6.1.1. Comunidades.....164
6.1.2. Tipologias dos links.....164
6.2 Construção dos critérios de análise dos atores sociais que levaram à identificação das Coalizões de defesa.....166
6.2.1 Capital Relacional.....166
6.2.2. Categoria Institucional.....171
6.2.3. Percepções.....174
6.2.4. Preferências.....178
6.2.5. Valores Centrais.....183

6.2.6. Outros fatores considerados.....189
6.2.6.a. Expertise.....189
6.2.6.b. Influência e tomada de decisão.....189
6.2.6.c. Posição política.....190
6.2.7. Tipologia dos atores sociais de acordo com suas ideias-chave.....185
6.2.7.a Defesa da Região Metropolitana e aplicação dos instrumentos de política existentes (*Metropolitan Region and policies instruments application*).....192
6.2.7.b Defesa da Região Metropolitana e prática de ações lobistas (*Metropolitan Region and lobbying*).....193
6.2.7.c Eficiência comum global (*Metropolitan Region and lobbying*) 194
6.2.7.d Aplicação de instrumentos jurídicos e autonomia da governança local (*Juridical instruments application and local governance autonomy*) 194
6.3 As Coalizões de defesa identificadas no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba.....195
6.3.1. Coalizão Promoção econômica do território (Economic promotion of the territory).....198
6.3.2. Coalizão Pro-ambiental institucional.....198
6.3.3. Coalizão Pro-ambiental não-institucional.....198
6.4 Reflexões sobre o papel das Coalizões de defesa no Subsistema.....198

7. CONCLUSÃO GERAL DA TESE.....203

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....212

APÊNDICES.....231
Apêndice A - Quadro de critérios de análise dos atores sociais.....231
Apêndice B - Relatório resumido das entrevistas.....233
Apêndice C - Box: Linha do tempo da urbanização dos bairros de Ubatuba.....238

ANEXOS.....239
Anexo A - Roteiro para entrevista - Projeto Bluegrass - Litoral Norte.....239
Anexo B - Contrato SABESP-Ubatuba, 1973.....247

INTRODUÇÃO

Ao longo do desenvolvimento desta tese, a participação em diversos espaços de discussão sobre a apropriação da água e de seus serviços permitiu refletir sobre como este elemento, em seu papel de recurso natural, é explorado e disputado pelos diversos grupos da sociedade. Entre os conflitos de usos identificados na temática do saneamento, foi escolhido especificamente o serviço de esgotamento sanitário como objeto de estudo.

Esta introdução traz uma breve reflexão, abordando o enfoque internacional sobre o tema da água e seus serviços, a partir de uma revisão bibliográfica, somada à visão da autora, construída a partir do acompanhamento do assunto, em diversos fóruns de discussão, acadêmicos, de governo e políticos, tais como: Grupo de Estudos de Governança Ambiental - PROCAM USP (Govamb)[1]; *Projeto Internacional Bluegrass*[2]; *Institut Hydro-Québec em environnement, développement et société Unversité Laval* (Instituto EDS); Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN); Fórum Alternativo Mundial da Água 2018[3] (FAMA 2018).

O saneamento é o conjunto de ações para preservar condições ambientais favoráveis, ou modificá-las quando estão desfavoráveis, com o objetivo de promover a saúde, a produtividade do indivíduo e facilitar as atividades econômicas (PHILIPPI JR., 2005). No Brasil, o saneamento é um direito assegurado pela Constituição federal de 1988 (CF), e que, de acordo com a Lei Federal nº11.445 de 2007, ficou definido como *Saneamento Ambiental*, que é o conjunto de serviços, infraestrutura e instalações para operação dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos, cujo princípio básico é a universalização do atendimento.

Observou-se que processos semelhantes de déficit de esgotamento sanitário e de territorialização de investimentos em infraestrutura urbana fazem parte de cenários que se repetem em diversas cidades do mundo, e que podem ser estudados como conflitos associados à água, nos quais estão inseridas questões contemporâneas mundiais, como o dilema sobre se a água e seus serviços devem ser tratados como mercadorias ou como bens comuns.

---

[1] Sitio eletrônico do grupo Govamb: http://govamb.iee.usp.br/

[2] Sitio eletrônico do grupo Bluegrass: https://bluegrass.hypotheses.org/491

[3] O FAMA 2018 foi: "um evento internacional, democrático e que pretende reunir mundialmente organizações e movimentos sociais que lutam em defesa da água como direito elementar à vida", de acordo com o manifesto publicado pelo movimento (FAMA, 2017). Este fórum surgiu como reação ao chamado *Fórum Mundial da Água* (FMA), encontro promovido por grupos econômicos a favor da privatização da água e dos serviços públicos da água (FAMA, 2017).

Num panorama mundial, indica-se que mais de cinco bilhões de pessoas (cerca de 70% da população mundial) ainda estarão sem acesso ao saneamento adequado, no ano de 2030 (BARLOW, 2013). Favelas e outras formas precárias e não urbanizadas de habitar, principalmente em países em desenvolvimento, são privadas da água com qualidade por causa da poluição dos corpos hídricos ali presentes, junto ao fato de que as famílias não têm renda suficiente para pagar pelos serviços de água e esgoto. Nesses casos, são adotadas soluções precárias e provisórias de sobrevivência, tais como: desvios das redes existentes, poços sem controle de qualidade, comércio clandestino de água com vizinhos ou mesmo com milícias presentes nas comunidades.

De acordo com Barlow (2013), a maior parte da população mundial vive a uma distância de 50 Km de um corpo d'água danificado, ou pela seca ou por poluentes; e aproximadamente 90% das águas residuais escoam sem tratamento para corpos d'água e para zonas costeiras, nos países do Hemisfério Sul.

> Globalmente, todos os dias, quase 2 bilhões de quilos (2 milhões de toneladas) de esgoto e resíduos industriais e agrícolas são despejados na água do mundo, equivalente ao peso de toda a população humana de 7 bilhões de pessoas. A quantidade de água residual produzida anualmente equivale a cerca de seis vezes mais água do que existe em todos os rios do mundo[4]. (BARLOW, 2013, p.205, tradução nossa).

Desde 2010, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu o direito humano à água potável e ao saneamento, por ser compreendido como direito essencial para o completo aproveitamento do direito à vida (BARLOW, 2013). Sobre a origem dessa decisão, Bakker (2010) explica que a campanha internacional para o direito humano à água e ao saneamento resultou da intensa atuação de ativistas contrários à privatização, fortalecidos no momento em que ganharam o apoio de agências de desenvolvimento internacionais, como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a ONU.

O reconhecimento da água como um direito humano pela ONU foi um primeiro e importante avanço para as coalizões que lutam pela justiça hídrica no mundo, agora com o forte argumento de que a negação de abastecimento de água potável e de acesso ao saneamento são violações aos direitos humanos; porém, este foi só o início da luta das populações mais pobres por esses direitos, de acordo com Barlow (2013).

---

[4]Pacific Institute, "World Water Quality Facts and Statistics", March 22, 2010, http://www.pacinst.org/wp-content/uploads/2013/02/water_quality_facts_and_stats3.pdf.

É importante ressaltar que o *direito à água e ao saneamento* não se refere à livre exploração de água por qualquer indivíduo ou corporação, mas a um direito básico dos cidadãos, para suprirem as necessidades de sobrevivência e a garantia de saúde. A proteção dos corpos d'água que sustentam as populações, também é dever dos governos. "Mais essencialmente, o direito humano à água é uma questão de justiça, não de caridade." (BARLOW, 2013, p.7).

Por outro lado, empresas multinacionais, grandes usuárias de água potável e responsáveis pela eliminação de grandes quantidades de águas residuais, atuam como lobistas em diversos fóruns de discussão sobre o tema de água e saneamento, na defesa da privatização dos serviços relacionados aos recursos hídricos, em todas as partes do mundo. Em março de 2018, no 8º*Fórum Mundial da Água*, empresas e representantes de governo de diversos países do mundo, inclusive do Brasil, reuniram-se em Brasília, com o objetivo de discutirem soluções para o déficit de água e de saneamento, a partir de parcerias público-privadas e de privatizações dos serviços essenciais da água. Os argumentos favoráveis à privatização, defendidos por instituições como agências bilaterais de financiamento e alguns governos, alegam que o envolvimento do setor privado promoveria um aumento da eficiência no abastecimento de água e atendimento de serviços de saneamento. No entanto, "A experiência internacional tem revelado que a matriz pública de prestação de serviços é mais adequada", segundo documento do FAMA (2017, on-line), como indícios disso, foram registrados cerca de 180 casos de re-municipalização dos serviços, dos que ocorreram na onda de privatizações ocorridas nos anos 1990 e 2000, como por exemplo, em Paris (França), em Berlim (Alemanha), em Atlanta e Indianápolis (EUA), entre outras (FAMA, 2017).

No Brasil, historicamente, a execução de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário é realizada através de sistemas para atendimento de larga escala de consumidores, compostos por redes de infraestrutura executadas através de obras de engenharia grandiosas e de alto custo. As decisões são predominantemente de engenharia e de economia e pouco são considerados os fatores socioculturais nas decisões, tanto sobre implantação de infraestrutura quanto de capacidade de pagamento pelos serviços.

De forma geral, os municípios brasileiros sofreram acelerado crescimento econômico e populacional ao longo da segunda metade do século XX, quando então o Brasil se transformou em um país urbano, porém com grande parte da população vivendo em comunidades sem qualidade espacial e sem infraestrutura adequada, o que intensificou os grandes problemas socioambientais no século XXI (DEÁK e SCHIFFER,1999; ZIONI, 2005; MARTINE e McGRANAHAN, 2010), inclusive os problemas e conflitos associados à água.

Desde a década de 1930, no Brasil, os serviços públicos eram vistos como fundamentais para o ciclo desenvolvimentista, e por esse motivo eram gerenciados pelo Estado. Nas décadas de 1960 e 1970, expansões das redes de abastecimento de água e esgotamento sanitário eram símbolos do progresso nas cidades brasileiras. Na Constituição Federal de 1988 (CF), esses serviços básicos consolidaram-se como direito à cidade. Direitos ao abastecimento de água, à coleta de esgotos e ao meio ambiente saudável foram fortalecidos com as prescrições constitucionais, como argumentos teóricos para a defesa de direitos em conflitos urbanos. Porém, a possibilidade de privatização traz a insegurança jurídica quanto à manutenção desses direitos dos cidadãos (TELLES e HENRY, 2002).

Serviços antes desvalorizados e garantidos por empresas públicas passam a ser economicamente lucrativos, "Passam do direito civil ao direito comercial, do direito administrativo ao direito concessionário, negando, nesse percurso, os direitos sociais." (TELLES e HENRY, 2002, p.4). Serviços urbanos que eram considerados bens de consumo coletivo, necessários à reprodução da força de trabalho, vão sendo transformados em bens de consumo, e os cidadãos passam a ser vistos como clientes, inclusive para serviços de saneamento básico e ambiental. Essa dinâmica de vendas e concessões dos serviços, em curso desde 1990, promove a descentralização e junto com ela a privatização e a desregulamentação de serviços básicos (TELLES e HENRY, 2002).

Os Serviços de Água e Esgoto (SAE), em particular, são dominados por uma classe de técnicos e especialistas, sobrando pouco espaço para as discussões abrangentes sobre sociedade e participação, integradas com áreas da saúde pública, meio ambiente e planejamento urbano, por exemplo. A crise dos SAEs, em diversas partes do mundo, é uma crise de governança e não de limitações físicas, mas que por vezes, erroneamente, aponta a escassez como motivo (HELLER e CASTRO, 2013). Heller e Castro (2013) afirmam que a prestação dos SAEs não pode depender de critérios mercadológicos, pois são serviços essenciais para os quais o acesso não pode ser limitado pela capacidade individual de pagamento dos usuários.

Atualmente observa-se déficit de atendimento dos serviços de água e esgoto, nos municípios brasileiros, especialmente em áreas de urbanização precária, mas também em áreas urbanas consolidadas. Segundo dados do relatório *Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto* elaborado pelo Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), do Ministério das Cidades (MCidades) referentes ao ano de 2015 (MCIDADES, 2017) os níveis de atendimento de abastecimento de água por rede no Brasil são de 83,3% (total) e 93,1%, se consideradas áreas urbanas. Já os níveis de coleta de esgoto total são de 50,3% (total) e 58,0% considerando-se

área urbana; sendo que 42,7% do total gerado são efetivamente tratados (MCIDADES, 2017, Quadro 11, p.25).

Nas cidades litorâneas do estado de São Paulo, em especial, os mercados de terra e imóveis urbanos são os que mais cresceram nos últimos 30 anos, devido à concentração de renda, crescimento vegetativo e urbanização acelerada. As redes de infraestruturas urbanas tornaram-se mais complexas, redefinindo a relação com os ecossistemas litorâneos, como na drenagem de água, na quantidade de descargas de poluição nos rios e oceanos. Surgiram, e continuam em crescimento, espaços urbanos contraditórios, formados por loteamentos de alto padrão; habitações de interesse social implantadas pelo poder público e loteamentos populares informais, uma nova paisagem que provoca mudanças espaciais, sociais e culturais nessas cidades (AFONSO, 1999; SÃO PAULO, 2005; SCIFONI, 2005).

O Litoral Norte do estado de São Paulo (LN-SP) apresentou acentuado crescimento demográfico nas últimas décadas, devido ao turismo e expansão de atividades portuárias, que refletem no aumento da concentração populacional, segundo pesquisa realizada pelo *Projeto Clima* (FERREIRA e HOGAN, 2012).

Assim como em diversas partes do mundo, também no LN-SP, investimentos em saneamento são prioritariamente aplicados em regiões mais estruturadas e que abrigam populações de mais alta renda. Barlow (2013) aponta que existem diversos países nos quais se observa que turistas e ricos têm abastecimento garantido para hotéis e resorts, campos de golfe, entre outros usos supérfluos, enquanto comunidades pobres da mesma região ficam sem abastecimento, pois, assentamentos informais, não reconhecidos oficialmente pelos governos locais, são excluídos dos serviços de água.

O que se observa é que, neste momento histórico em que a ideologia neoliberal exacerba a escalada capitalista, os bens comuns são focos do processo de privatização e precificação, para serem convertidos em mercadorias, aumentando as desigualdades sociais e a degradação da natureza, principalmente nos países economicamente dependentes como os da América Latina e do Caribe (FAMA, 2018). Mas, assim como os serviços de saneamento em geral, os serviços de água e esgoto são monopólios naturais, serviços de utilidade pública em que a escala de produção e de atendimento permitem preços mais baixos, porém um monopólio privado tem dificuldades em atingir produção em escala suficiente para atingir tarifas viáveis sem subsídios estatais (SANCHEZ 2001).

Como é possível considerar os Serviços de Água e Esgoto (SAEs) como mercadorias, sem afetar direitos humanos fundamentais? (FAMA, 2018). Como fundamento que direciona as análises deste trabalho, considera-se que os SAEs não podem ser tratados como mercadoria,

mas como serviços fundamentais à manutenção da vida dos cidadãos com dignidade e qualidade que vai ao encontro das definições propostas pelo FAMA (FAMA, 2017).

A ideologia neoliberal defende a ideia de que o estado deve ser tratado como empresa, sendo assim a proposta central é a privatização dos serviços públicos, substituindo o espaço púbico dos direitos e alargando o espaço privado do mercado. O Brasil, como caricatura do neoliberalismo, tem seguido no caminho das reformas privatizantes, segundo Chauí (2017).

Como justificativa da escolha do tema do esgotamento sanitário em Ubatuba, esclarece-se que ela decorre de uma pesquisa inicial mais abrangente sobre o LN-SP, no início do doutorado, e que teve sua escala espacial de análise modificada, a partir da avaliação da banca examinadora, na ocasião da fase de Qualificação, em julho de 2016.

Inicialmente, o diagnóstico mais abrangente do LN-SP demonstrou que: em Caraguatatuba e São Sebastião, destacam-se problemas associados à intensa ocupação urbana irregular em áreas de nascentes e várzeas dos rios; o município de Ilhabela enfrenta principalmente problemas associados à captação irregular e descontrolada de águas para abastecimento e fins de lazer, chegando a drenar todo o fluxo de pequenos rios e de cachoeiras, além de problemas de lançamento de esgotos nos corpos hídricos. E o município de Ubatuba, que tem como base econômica o turismo ecológico, com cerca de 87% do território demarcado como área de preservação (POLIS, 2012), enfrenta graves problemas de poluição de rios e praias, que se tornam impróprios para o uso humano, minando os principais atributos naturais que suportam o turismo, de acordo com reportagens de jornais locais (MEON, 2015; PMU, 2016-a; PMU, 2016-b) e relato dos entrevistados.

Após este diagnóstico inicial, e para o enfrentamento de questões práticas de tempo e metodologia, pressupostos para a conclusão da Tese de Doutorado, foi necessário selecionar um problema específico de pesquisa e uma pergunta central, dentre as muitas possibilidades de investigação da relação água e crescimento urbano que foram observadas no Litoral Norte; e a decisão foi pelo estudo de caso de Ubatuba, devido à ênfase dada aos problemas deste município pelos atores sociais inicialmente consultados. Além do maior isolamento espacial de Ubatuba, em relação ao fluxo turístico da Região Metropolitana de São Paulo, as condições orçamentárias de Ubatuba pareciam exacerbar seus problemas, de acordo com os atores até então entrevistados.

Sendo assim, definiu-se que o objeto da pesquisa, foco da análise proposta é: a deficiência da infraestrutura de esgotamento sanitário de Ubatuba. O período de estudo é o presente: após realizar um levantamento e retomar o histórico do crescimento de Ubatuba como cidade, com construção de espaços urbanizados e infraestrutura, a partir da década de 1970,

quando foram criados os primeiros programas de saneamento provenientes dos níveis de governo federal e estadual, para a região do litoral norte paulista, volta-se o foco para o período atual. Observaram-se resultados atuais de políticas públicas de saneamento básico, especificamente de esgotamento sanitário, desde a Lei Nacional de Saneamento, nº11.445 de 2007, através do estudo do cenário atual de Ubatuba em relação às políticas públicas de esgotamento sanitário, por meio da análise da influência dos atores sociais em ação.

Em função dessas considerações, a pergunta da pesquisa é: de que forma são estabelecidas as políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba, considerando a existência de instrumentos de política de saneamento básico, baseados na gestão integrada e participativa; e o cenário urbano contemporâneo, no qual diversos grupos de interesses disputam espaços de influência e de defesa de seus objetivos de políticas públicas?

A hipótese da pesquisa é que o cenário urbano contemporâneo, em que a urbanização é resultado do processo de produção capitalista, com menores investimentos em equipamentos coletivos nas cidades, produz serviços básicos - como o é o esgotamento sanitário –que são objetos de luta e de esforço contínuo de grupos específicos, que se unem em coalizões, em defesa de soluções através de políticas públicas. Supõe-se ainda que questões sobre a utilização dos recursos hídricos como *commodity* ou como direito humano, estão no centro das decisões tomadas pelas coalizões envolvidas.

O objetivo geral da pesquisa é analisar políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba, no período de 1973, quando o Estado começa a atuar no município através da Companhia Estadual de Saneamento, atual SABESP; até 2017, quando foi finalizado o bloco de entrevistas que descreve o cenário atual e contribui para a identificação das Coalizões de defesa envolvidas nas políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba.

Como objetivos específicos têm-se:

- Analisar o papel das coalizões de defesa envolvidas nos casos de políticas públicas de esgotamento sanitário atuais, em Ubatuba, através do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (SABATIER, 1988);

- Verificar a influência do modelo capitalista de crescimento das cidades, nas decisões de políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba.

Com a finalidade de realizar uma análise abrangente sobre o tema da pesquisa, foi adotada lógica interdisciplinar, cujos fundamentos teóricos contribuem para a compreensão de novos paradigmas a respeito do conhecimento científico e para reflexão sobre como ferramentas analíticas provenientes de mais de uma área de conhecimento - urbanismo, ciência ambiental e ciência política, neste caso - auxiliam na análise de situações complexas. A interdisciplinaridade

surge da percepção da pesquisadora sobre os limites de disciplinas isoladas e da necessidade de buscar ferramentas para compreender a complexidade do mundo atual (RAYNAUT, 2011).

Foram integradas teorias do Urbanismo e das Ciências Ambientais, relacionando a formação de espaços urbanos deficientes e as lutas pela qualificação desses espaços; conjuntamente, foi trazida da Ciência Política a teoria sobre análise de políticas públicas, como forma de compreender os resultados das ações dos atores sociais e agentes governamentais envolvidos, com a intenção de elucidar questões problemáticas do urbanismo neoliberal, no qual os serviços básicos são transformados em mercadorias, limitando a acessibilidade aos mesmos. Diversos estudos despertam para o tema das tomadas das cidades pelo capital imobiliário e outras formas de incidência do neoliberalismo sobre a produção do espaço urbano (RENA, et al., 2018).

A junção de uma teoria de análise de políticas púbicas, o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (SABATIER, 1988), e a análise do urbanismo sob o ponto de vista da teoria crítica do urbanismo de base marxista (HARVEY, 1985; MARICATO, 2000), foram as bases teóricas desta pesquisa. Ainda que para alguns pesquisadores essa interface entre teorias seja contraditória, existem autores que demonstram suas experiências com a utilização de teorias de análise de redes associadas a autores de base marxista, como fonte de explicações mais abrangentes sobre o sistema, sobre o ambiente econômico e social e sobre o contexto geral da situação ou do estudo de caso.

De acordo com Castree (2002), a teoria marxista contribui para a crítica sobre o modo difuso e invasivo de relacionamento entre homem e natureza, no capitalismo, quando associado à teoria social de Ator-Rede. Da mesma forma, Perkins (2006), argumenta que, apesar da utilização da teoria Ator-Rede para analisar políticas americanas que restringem importações por questões ambientais e sanitárias, a ecologia política marxista é útil na investigação sobre os cenários que envolvem a produção social da natureza, nos regimes capitalistas. Holifield (2009), por sua vez, ao integrar a abordagem do materialismo histórico com conceitos-chave da teoria Ator-Rede para falar sobre temas de *Ecologia Política Urbana*, argumenta que é possível adotar parcialmente cada uma das teorias, com o objetivo de abrir novas questões e justificativas para as desigualdades ambientais.

De forma análoga, nesta pesquisa arriscou-se a associação entre o MCD, inicialmente proposto por Sabatier (1988) como base teórica para analisar políticas públicas de esgotamento sanitário, e a teoria crítica do urbanismo de base marxista, como forma de compreender o ambiente em que crescem as cidades do capitalismo. Assim como nos textos citados acima (CASTREE, 2002; PERKINS, 2006 e HOLIFIELD, 2009), também nesta tese encontram-se a

aplicação de instrumentos do MCD para analisar a relação entre os atores e a formação de Coalizões de defesa e a teoria crítica do urbanismo neomarxista, como forma de compreender as relações entre o regime de acumulação de capital, exacerbado por características do neoliberalismo, aplicados à formação da infraestrutura das cidades e ao fornecimento de serviços de saneamento, em particular de esgotamento sanitário.

A pesquisa inseriu-se no *Projeto Internacional Bluegrass*[5], sobre governança da água na América Latina, que apresenta importante área de estudo dos conflitos socioambientais no campo da gestão da água, devido a três fatores principais: (1) secas recorrentes em algumas regiões do México, Venezuela, Honduras e nordeste Brasileiro (ANR, 2013, p.03); (2) aos problemas de acesso à água, relacionados à qualidade e quantidade de infraestrutura de distribuição e tratamento, que existirão em quase todos os países da América Latina, até 2025, exceto no Panamá, Costa Rica, Suriname e Uruguai (IWMI, 2007, *apud* ANR, 2013, p.04); (3), a América Latina tem taxas de urbanização extremamente altas, chegando a 80%, situação que exacerba desigualdades políticas e sociais entre os diversos usurários (ONU Habitat, 2012, *apud* ANR, 2013, p.04). Os estudos de caso apresentados no *Bluegrass* realizados no estado de São Paulo foram conduzidos pelo Grupo Interdisciplinar de Pesquisas sobre Governança Ambiental do Programa de Pós-graduação em Ciência Ambiental da Universidade de São Paulo (GOVAMB-PROCAM-USP), no qual está inserida esta tese de doutorado. Parte do material resultante do Projeto foi produzido pela autora desta tese, que participou de todas as entrevistas realizadas em Ubatuba, no LN-SP. Esses dados foram sistematizados e, a partir deles foram gerados sociogramas, de acordo com a metodologia geral, e com suporte da equipe do *Projeto Bluegrass*[6].

Para atender aos objetivos propostos, esta Tese foi dividida em 3 Partes e 7 Capítulos. A Parte I aborda as bases teóricas da pesquisa, e é composta pelos Capítulos 1, 2 e 3. No Capítulo 1, apresentam-se os métodos utilizados na pesquisa e o processo de formulação de roteiro de entrevistas, coleta de informações primárias e a sistematização delas. No Capítulo 2, é apresentada a base teórica de análise de políticas públicas utilizada nesta pesquisa.

[5]O Projeto Bluegrass é uma pesquisa internacional, que reúne um grupo de instituições - UMI – UnitéMixteInternationale 3157 CNRS, Universityof Arizona, Tucson, USA; CIRAD - Centre de CoopérationInternationaleenRechercheAgronomiquepourleDéveloppement, Montpellier, France; CEMCA - Centre d'étudesmexicaines et centro-américaines, Mexico, Mexique; IFEA –InstitutFrançais d'ÉtudesAndines, Lima, Peru; USP, São Paulo, Brasil.- com o objetivo de compreender como se organizam e agem os indivíduos atuantes, sejam eles pesquisadores, militantes, questão da gestão da água e serviços derivados dela (ANR, 2013; p.01-06). Líderes comunitários ou qualquer um dos interessados na questão da gestão da água e serviços derivados dela (ANR, 2013; p.01-06).

[6]Os sociogramas desta pesquisa foram feitos sob a orientação da pesquisadora Lala Razafamihefa, formada em estatística e membro da equipe da pesquisa *Bluegrass* na França.

Inicialmente, apresenta-se a visão geral sobre os conceitos da área de políticas públicas, e de forma mais profunda apresenta o entendimento sobre o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD). No Capítulo 3, trata-se da segunda base teórica, utilizada para interpretar os dados e complementar a discussão dos resultados: autores de áreas de humanidades - sociologia, geografia - que explicam a urbanização e a distribuição da infraestrutura de saneamento, com base na teoria marxista, desenvolvida por Marx e Engels no final do século XIX, e que vem sendo revista e adaptada para interpretar as cidades do capitalismo, por diversos autores.

A Parte II da tese apresenta o estudo de caso, em dois capítulos: o Capítulo 4 descreve Ubatuba, sob um olhar crítico sobre as subdivisões administrativas que se sobrepõem na gestão do município e que influenciam na organização e distribuição dos equipamentos públicos, inclusive a infraestrutura urbana; e o Capítulo 5 que contribui para a interpretação do contexto do estudo de caso, sistematizando informações, planos, programas e leis que compõem a unidade de análise de política pública deste trabalho, o Subsistema de Política Pública, conforme conceituação do MCD.

Na Parte III analisam-se os dados e elaboram-se as conclusões da pesquisa, em dois capítulos: o Capítulo 6 realiza-se a análise dos dados sistematizados e dos gráficos resultantes deles, sintetizando as informações da Parte II e interpretando a realidade do estudo de caso; e o Capítulo 7, abrange o conjunto de apontamentos sobre as respostas obtidas na pesquisa e as reflexões estabelecidas a partir dessas respostas.

PARTE I - BASE TEÓRICO-METODOLÓGICA DA PESQUISA

1. ASPECTOS METODOLÓGICOS DE UM ESTUDO DE CASO SOBRE CONFLITOS ENVOLVENDO ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Este capítulo apresenta os passos e as técnicas metodológicas executados no desenvolvimento da pesquisa desta tese, um estudo sobre as políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, com foco nas interações entre os atores influentes, em meio a um arcabouço legal abrangente, às demandas por infraestrutura de saneamento no município e a desigualdade de seu atendimento.

1.1 Uma pesquisa qualitativa

A pesquisa desenvolvida é do tipo qualitativa, ou seja, baseada em um estudo de caso, construída através de entrevistas semi-estruturadas entre outros elementos de informação; classificada como pesquisa descritiva, uma vez que tem como finalidade descrever características de grupos sociais e estabelecer relações entre variáveis (GIL, 2008).

Segundo Creswell (2014), a pesquisa qualitativa pode ser aplicada quando se pretende identificar variáveis que não poderiam ser medidas facilmente, ou quando se pretende considerar informações que não são predeterminadas na literatura, nem são encontradas em outros estudos. É adequado para pesquisas em que seja fundamental a busca por depoimentos inéditos, os quais contribuirão para interpretar uma situação complexa e detalhada. O pesquisador busca os atores relevantes em seus ambientes de trabalho ou moradia e os ouve de forma livre, sem demonstrar poder sobre a pesquisa que está em andamento, de forma que os entrevistados sintam-se livres para questionar as hipóteses e emitirem suas opiniões e crenças, as quais contribuirão com a interpretação sobre o tema investigado (CRESWELL, 2014).

A pesquisa qualitativa surge entre as décadas de 1920 e 1930, a partir das áreas da sociologia e da antropologia, por diversos autores que desenvolveram métodos de trabalho de campo (DENZIN E LINCOLN, 2006). Na década de 1970, a pesquisa qualitativa ganhou forças em relação à ciência positivista, que é baseada em informações quantitativas a partir de variáveis definidas, como fatos e causas dos fenômenos, mas pouco considerando a subjetividade nas pesquisas (AUGUSTO et al., 2013).

Os métodos para coletar e interpretar dados qualitativos difundiram-se pelos campos das ciências sociais e transdisciplinares, de forma a permitirem interpretação mais abrangente sobre a opinião dos atores envolvidos (AUGUSTO et al., 2013). A pesquisa qualitativa é composta por pressupostos gerais e estruturas interpretativas que dão suporte à compreensão dos fatos, pelo autor da pesquisa (CRESWELL, 2014).

Assim, a escolha pela pesquisa qualitativa surge da necessidade de explicar um problema complexo, que tem como fator relevante o comportamento de atores sociais, os quais serão investigados e interpretados, após reflexão do pesquisador sobre os dados (AUGUSTO et al., 2013; CRESWELL, 2014).

O planejamento é fundamental para a realização da pesquisa qualitativa, pois, é necessário que o pesquisador disponha de tempo suficiente para o engajamento na realidade local, imersão no ambiente de estudo e interpretação dos dados coletados, uma vez que ela está baseada na interpretação do pesquisador. É preciso realizar reflexões sobre o conjunto das informações, depois de coletadas: pensar sobre entrevistas, documentos, imagens, e uma série de elementos complexos captados no estudo de campo, para a redação da interpretação conceitual dos dados. Ou seja, são etapas fundamentais da pesquisa qualitativa: o trabalho de campo; longos processos de análise; síntese de dados e estabelecimento de categorias (CRESWELL, 2014).

Os planos de pesquisa qualitativa são flexíveis e podem ser alterados diversas vezes; diretrizes e procedimentos estão sempre mudando, principalmente após a entrada do pesquisador no campo de estudo e início da coleta de dados. A continuidade deste tipo de pesquisa também é incerta e a cada nova interpretação, os caminhos a serem seguidos rumo às conclusões podem ser alterados (CRESWELL, 2014).

O ponto de vista do pesquisador é importante neste tipo de pesquisa, fazendo com que o mundo e a experiência do autor sejam colocados pelas práticas interpretativas do processo. Os elementos produzidos na pesquisa qualitativa, tais como: anotações de campo, entrevistas, fotografias e outras formas de registro, demonstram a interação do pesquisador com a realidade social (DENZIN E LINCOLN, 2011 apud CRESWELL, 2014).

Figura 1.1- Estudo de campo - da visão geral à local. Litoral Norte, 2014.

Crédito: Estela Macedo Alves, 2014.

Figura 1.2 - Estudo de campo - da visão geral à local. Ubatuba, 2018.

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

As imagens acima ilustram vista aérea do Litoral Norte paulista e um bairro de Ubatuba, como forma de ilustrar a interação entre as escalas do estudo de caso.

As imagens a seguir mostram

Figuras 1.3 - Estudo de campo - interação com atores locais. Ubatuba, 2014.

Crédito: Estela Macedo Alves, 2014.

Figuras 1.4 - Estudo de campo - interação com atores locais. Ubatuba, 2018.

Crédito: Ana Claudia Sanches Batista, 2018.

A pesquisa qualitativa contribui para explicar modelos ou teorias que apresentem um quadro geral predeterminado, mas que precisem ser colocados a prova na realidade, explicando processos pelos quais as pessoas passaram, as respostas que foram dadas em cada situação vivida, o contexto em que tudo ocorreu e seus (...) *pensamentos mais profundos e comportamentos que governam suas respostas,* segundo Creswell (2014, pág. 52).

Quando a pesquisa qualitativa está inserida em uma equipe multidisciplinar, a interpretação dos dados pode ser mais interessante e debatida entre diversas formas de

entendimento da realidade. Pela complexidade dos materiais coletados no campo, a tarefa de interpretação tem infinitas possibilidades, sendo que a criação de equipes para tal pode enriquecer a pesquisa. Outra vantagem da pesquisa em equipe está na possibilidade de que o estudo e os procedimentos utilizados sejam corrigidos e revisados, conforme nossa experiência de imersão desta pesquisa de doutorado em um conjunto de pesquisas interdisciplinares, que se interligaram na temática da água e saneamento.

Creswell (2014) considera quatro fontes básicas de informações qualitativas: entrevistas, observações, documentos e audiovisuais. Além disso, também podem ser utilizados dados disponíveis em redes sociais e em e-mails oficiais (CRESWELL, 2014). Para sistematizá-los, é necessária a utilização de métodos rigorosos, incluindo a formulação de tabelas padronizadas e até a relação do tempo que se permaneceu em campo para conseguir os dados.

Entre as diversas abordagens possíveis para a pesquisa qualitativa -narrativa, fenomenológica, teoria fundamentada, etnográfica e estudo de caso, conforme sistematização apresentada por Creswell (2014) - nesta pesquisa, adotou-se a abordagem do tipo estudo de caso.As entrevistas semi-estruturadas também foram instrumentos fundamentais, pois diversos dados primários são necessários para o desenvolvimento de pesquisa baseada no MCD, além dos dados secundários – entrevistas publicadas na mídia, dados fornecidos por sítios eletrônicos de instituições, entre outras fontes oficiais e públicas (AUGUSTO et al., 2013). Sabatier (1998) afirma que é necessário que os pesquisadores que adotarem o MCD como método de análise de políticas públicas sejam cuidadosos ao levantar dados sobre as crenças e os comportamentos dos atores durante as entrevistas, para que seja possível determinar com maior rigor o número de coalizões existentes no contexto da política em estudo, bem como para saber definir as ideias e valores que unem os atores sociais em coalizões.

1.2 Técnicas metodológicas utilizadas na pesquisa

Este item apresenta como foram aplicadas as técnicas comumente utilizadas em pesquisas qualitativas e que foram adotadas nesta pesquisa: o estudo de caso, a abordagem tipo *bola de neve* e entrevistas semi-estruturadas.

1.2.1 Estudo de caso

A técnica de estudo de caso adotada neste trabalho consiste em compreender um tema de forma aprofundada, utilizando um caso real como ilustração específica, dentro de um contexto contemporâneo, de acordo com a definição de Yin (*apud* CRESWELL, 2014).

Um estudo de caso pode tratar de múltiplos casos comparados (plurilocal) ou de um só (intralocal), o importante é que sejam delimitados por local e momento específico (CRESWELL, 2014); neste trabalho foi adotada uma única unidade de análise: o município de Ubatuba.

Os estudos de caso atuais, sobre situações contemporâneas, são mais comuns e eficientes, pois as informações podem ser coletadas de forma mais completa, já que não se perderam no tempo (CRESWELL, 2014).Importantes características da pesquisa qualitativa do tipo estudo de caso, de acordo com Creswell (2014), foram predominantemente adotadas neste trabalho, tais como: a vivência no ambiente estudado, realização de entrevistas e coletas de dados diretamente com os atores de interesse e não através da solicitação mecânica de preenchimento de formulários.

1.2.2. Abordagem tipo bola de neve e entrevistas semi-estruturadas

Os dados desta pesquisa foram coletados a partir de narrativas, entrevistas e interpretação da realidade vivenciada pela pesquisadora, através das seguintes técnicas metodológicas utilizadas para o levantamento de dados primários: abordagem tipo *bola de neve* acompanhada de entrevistas semi-estruturadas.

A amostragem tipo *bola de neve* inicia-se com dados e documentos chamados *sementes,* utilizados para a localização de indivíduos com o perfil necessário dentro de um grupo maior (VENUTO, 2014). Os primeiros entrevistados indicados pelas *sementes* serão solicitados a apontarem outros indivíduos de seu convívio ou conhecimento e que estejam dentro do perfil da pesquisa, ou seja, que tratem do mesmo tema em questão. Sucessivamente, o pesquisador vai ampliando sua rede de amostras, até que não haja novos nomes adequados ao perfil, ou que tragam informações novas. *Bola de neve* é uma forma de amostragem não probabilística, indicada na literatura para situações em que serão pesquisados grupos de difícil acesso e quando não há precisão sobre a quantidade de indivíduos necessários (VENUTO, 2014).

Nesta pesquisa, as *sementes,* que deram início a rede de atores entrevistados, foram documentos do Comitê de Bacia Hidrográfica do Litoral Norte (CBHLN) somados a participação da pesquisadora em reuniões do CBH-LN, a partir de julho de 2015, nas quais atores-chave foram identificados e abordados.

Reuniões púbicas do CBH-LN foram utilizadas como acesso aos atores ligados ao tema de esgotamento sanitário em Ubatuba. Pressupôs-seque este espaço de debates e propostas reuniria representantes das instituições atuantes no Litoral Norte Paulista (LN-SP) sobre os temas ligados à água e seus serviços, uma vez que documentos produzidos por esta instituição (CBH-LN, 2007; 2015-b) revelam o olhar abrangente sobre água, drenagem, saneamento entre outros temas correlacionados.

Para dar seqüência à coleta de dados, prosseguiu-se com a aplicação da amostragem tipo *bola de neve* que, de acordo com as características descritas por Venuto (2014), cabe na situação desta pesquisa, pelos seguintes motivos:

- Não há necessidade de informações probabilísticas, mas sim de conteúdos e informações bem específicas sobre o tema de políticas públicas de saneamento;

- Os atores envolvidos no tema da pesquisa não são numerosos, comparativamente à população em geral e estão espalhados por diversos territórios e níveis institucionais - município, estado, governo federal, Organizações Não Governamentais (ONGs).

- A pesquisa tem finalidade exploratória e de melhor compreensão sobre o tema do processo de políticas públicas de esgotamento sanitário.

Nas entrevistas semi-estruturadas, em que os entrevistados falam com maior liberdade sobre o tema abordado e suas opiniões são destacadas, cabe ao entrevistador buscar os significados que os participantes atribuem ao problema, ao invés de resultar em um significado imposto pelo pesquisador ou pela teoria adotada (CRESWELL, 2014).

Assim, depois de abordados, os atores foram submetidos consensualmente às entrevistas[7]. A primeira versão do questionário continha questões discursivas e de múltipla escolha, porém, esse modelo mostrou-se demasiadamente extenso e não eficiente para obter as informações esperadas. Então, decidiu-se por transformar o extenso questionário em um roteiro de entrevista semi-estruturada, pelo qual os entrevistados foram convidados a argüir sobre os temas em questão. Tendo como base esse roteiro de

[7] Autorizações assinadas pelos entrevistados estão arquivadas junto à documentação do *Projeto Bluegrass*, na secretaria do Programa de Pós Graduação em Ciência Ambiental - PROCAM-IEE-USP, de forma a manter em sigilo o nome dos atores entrevistados.

entrevista criado pela equipe de pesquisa do *Projeto Internacional Bluegrass*, apresentado na Introdução desta tese, e adaptado pela autora para a situação de estudo, sobre saneamento em Ubatuba, (ver: *Anexo A - Roteiro para entrevista - Projeto Bluegrass - Litoral Norte*) os entrevistados foram direcionados a revelar minimamente, os seguintes fatores:

- Seu entendimento sobre o contexto da política pública tratada, esclarecendo de que forma enxerga a situação em que se dão as questões, como por exemplo: quem são os atores que dominam a situação, qual o grau de participação social e se ele enxerga a questão como um problema e com qual intensidade;

- Ideologia e posicionamento político;

- Visão que o entrevistado tem sobre o tema em análise;

- Papel prático que o entrevistado exerce na arena de discussão, em relação àquele tema de política e seu grau de participação;

- Apontamentos de outros atores com quem se relacionem - de forma associativa ou em contraposição - em relação àquele tema de política.

Foram realizadas 23 entrevistas entre agosto de 2015 e maio de 2016, das quais 14 foram inclusas na tabulação de dados, depois de avaliadas quanto ao tema tratado pelo ator social nas suas práticas de atuação e interesses, de forma a serem selecionados os atores que de fato participam das discussões e que lutam por espaços de influência nas decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba. Posteriormente os atores foram revisitados ou abordados via mensagem eletrônica para esclarecimentos e atualizações.

Além daqueles, outros cinco atores citados com frequência pelos primeiros abordados, porém não disponíveis para entrevistas, tiveram seus dados e informações sobre pontos de vista colhidos em materiais e entrevistas publicadas na mídia e nos canais que representam oficialmente as instituições das quais os mesmos fazem parte. Um terceiro grupo de 10 indivíduos são atores sociais que foram citados apenas uma vez por já terem participado das discussões sobre esgotamento sanitário em Ubatuba, em algum momento. No entanto, não foram entrevistados por não participarem nem influenciarem nas discussões sobre o tema no cenário atual.

Sendo assim, uma amostra total de 29 indivíduos foi representada em gráficos e sociogramas analíticos, discutidos no *Capítulo*6 desta tese. O *Quadro 1.1*, a seguir, mostra uma relação desta amostra total. Na primeira coluna: *Identificação***,** os atores são

apresentados por um código de identificação[8]. A segunda coluna apresenta a instituição ou organização a que os mesmos pertenciam na data da entrevista. A terceira coluna, o território de atuação dos indivíduos. A quarta coluna, a data de cada entrevista e a quinta coluna classifica a situação entre: atores entrevistados pessoalmente, atores com dados coletados por informações públicas e entrevistas oficiais (pesquisados) e atores indicados por outros, através do sistema *bola de neve*, porém não entrevistados e sem informações públicas (citados). A sexta coluna apenas quantifica os indivíduos.

Quadro 1.1 – Relação de atores identificados

IDENTIFICAÇÃO (ID)	NÍVEL DE GOVERNO	ÁREA DE ATUAÇÃO	DATA DA ENTREVISTA	SITUAÇÃO	
CBHLN-1	Poder estadual	Litoral Norte	12.08.2015	entrevistado	1
CBHLN-2	Poder estadual	Litoral Norte	12.08.2015	entrevistado	2
CBHLN-3	Sociedade Civil Organizada	Litoral Norte	13.08.2015 e 06.10.2016	entrevistado	3
SMA-1	Município	Ubatuba	16.04.2016	entrevistado	4
SMA-2	Município	Ubatuba	30.10.2015	entrevistado	5
MPSP-1	Ministério Público Estadual	Litoral Norte	16.11.2015	entrevistado	6
PMU-2	Município	Ubatuba	20.01.2016	entrevistado	7
PMU-3	Município	Ubatuba	06.10.2016	entrevistado	8
CETESB-1	Estado	Litoral Norte	02.03.2016	entrevistado	9
CAMARA-1	Município	Ubatuba	27-04-2016	entrevistado	10
APPRU-1	Sociedade Civil Organizada	Ubatuba	10.05.2016	entrevistado	11
COAMBIENTAL-1	Sociedade Civil Organizada	Ubatuba	10.05.2016	entrevistado	12
SABESP-3	Estado	Ubatuba	11.05.2016	entrevistado	13
SSRH-2	Estado	Estado de São Paulo	11.10.2016	entrevistado	14
DAEE-1	Estado	Litoral Norte	2016	pesquisado	15
PMU-1	Município	Ubatuba	2013 e 2016	pesquisado	16
SSRH-1	Estado	Estado de São Paulo	2015	pesquisado	17
SABESP-1	Estado	Estado de São Paulo	2016	pesquisado	18
SABESP-2	Estado	Litoral Norte	2016	pesquisado	19
CITADO-1	Município	Ubatuba	--	citado	20
CITADO-2	Município	Ubatuba	--	citado	21
CITADO-3	Município	Ubatuba	--	citado	22

[8] Os códigos foram criados em substituição à identificação nominal, pois, devido às diretrizes de ética da pesquisa, os nomes dos indivíduos não foram revelados.

CITADO-4	Vigilância Sanitária	Ubatuba	--	citado	23
CITADO-5	Município	São Sebastião	--	citado	24
CITADO-6	Sociedade Civil Universidade	Ubatuba	--	citado	25
CITADO-7	Sociedade Civil Organizada	Litoral Norte	--	citado	26
CITADO-8	Sociedade Civil	Ubatuba	--	citado	27
CITADO-9	Sociedade Civil	Litoral Norte	--	citado	28
CITADO-10	Estado	Litoral Norte	--	citado	29

Fonte: Tabela organizada pela autora, 2017.

As entrevistas revelam caminhos para o reconhecimento de coalizões dentro da definição do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) de Sabatier (SABATIER, 1988, 1993; SABATIER E WEIBLE, 2007), além de características de coalizões multi-nível de ação pública definida pela articulação entre níveis de ação que ultrapassam o território onde os fatos são estudados, ou seja, a política tem influência de atores de diversos níveis de ação: estadual, regional, nacional e inclusive influências internacionais (MASSARDIER, POUPEAU, MAYAUX, *et al.*, 2014). Revelam também a atuação exercida pelos diversos representantes, no contexto do funcionamento e da realidade do município de Ubatuba.

O questionário utilizado nas entrevistas é apresentado em anexo - *Anexo A - Roteiro para entrevista - Projeto Bluegrass - Litoral Norte.* Os critérios considerados para a análise qualitativa dos dados das entrevistas e para os demais levantamentos de dados sobre os atores sociais foram pré-estabelecidos entre as equipes de pesquisa internacional *Bluegrass*, em reuniões anuais[9]. Esses critérios são apresentados em um quadro resumido daqueles quesitos que, posteriormente, foram preenchidos a partir dos discursos dos entrevistados ou dos atores pesquisados - *Apêndice A - Quadro de critérios de análise dos atores sociais.*

Todas as entrevistas foram gravadas e transcritas para que fosse possível sistematizar os dados, de forma a criar elementos comparativos entre os atores e articular as respostas, chegando ao resultado do grau de interação entre eles, conforme metodologia do *Projeto Internacional Bluegrass*. Os resumos das entrevistas são apresentados no *Apêndice B - Relatório resumido das entrevistas*, que resulta de reflexões

[9]A metodologia adotada para o desenvolvimento dos sociogramas foi proposta pelo *Projeto Internacional Blue Grass*. Sendo assim, as definições apresentadas a seguir fazem parte de um sistema compactuado entre os diversos pesquisadores da equipe e que permite sistematização dos parâmetros identificados nas coletas de dados primários.

a respeito das informações obtidas, no momento de preencher as tabelas geratrizes dos gráficos e sociogramas. Em termos práticos, os levantamentos e os dados primários foram tratados e sistematizados através dos programas de informática específicos: *Spad* para inserção e organização de dados e análise estatística de cluster de dados e *NodleXL* para obtenção de resultados em formatos de sociogramas e gráficos[10].

1.3 Contribuições da metodologia

Esse conjunto de ferramentas metodológicas aplicadas na pesquisa e os gráficos e sociogramas resultantes da sistematização de dados, foram os caminhos escolhidos para se chegar à identificação das Coalizões de defesa e caracterização da atuação dos atores sociais em função das políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba.

Os caminhos percorridos possibilitaram visualizar de forma prática influências sobre as políticas públicas conforme conceituado pela base teórica utilizada para tal fim: o MCD, que será apresentado no capítulo seguinte. Os resultados das políticas públicas de esgotamento sanitário também puderam ser constatados nas visitas técnicas, parte importante do estudo de caso, e que são apresentadas no decorrer da tese. Conclui-se que as escolhas metodológicas foram adequadas para as respostas buscadas na pesquisa.

As trocas de informações entre as frentes do *Projeto Bluegrass* - São Paulo (Brasil), Lima (PERU), Tucson (EUA) e Cidade do México (México) foram importantes para que conceitos e critérios de classificação das coalizões fossem estabelecidos.

Figuras 1.5 - 3ª Reunião do *Projeto Bluegrass*. Lima, Peru, junho de 2016.

Crédito: Estela Macedo Alves, 2016.

Figuras 1.6 - Reunião final do *Projeto Bluegrass*. São Paulo, Brasil, novembro de 2017.

Crédito: Natália Dias Tadeu, 2017.

[10]O processamento dos dados foi realizado pela pesquisadora da equipe francesa do Projeto *BlueGrass*, Lala Rahzafamihefa, especialista em estatística para análises sociológicas.

Os acordos entre os pesquisadores a respeito das questões a serem exploradas e dos conceitos utilizados na classificação das coalizões foram estabelecidos em três reuniões internacionais ocorridas desde 2014 - Tucson, EUA, em 2014; Cidade do México, México, 2015; Lima, Peru, 2016 - e os resultados foram compartilhados entre as equipes internacionais na Conferência Final, realizada em São Paulo, Brasil, 2017, organizada pela equipe brasileira da pesquisa, da qual a autora faz parte. Os resultados serão publicados em um livro do Projeto e diversos artigos transversais, reunindo comparações entre os resultados obtidos, material esse ainda em fase de produção.

2. INFLUÊNCIA DAS IDEIAS E DOS VALORES DOS ATORES SOCIAIS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS

> O MCD [Modelo de Coalizão de Defesa] assume que a formulação de políticas nas sociedades modernas é tão complexa, tanto substantiva como legalmente, que os participantes devem se especializar se quiserem ter alguma esperança de serem influentes. (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.192).[11]

Os processos de políticas públicas são complexos e envolvem indivíduos de diversos setores: representantes da sociedade civil, políticos, funcionários de governo, representantes do Poder Legislativo, profissionais de comunicação e pesquisadores - de forma que a proposta de desenvolver uma pesquisa acadêmica que envolva a análise de políticas públicas pressupõe algum tipo de comprometimento dos envolvidos. De acordo com Sabatier (2007), na introdução de *Theories of the Policy Process*, a adoção de determinada abordagem teórica para análise de políticas públicas possibilita que o pesquisador selecione critérios específicos para o estudo, assim, saberá quais fatores pesquisar e aqueles que poderão ser conscientemente ignorados (SABATIER, 2007).

Por se tratar de uma tese desenvolvida dentro de um programa interdisciplinar de doutorado e com o objetivo de situar leitores de outras áreas de estudo, este capítulo começa pela sucinta explanação dos conceitos básicos adotados do campo da disciplina de políticas públicas, para posteriormente explorar o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), base teórico-metodológica das análises de políticas públicas utilizada nesta pesquisa.

2.1 Breve revisão do conceito de políticas públicas adotado

O estudo de políticas públicas surge como área de conhecimento derivada da Ciência Política, nos Estados Unidos da América (EUA), a partir da década de 1930 (SOUZA, 2006). Inicialmente, buscavam-se conciliar conhecimento acadêmico e pesquisa empírica sobre o papel dos governos, estabelecendo diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governos. Abordava-se a necessidade de inserção de elementos racionais nas decisões dos agentes públicos, com o objetivo de minimizar a subjetividade nas políticas públicas. Outros estudos buscaram ampliar as variáveis que

[11] "The AFC [Advocacy Coalition Framework] assumes that policymaking in modern societies is so complex, both substantively and legally, that participants must specialize if they are to have any hope of being influential." (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.192). Tradução livre da autora.

compunham a análise destas ações públicas, tais como: investigar o papel dos diversos grupos de interesse, das burocracias e das eleições nas decisões no que se refere às práticas doss referidos grupos. Na década de 1960, novas contribuições trouxeram a definição de políticas públicas como sistemas compostos por formulação, resultados e ambiente, influenciados pelos grupos de interesse (SOUZA, 2006).

O termo *política pública* envolve, entre outras características, a análise das ações do governo e sua influência sobre a vida dos cidadãos, suas escolhas ou ainda, a decisão de não fazer nada em relação a um problema, o que também pode ser uma forma de política pública (SOUZA, 2006). No âmbito das políticas públicas ocorrem processos pelos quais diversos grupos, os quais têm valores divergentes, tomam decisões coletivas, que condicionam o conjunto da sociedade. São decisões vinculantes, que afetam todos os indivíduos, participantes ou não do processo de construção das políticas. As políticas públicas representam as intervenções do Estado, aplicadas pelos poderes locais e resultam da atividade política (PARADA, 2006). Para H. Laswell (1936, *apud* SOUZA, 2006, p.5) "decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz."

As políticas públicas podem ser de governo ou de Estado, sendo que as primeiras, em geral, são carregadas de ideologias; e as políticas de Estado abrangem períodos de mais de um governo e envolvem diversos poderes estatais, tanto no processo de formatação, quanto na execução (PARADA, 2006).

A teoria tradicional de análise de políticas públicas está baseada em três conceitos fundamentais, segundo Frey (2000):

- *Polity* - representa a dimensão institucional, refere-se à ordem do sistema político; compõe-se do sistema jurídico e da estrutura institucional do sistema político-administrativo.

- *Politics* - refere-se ao processo político, geralmente conflituoso, em que se decidem objetivos e conteúdos das políticas públicas.

- *Policy* - é o conteúdo que será implantado, a configuração dos programas políticos que serão aplicados às decisões políticas.

A política (*politics*) representa o poder, enquanto que políticas públicas (*policies*) estão relacionadas a soluções específicas para problemas de cunho público. De forma geral, a política é a arte ou ciência do governo; um conjunto de procedimentos que expressam relações de poder, orientada para a resolução de conflitos, em relação aos bens

públicos (FREY, 2000). Apesar da existência de diversas definições de política pública, para todas elas o governo é apresentado como elemento essencial e que nelas intervém (SOUZA, 2006 e VICENTE, 2014). Parada (2006) define a política como sendo a busca por se estabelecerem políticas públicas ou por influenciá-las; sendo que o governo tem como função estabelecer o desenho, a gestão e a avaliação das mesmas.

Na democracia, a política é a esfera da decisão social e as políticas públicas são fatores de intersecção entre política, decisões de governo e oposição; em que o governo é o responsável pela concretização das ações, gerenciando o setor público para este fim (PARADA, 2006). Ou ainda, para Souza (2006), na democracia, as políticas públicas são ações coletivas para distribuição de bens coletivos.

Nesse contexto, a chance de sucesso das políticas públicas depende: de definição democrática dos objetivos pela colaboração entre setor público, setor privado e comunidade; que as diretrizes de implementação dos instrumentos sejam claras e acompanhadas de adequação das instituições; de ampla fundamentação dos objetivos e das metas da política; de conhecimento dos custos e alternativas de financiamento; de estabelecimento de critérios de avaliação do custo-benefício social, ou seja, previsão de indicadores de resultados (custos unitários, economia, eficiência, entre outros); de considerar a integração com outras políticas para que haja consistência na proposta; do aproveitamento das oportunidades para a implementação (PARADA, 2006).

Entre os problemas apontados para o fracasso da implementação de políticas públicas estão: a falta de estrutura organizacional e as burocracias; o fato de se desconsiderar a situação política, além de problemas no desenho das políticas que dificultam a governabilidade social (PARADA, 2006). Sobre a integração com outras políticas públicas, destaca-se que elas podem ser inter-relacionadas, criando um espaço de política (PARADA, 2006), que então deve ser entendido como um todo.

2.2 Uma visão sobre a influência das instituições nas políticas públicas – o neoinstitucionalismo

O quadro teórico do neoinstitucionalismo enfatiza a importância de instituições - regras formais e informais - que moldam o comportamento dos atores no processo de política pública, o que possibilita a ação dos decisores em um campo de regras, papeis e ideias, socialmente construídas e aceitas, as quais restringem ações em benefício próprio (SOUZA, 2006).

Frey (2000) afirma que a análise de políticas públicas vai além do estudo de leis, planos e programas, de modo que a abordagem deve atingir a inter-relação entre as instituições políticas, o processo político e o conteúdo das políticas, conforme vem sendo desenvolvido pela área de Ciência Política nos Estados Unidos, desde a década de 1950 e na Europa a partir da década de 1970, pelo neoinstitucionalismo.

Para Frey (2000), a aplicação de teorias de análise de políticas públicas tradicionais na realidade brasileira é questionável, pois, em países como o Brasil, a democracia pode ser caracterizada como delegativa[12] ou neopatrimonialista, ou seja, marcada pela fragilidade das instituições e pela coexistência de comportamentos político-administrativos alternados entre modernos e tradicionais. Em contextos como esse, o presidencialismo garante a delegação de poder ao presidente e as eleições do legislativo são como carta branca para os representantes agirem como decidirem entre si, ainda que contra a vontade da maioria da população que os elegeu (GRISON, 2011).

O comportamento dos atores, a análise da participação e a força das instituições são temas relevantes para a corrente teórica neoinstitucionalista, pois há interesse em compreender as estruturas e as regras do jogo que influenciam as ações dos indivíduos envolvidos, e que têm o poder de questionar as regras, mobilizar recursos e propor alternativas de acordo com suas tendências morais (VICENTE, 2014). No paradigma neoinstitucionalista, as mudanças nas organizações sociais dependem de alterações no ambiente institucional, as quais refletem interesses econômicos e não econômicos (VICENTE, 2014). As eleições abrem a oportunidade de alterar as pessoas em posições estratégicas de decisão, assim novas opções de políticas públicas podem ser adotadas. Mas, a participação da comunidade na decisão sobre estas políticas por meios mais duradouros que o eleitoral e a capacidade crescente da opinião pública em entender e opinar sobre temas complexos são formas mais desenvolvidas de participação (PARADA, 2006).

---

[12] O termo *democracia delegativa* foi criado na década de 1990, pelo cientista político Guilhermo O'Donnell, para tratar da complexa transição entre governos democraticamente eleitos após regimes autoritários e a verdadeira prática da democracia. Essa situação muito comum em países da América Latina significa que, para se chegar a uma democracia verdadeira, as instituições precisam ter importância maior no poder político e representar o interesse comum (GRISON, 2011).
A democracia delegativa exercida no Brasil constitui-se de um regime democrático, com eleições democráticas para escolha de representantes, no entanto, segundo Pessoa (2000), delega-se a função de governar, através do sistema de governo presidencialista, em que o presidente pode tomar decisões por conta própria e pode, inclusive, não prestar contas aos outros poderes (GRISON, 2011). Por exemplo, entre 1995 e 1999, o Presidente Fernando Henrique Cardoso havia expedido 3.239 medidas provisórias, enquanto o Congresso Nacional editou apenas 854 leis, apesar de ser a instituição legislativa (GRISON, 2011).

Os quadros teóricos do neoistitucionalismo para análise de políticas buscam compreender: as interações entre as instituições na escala macro da administração pública; as alianças entre atores em nível individual, além do institucional; a complexidade e as situações de mudanças ocorridas nos processos políticos. Considera-se na análise neoinstitucionalista as dimensões simbólicas, ambientais, culturais, cognitivas e valores compartilhados, superando as limitações operacionais e instrumentais abrangidas pela tradição racionalista da análise de políticas públicas (VICENTE, 2014).

A perspectiva institucional traz à luz a relevância de elementos psicológicos, sociais e políticos no estudo dos fenômenos sociais e organizacionais, de forma que confere maior relevância às organizações e aos empreendedores de políticas, considerando-os capazes de promoverem mudanças institucionais. Além disso, abrange o estudo dos processos dessas mudanças e da legitimação das ações da administração pública. Essa abordagem contesta e se contrapõe ao modelo racionalista funcionalista tradicional de análise de políticas, cujo foco de análise é a consistência técnica das políticas. O neoinstitucionalismo destaca o exame dos elementos de redes relacionais e os sistemas culturais que influenciam a estrutura e ação das organizações (VICENTE, 2014).

A dinâmica que envolve a produção de políticas públicas não é linear e depende das mudanças que ocorrem no contexto em que se inserem as ações, caracterizando-se como um processo complexo e que se interconecta com outras políticas. É preciso analisar a distribuição do poder político na sociedade e como isso influencia na tomada de decisão e na implementação das mesmas. A definição de políticas caracteriza-se pela pluralidade na participação aberta e competitiva de grupos sociais em interação, tentando impor seus interesses: "As políticas surgem como resultados de integração conflituosa entre grupos sociais, na qual cada parte desenvolve uma estratégia orientada a dominar os demais." (VICENTE, 2014, p.17).

Enfim, o neoinstitucionalismo coloca a importância das instituições, as quais disponibilizam instrumentos que influenciam no contexto da política, distanciando a produção de políticas da ideia de indivíduos racionais e técnicos que as produzam isoladamente. Indivíduos e organizações atuam no processo de elaboração de políticas públicas, em busca de realização de objetivos comuns, convergindo com a perspectiva de Jenkins-Smith e Paul Sabatier, segundo Vicente (2014).

Os principais modelos teóricos desenvolvidos para o estudo do processo de formulação das políticas públicas por autores da corrente neoinstitucionalista são (SOUZA, 2003; VICENTE, 2014):

- Política da Lata de Lixo (*Garbage CanModel)* - desenvolvida por Cohen, March e Olsen (1972);[13]

- Modelo dos Múltiplos Fluxos (*Multiple-Stream Model*)- desenvolvido por John Kingdon (1984)[14], tomando por base o modelo do Ciclo de Políticas Públicas;

- Modelo do Equilíbrio Pontuado (*Ponctuated Equilibrium Model)* - desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993)[15];

- Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (*Advocacy Coalition Framework*) - desenvolvido inicialmente por Sabatier (1988).

O MCD foi proposto por Paul A. Sabatier e Hank C. Jenkins-Smith, a partir da década de 1980 (SABATIER, 1988; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), como forma de compreender processos de políticas públicas e de mudanças nas políticas públicas, a partir da interpretação da atuação dos atores sociais envolvidos e das coalizões de política estabelecidas entre eles (DEL VECCHIO, MASSARDIER e MAYAUX, 2014). A seguir o MCD é explorado de forma mais detalhada, para a compreensão do modelo e dos conceitos utilizados nas análises efetuadas nesta pesquisa.

2.3 Histórico e conceituação do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD)

O MCD foi formulado como quadro teórico para análise de políticas públicas, com base nos conceitos da corrente neoinstitucionalista da Ciência Política, apoiado na hipótese de que as informações técnicas e a ação das coalizões de defesa são fundamentais para influenciarem e promoverem mudanças nos processos de políticas públicas (WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009).

Desde os primeiros textos sobre o MCD de autoria de Sabatier (1988) e de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), estavam colocadas três críticas aos modelos tradicionais de políticas públicas, que nortearam o desenvolvimento do Modelo, como resposta: a inadequação das análises de políticas públicas baseadas na subdivisão das políticas em

[13]COHEN, Michael; MARCH, James e OLSEN, Johan. *A garbage can model of organizational choice*. Administrative Science Quarterley, 17: 1-25. 1972
[14]KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Little Brown, 1984.
[15]BAUGARTNER, Frank e JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. University of Chicago Press.Chicago, 1993.

estágios - *stages heuristic*; a inadequação dos debates sobre estudos de políticas públicas em abordagens de baixo para cima - *bottom-up* - ou de cima para baixo - *top-down* - em relação à hierarquia dos atores sociais, por fim, os autores sentiam falta de pesquisas que tratassem sobre o papel das informações técnicas nas decisões de políticas públicas (WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009; CAIRNEY, 2013).

Assim, o MCD surge a partir da crítica às teorias tradicionais de análises de políticas públicas, em especial pelo fato de que os diversos modelos propõem a realização de estudos de cima para baixo (*top-down*), ou seja, considerando grandes instituições, governos e atores ligados a essas grandes instituições, deixando de considerar atores individuais e de olhar para setores aparentemente menos influentes. Como resposta à crítica do método de análise de políticas por etapas, o MCD, em linhas gerais, considera o ciclo de política[16] de forma integral, ao invés de análises setorizadas por etapas, sendo necessário observar o processo político por inteiro; e sugerem incorporar o estudo sobre a importância do papel das informações técnicas nos processos de políticas públicas (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1998; SABATIER e WEIBLE, 2007).

Heclo (1974) tem grande influência no trabalho do MCD de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), por seus estudos sobre os grupos influentes nas mudanças das políticas públicas. Heclo atribui a grupos de pressão organizados o poder de influenciar nos detentores do poder, a ponto de fazê-los realizar mudanças nas políticas sociais, para que acomodem interesses. Considera-se que barganha, conflitos e acomodação dos grupos de interesse são elementos de mudança de políticas públicas e estratégias pelas quais eles passam a ser ouvidos e a influenciar nas ações do governo. O autor considera que as políticas públicas são muito complexas para serem analisadas de forma simplificada e para que se possa afirmar que uma política social foi criada apenas pelo Estado, ou somente pela colaboração de grupos de interesse, ou de grupos organizados, mas pela soma de todas essas influências (HECLO, 1974). A contribuição de Heclo permeia a teoria de Sabatier e Jenkins-Smith sobre o processo de análise e de mudanças em políticas públicas através de coalizões de defesa de ideias comuns.

O quadro teórico do MCD foi elaborado com base nos seguintes parâmetros fundamentais: analisar políticas públicas de forma sistêmica, integrando suas etapas;

[16] Para Sabatier e Jenkins-Smith: o ciclo de política consiste em formulação, implementação e reformulação (1993).

verificar aspectos de ambas as abordagens, de baixo para cima e de cima para baixo; considerar que as informações técnicas e científicas tenham posição central nas hipóteses a serem analisadas sobre mudanças em processos de políticas públicas (WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009). Como o MCD assume que as informações técnicas e científicas têm papel importante em modificar as crenças dos participantes, considera-se que pesquisadores, universitários, analistas políticos e consultores, entre outros técnicos especializados, são atores centrais no processo de políticas públicas (SABATIER E WEIBLE, 2007, p. 192).

Os elementos estruturais do MCD definidos na revisão de 1993, elaborada sobre o quadro teórico de 1988 (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1998), apresentam os principais parâmetros considerados no MCD e que permaneceram em todas as revisões posteriores:

(1) Variáveis externas, as quais afetam oportunidades e restrições dos atores do subsistema, e podem ser:

-Parâmetros relativamente estáveis - contribuem na caracterização dos atores sociais e na forma de ação, pois incluem, por exemplo, estrutura social e valores socioculturais e regras constitucionais.

-Eventos dinâmicos - acontecimentos ou situações prováveis de sofrerem mudanças no período de uma década ou mais, como por exemplo, mudanças socioeconômicas e alterações na opinião pública.

(2) Subsistema de Política Pública, que contém as Coalizões de defesa e suas respectivas estratégias de ação; as decisões sobre as políticas; regras institucionais; recursos e compromissos já estabelecidos no interior do subsistema, ou seja, dentro do campo de estudo de determinada política pública.

A estrutura do quadro teórico do MCD foi formulada para dar suporte aos parâmetros fundamentais da teoria. Dessa forma, o *Subsistema de Política Pública* define a escala de análise que por sua vez é condicionada por *Parâmetros Estáveis*, tais como: descrição da área de estudo, atributos naturais, valores sociais e culturais e estrutura de regras; e *Eventos Externos*, ou acontecimentos não diretamente ligados ao subsistema em questão, mas que podem influenciar nas mudanças de políticas públicas (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993). As *Coalizões de defesa*, que são os agrupamentos de atores sociais unidos por ideias e propostas de política, são elementos centrais no subsistema,

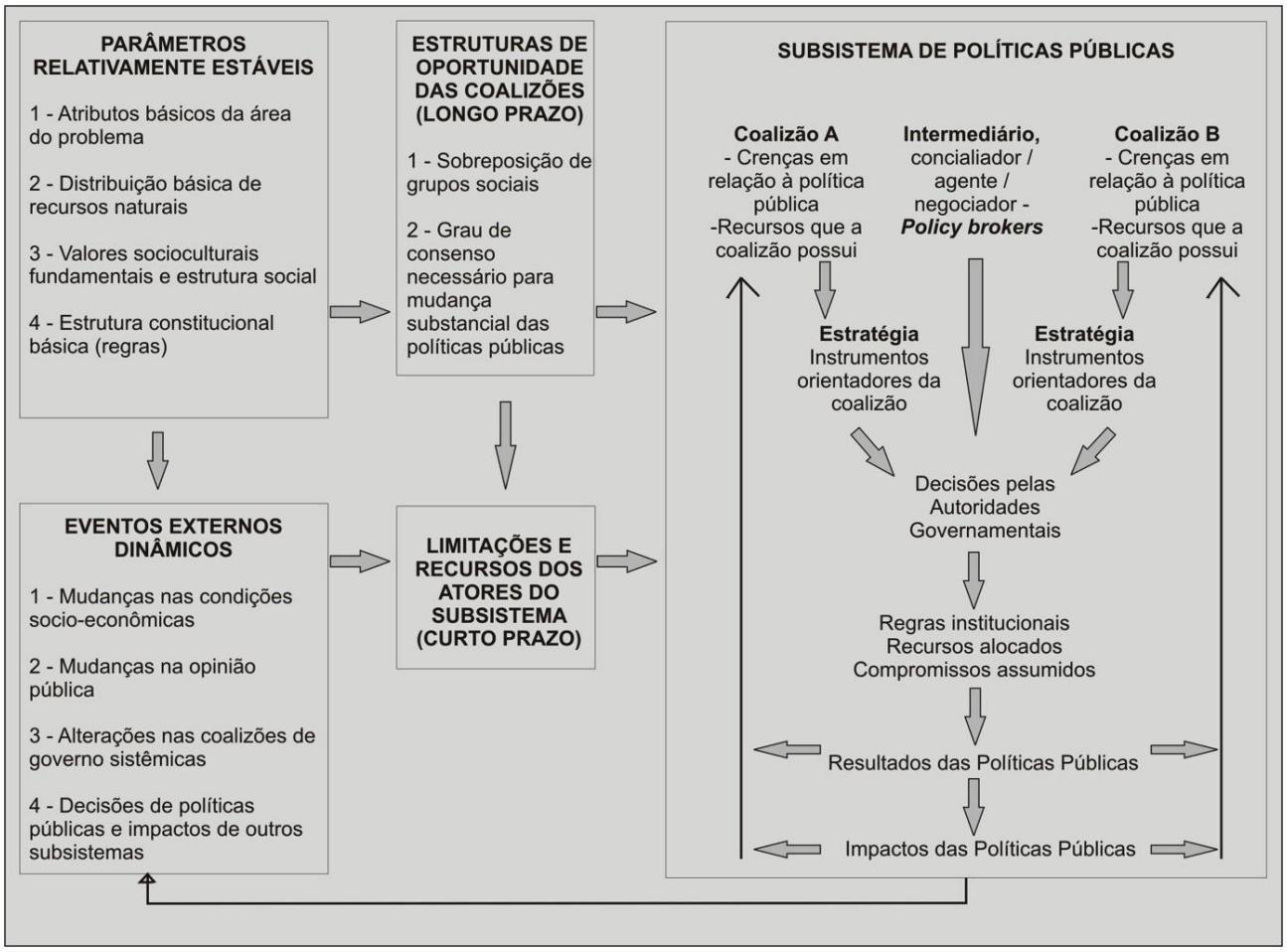
representam o agrupamento de indivíduos em defesa de ideias semelhantes, ligadas por seus valores pessoais.

Desde sua concepção inicial por Sabatier (1988), o MCD traz a proposta de lidar com problemas complexos, que envolvam conflitos entre objetivos de política, disputas técnicas e envolvimento de vários atores de diversos níveis de governo. Após a aplicação da teoria original do MCD em estudos de caso, Sabatier e Jenkins-Smith realizaram uma primeira revisão do quadro teórico, em 1993 (SABATIER e WEIBE, 2007). Os envolvidos trabalhavam com estudos de políticas públicas ambientais, quando desenvolveram e orientaram a aplicação do modelo em diversos estudos de caso, que foram publicados em uma nova obra de Sabatier e Jenkins-Smith, em1999. Depois disso, os estudos de caso baseados no MCD multiplicaram-se, principalmente nos EUA e Europa; porém, sendo pouco explorado em outras regiões, como na América Latina (SABATIER e WEIBE, 2007).

Essa série de aplicações da teoria do MCD gerou questionamentos a respeito de especificidades dos casos que foram estudados por serem distintos da estrutura político-social pluralista norte-americana, na qual nasceu. Por isso, itens estruturais apresentados no *Quadro 2.1* - grau de consenso necessário para mudanças substanciais na política e decisões das autoridades governamentais - foram adicionados para atender às questões de estudos de caso em realidades estruturadas em autoritarismos ou corporativismos (SABATIER e WEIBE, 2007). Ao quadro que trata das limitações e recursos das coalizões, foi adicionado o item *estrutura de oportunidade das coalizões*, que inclui a reflexão sobre como os parâmetros estáveis do sistema afetam o comportamento das coalizões (SABATIER e WEIBE, 2007, p.190).

A seguir, apresentamos o diagrama estrutural do MCD, na versão apresentada em Weible, Sabatier e McQueen (2009, p.123), com base no quadro da revisão da teoria proposta em 2007.

Quadro 2.1 – Diagrama de Fluxos do Modelo de Coalizão de Defesa



Fonte: Weible, Sabatier e McQueen (2009, p.123), baseado no Diagrama de Fluxos da revisão de 2007. Tradução livre da autora.

Por fim, podem-se sistematizar algumas conclusões, a partir de diferentes autores, levando-se em conta que o MCD tem como objetivos a análise de políticas públicas em situações complexas e considerando-se que:

- Buscam-se elementos comuns entre os atores observados em um sistema político, focalizando prioritariamente o sistema de crenças e ideologias que os une em coalizões de defesa por um tema de política; ou seja, existe o compartilhamento de crenças sobre o assunto em questão, como principal elo entre participantes de uma coalizão (SOUZA, 2003; FREY, 2000).

- É dada importância ao aprendizado político: permanente alteração de pensamentos e de comportamentos dos atores políticos, permitindo revisão nos objetivos de uma política proposta; o efeito do acúmulo de conhecimento influencia no redirecionamento das políticas públicas (SABATIER, 1993).

- As políticas são analisadas a partir dos atores da esfera local ou da ação de seus implementadores, partindo-se da análise do tipo de baixo para cima - *bottom-up*. Retira-se o foco das esferas centrais de poder, e observam-se políticas públicas na escala local de implementação, sendo possível descrever o contexto e a natureza do problema para o qual a política pública foi elaborada, e principalmente analisar as redes de implementação ligadas a ela (SOUZA, 2003; FREY, 2000).

- Os atores têm papel central nos processos de políticas públicas e os objetivos desses indivíduos devem ser constatados empiricamente para se compreender os posicionamentos defendidos. Além disso, jornalistas e pesquisadores do setor acadêmico são grupos importantes dentro do contexto da política e das influências sobre ela, ao contrário da seleção restrita de atores proposta pela maioria das abordagens de análise de políticas públicas baseadas na escolha racional, que sugerem a redução dos grupos de influência entre líderes e algumas poucas instituições com poder de decisão (SABATIER, 1998).

Sabatier (2007) afirma que, para compreender um processo de política, é preciso que se identifiquem os objetivos e a percepção dos atores do subsistema, em diversos níveis de governo; envolvendo questões técnicas e legais, no período de no mínimo uma década de observação do processo, enquanto os atores tentam influenciar sobre as políticas. É necessário dar atenção também ao valor do conhecimento técnico e científico como informações que influenciam na mudança de posicionamento dos atores (SABATIER, 1998).

Sendo assim: "(...) o modelo de coalizão de defesa se propõe a analisar mudanças nas políticas públicas destacando o papel da informação técnica no processo de disputas que envolvem múltiplos atores em distintas esferas e níveis de governo." (CAPELLA e BRASIL, 2015, p.67).

De acordo com Sabatier e Weible (2007), as mudanças nas políticas públicas podem ocorrer por diversos caminhos, entre eles, alguns são enfatizados pelos autores: aprendizado orientado à política pública; choques externos; choques internos; um acontecimento radical. E, por fim, os autores assumem que há limitações no MCD, contudo, o propósito do modelo é mais abrangente que simplesmente identificar os lados competindo num debate político: contribui para explicar mudanças nas crenças e nas políticas ao longo de períodos de tempo de uma década ou mais; além de fornecer um guia teórico para que pesquisadores compreendam a complexidade dos conflitos

políticos. Inicialmente, aponta para se identificar as propriedades do subsistema de política; os parâmetros estáveis e instáveis do sistema de política mais abrangente que o subsistema e identificar os diferentes componentes das crenças e valores centrais (*Core Values*) da política pública (SABATIER E WEIBLE, 2007).

2.4 Papel estruturante dos Subsistemas de Políticas Públicas no MCD

Os estudos de políticas públicas podem delimitar campos e escalas de análise, desde micro-escala, escala intermediária ou em macro-escala - esta última, em geral referente à escala das decisões nacionais. O conceito de subsistema (*policy subsystem*) é parte desse conjunto sistêmico em que ocorrem os processos de políticas públicas (CAPELLA e BRASIL, 2015). O conceito de macrossistema (*macro policy subsystem*) é o campo em que ocorrem as decisões mais amplas, como reformas políticas e orçamentárias em nível nacional; é também o campo de política pública que pauta eleições e que atrai atenção da grande mídia (CAPELLA e BRASIL, 2015). A escala dos microssistemas de políticas públicas (*micro policy systems*) abrange temas mais técnicos e de menor apelo midiático, que em geral, estão a cargo de especialistas de cada tema específico. De acordo com Capella e Brasil (2015), poucos indivíduos participam e têm opiniões sobre as decisões no nível de microssistemas, levando a decisões mais centralizadas e que envolvem poucos especialistas (*experts*) nos assuntos em pauta.

A partir da identificação de níveis intermediários em que ocorrem decisões de políticas públicas, diversos entendimentos foram adotados, tais como: subsistema de política (*policy subsystem*); comunidade de política (*policy community*) e rede de políticas públicas (*policy network*). São conceitos recentes na produção teórica e contribuem com as principais teorias neoinstitucionalistas sobre análise de políticas públicas - Modelo de Múltiplos Fluxos, Modelo de Equilíbrio Pontuado e Modelo de Coalizões de defesa (CAPELLA e BRASIL, 2015, p.67).

Os subsistemas de políticas públicas são, portanto, contextos intermediários de decisão, situados entre a macro-escala abrangente e a micro-escala dos técnicos que influenciam nas políticas setoriais, baseiam-se em temas específicos e englobam todos os fatores influentes no âmbito desses temas (CAPELLA e BRASIL, 2015). Essa escala intermediária reúne os atributos específicos de uma política pública, bem como os atores que se especializam para influenciá-la; uma vez que, segundo Sabatier e Weible (2007), nas sociedades modernas o campo em torno de uma política pública é de grande

complexidade em relação às demandas que pretende atender e ao arcabouço legal incidente sobre ela. Além disso, há um grande número de pessoas normalmente afetadas com os resultados da política, de forma positiva e de forma negativa (SABATIER e WEIBLE, 2007).

De acordo com Sabatier e Weible (2007*)*, dentro dos subsistemas, especialistas e técnicos (*experts*) em determinados temas, agem de forma a tentar mudar as ideias dos grupos dominantes e influenciar as políticas públicas. Ainda que uma política pública seja debatida entre especialistas e outros atores sociais dentro de um subsistema, são fortemente influenciados pelos níveis mais amplos ou macrossistemas de política (*macro policy systems*) e por outro lado, as decisões tomadas em alguns subsistemas afetam também o macrossistema. Os subsistemas definem um contexto, ou *um lócus* de interação entre os atores, as instituições e as ideias dos processos de políticas públicas (CAPELLA e BRASIL, 2015). Na teoria do MCD, os subsistemas são conjuntos temáticos de políticas públicas, que contêm as coalizões de defesa e englobam leis e programas estabelecidos durante o período analisado (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1998; SABATIER E WEIBLE, 2007).

As coalizões se formam a partir do conjunto de convicções, opiniões, ideias e objetivos compartilhados pelos atores envolvidos em determinado processo de política (CAPELLA e BRASIL, 2015), promovendo o agrupamento dos envolvidos para defenderem uma proposta de política que esteja de acordo com esses elementos. Dessa forma, na teoria do MCD, os subsistemas são formados por mais de uma coalizão de defesa, disputando políticas públicas que reflitam ideias centrais dos grupos.

Na revisão proposta por Sabatier (1998), o autor aponta para a possibilidade da distinção entre subsistemas maduros - *mature* - que existem por uma década ou mais; e aqueles nascentes - *nascent* - que estão em processo de formação. Os critérios a seguir foram definidos pelo autor para se identificar um subsistema de política maduro(SABATIER, 1998, pág.111):

- Para tratar do tema da política pública existem unidades ou departamentos especializados dentro das instituições, em todos os níveis de governo, pois a ausência dessas unidades específicas tornaria muito difícil a implementação das políticas. Os subsistemas duradouros possuem esta herança organizacional dentro do sistema mais abrangente, nos diversos níveis de governo.

- Atores participantes veem a si próprios como autônomos e consideram que dominam o conhecimento necessário sobre determinado tema, desta forma procuram influenciar políticas públicas com os conhecimentos que detêm por longo período.

- Dentro das coalizões de defesa, existem especialistas sobre os temas específicos das políticas públicas tratadas nos subsistemas de políticas.

Em geral os subsistemas envolvem múltiplos níveis de governo, uma vez que atores, instrumentos legais e planos de ação referentes a uma mesma política pública são originados a partir de vários níveis governamentais, podendo também estar incluídos elementos de origem internacional. A decisão se estes subsistemas internacionais serão estudados separadamente ou como um único caso que se passa em territórios distintos dependerá da análise de cada caso. Sabatier (1998) propõe que essa divisão seja feita de acordo com considerações empíricas, baseadas em autonomia e integração dos atores em cada nível, havendo casos em que a atuação dos indivíduos não se separa e na prática, a hierarquia entre eles é quase invisível.

Conclui-se que o âmbito de análise de processos de políticas públicas, no MCD, sempre foi a escala de subsistema de política pública, desde seus primeiros fundamentos teóricos na década de 1980, passando por todas as revisões feitas pelos autores (SABATIER e WAIBLE, 2007), pois o MCD tem como um dos fundamentos que a unidade mais adequada para se analisar um processo de política pública e as mudanças associadas a ele, em situações complexas, como são as sociedades contemporâneas, é o subsistema, que compreende todos os elementos que influenciarão a política. (SABATIER, 1998).

2.5 Coalizões de defesa definidas por Sistema de Crenças e Valores

Conforme discutido anteriormente, um subsistema de política pública é composto por grande diversidade de atores, os quais o MCD propõe analisar de que forma se relacionam através das chamadas Coalizões de defesa (SABATIER, 1988). O ponto de partida da análise de coalizões vem da ideia de que os processos de políticas públicas são diretamente influenciados por interesses e valores individuais; regras e procedimentos das organizações; contexto socioeconômico em que estão inseridas as instituições e os indivíduos - legisladores, oficiais burocratas, líderes sociais, entre outros - com interesses em formar grupos de interesses de política pública, relativamente autônomos, resultando

em tendência para formação de coalizões ou redes (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993).

O termo *coalizão* contribui para enfatizar a existência de conflito na questão estudada, ou seja, não se trata apenas de uma rede de atores unidos por ideias comuns, mas de uma coalizão de atores sociais que se unem por crenças e valores compartilhados a respeito de uma questão de política pública especifica, em oposição à outra coalizão existente e que defenda outro conjunto de crenças e valores (DEL VECCHIO, MASSARDIER e MAYAUX, 2014).

Para realizar a análise de um subsistema de política sob a ótica do MCD, é necessário identificar as coalizões de atores associados por valores e crenças comuns, em coalizões de longo prazo, para que se possa compreender o processo da política pública que define determinado subsistema (DEL VECCHIO, MASSARDIER e MAYAUX, 2014). O sistema de crenças é a escala individual de influência na política pública. No MCD, as crenças dos indivíduos são consideradas como fundamentais na definição das coalizões de defesa e seus respectivos mecanismos de ação e devem ser verificadas empiricamente; até mesmo os comportamentos altruístas podem eventualmente ser considerados na análise das coalizões de defesa (SABATIER e WEIBLE, 2007). Essa característica de considerações sobre o olhar individual faz com que as análises do MCD venham a diferir das análises de políticas públicas baseadas em modelos racionalistas.

O MCD considera relevante o histórico dos atores sociais que contribuiu na formação de valores fundamentais e profundos (*deep core beliefs*) dos indivíduos que os aplicarão em suas iniciativas e ações referentes às políticas públicas.

Os conflitos estabelecidos entre coalizões podem ser explicados pela tendência a enxergar naqueles que pensam diferente, oponentes menos confiáveis e mais poderosos do que realmente sejam, fazendo com que os indivíduos tenham maior aproximação com as pessoas da mesma coalizão e que se afastem e ampliem os conflitos com as coalizões concorrentes (SABATIER e WEIBLE, 2007). Na prática desta pesquisa, o roteiro de entrevistas (*Anexo A*) aborda o assunto sobre o grau de confiança entre os atores com quem os entrevistados trocam informações e experiências sobre o tema de esgotamento sanitário.

No MCD foi estabelecida uma estrutura de três níveis de crenças que são adotadas pelos atores sociais (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.194):

- Crenças profundas - *Deep core beliefs* - são premissas gerais da natureza humana, aprendidos desde a infância e que dificilmente serão modificadas no indivíduo. Por exemplo, ser de esquerda ou de direita é uma forma de crença profunda.

- Crenças Profundas de política pública - *Policy core beliefs* - são crenças profundas sobre um tema de política pública. Define valores do indivíduo em relação a um tema de política, que lidam com escolhas fundamentais sobre o assunto tratado. Essas crenças e esses valores são difíceis de serem mudados. As Crenças Profundas comuns entre os atores são um dos critérios de identificação das Coalizões de defesa.

- Núcleo de política/ preferência de política - *Policy core / policy preference* - são as preferências divergentes das coalizões de defesa. Estão entre os critérios que definem a filiação de um indivíduo a uma ou outra coalizão. Abrangem a escala do subsistema; representam opiniões expostas publicamente pelos indivíduos e pela coalizão da qual fazem parte (SABATIER e WEIBLE, 2007, p.195). Este parâmetro constitui-se de crenças normativas, que formam a imagem exposta sobre o subsistema de política.

- Crenças secundárias - *Secondary beliefs* - são as propostas de soluções para problemas específicos sobre a política pública.

Os parâmetros acima descritos são critérios para definição das coalizões existentes; neste trabalho, foram informações obtidas nas entrevistas e pesquisas sobre os atores selecionados, buscando respostas sobre o tipo de relações que se estabelecem nos assuntos referentes ao tema da pesquisa, como por exemplo: quem são parceiros; quem são os demais atores sociais com quem interagem, e qual o grau de confiança em cada um deles, entre outros questionamentos. Dessa forma, as entrevistas realizadas nesta pesquisa foram fundamentais para definir as coalizões. A investigação foi realizada com entrevistas semi-estruturadas, pelas quais foram levantados dados qualitativos, que posteriormente foram tabelados, possibilitando também a representação gráfica dos resultados (DEL VECCHIO, MASSARDIER e MAYAUX, 2014). Os resultados das análises dos critérios de definição das coalizões, bem como as coalizões identificadas estão apresentados no *Capítulo 6*.

É importante destacar ainda o aspecto multi-nível presente nas coalizões tratadas nesta pesquisa, já que o subsistema inclui instrumentos de política originados nos três níveis de governo e que os indivíduos que formam as coalizões identificadas, no caso de Ubatuba, são dos níveis de governo local e estadual, além de representantes do setor privado e ONGs.

Em termos gerais, as coalizões multi-nível são aquelas em que estão presentes indivíduos de diversos níveis de governo e escalas territoriais, inclusive representantes de organismos internacionais ou de outros países (DEL VECCHIO, MASSARDIER e MAYAUX, 2014; HOOGHE e MARKS, 2003). Hooghe e Marks (2003) subdividem o aspecto multi-nível das coalizões em dois tipos: (1) apresenta características hierárquicas, ligadas às diversas escalas territoriais da federação e temporalmente mais duráveis, que podem ser identificadas com o conjunto governo nacional, estadual e municipal. O outro tipo (2) remete ao aspecto multi-nível que se compõe por associação de atores e organizações em torno de uma causa ou política pública específica, além de instituições ligadas a um tema, como as empresas contratadas de saneamento, dentro do tema desta pesquisa, por exemplo.

Considera-se ser possível que indivíduos que compartilham um mínimo de crenças e valores sobre uma questão específica estejam em uma mesma coalizão, que emerge em situações de conflito; essas coalizões podem ser compostas por representantes de diversos níveis de governo, caracterizando-se como coalizões multi-nível, além de atores do setor privado; e é possível ainda que atores de diferentes classes sociais estejam juntos em uma coalizão em defesa, desde que tenham os mesmos objetivos (DEL VECCHIO, MASSARDIER e MAYAUX, 2014).

A observação de que as Coalizões de defesa podem ser integradas por indivíduos de classes sociais distintas corrobora com a escolha do segundo quadro teórico adotado nesta pesquisa, sobre aspectos do materialismo histórico para análise de conflitos urbanos, desenvolvidos por autores que tratam do crescimento das cidades no contexto capitalista, tema explorado no capítulo seguinte.

Desenvolvido inicialmente por Karl Marx e Friederich Engels, no final do século XIX, o materialismo histórico inspirou o desenvolvimento de análises sociológicas sobre o crescimento da urbanização, dentro de uma estrutura social e econômica capitalista, com base em uma sociedade dividida em classes sociais. Neste contexto, apresentaremos a seguir visão geral sobre autores selecionados, que analisam as questões urbanas sob a ótica do materialismo histórico, com adaptações necessárias à realidade das cidades capitalistas dos séculos XX e XXI, em que ocorrem diversos conflitos urbanos socioambientais, ligados à desigualdade de acesso aos serviços e recursos naturais entre classes sociais distintas, como o caso estudado nesta tese, de conflitos pelo acesso ao esgotamento sanitário, no município de Ubatuba.

Como será visto adiante na discussão dos resultados, no *Capítulo 6*, as Coalizões de defesa identificadas no estudo de caso de Ubatuba apresentam indivíduos de diferentes classes sociais, pois, ainda que separados por condições sócio-econômicas, os indivíduos encontram crenças e valores comuns, e por vezes defendem objetivos semelhantes, em especial quando se trata de questões difusas relativas ao meio ambiente, que afetam a todos - ainda que em níveis distintos - por exemplo: setores da economia local, pequenos empresários de classe média buscando a melhoria do saneamento e despoluição de um corpo hídrico por causa do turismo e a classe trabalhadora. Estes diferentes grupos têm o mesmo objetivo de melhorias no saneamento e a despoluição do mesmo corpo hídrico, para melhoria de seu local de moradia.

3. O LUGAR DO SANEAMENTO NAS CIDADES DO CAPITALISMO

Neste trabalho considera-se que a pesquisa qualitativa é composta por pressupostos gerais e estruturas interpretativas, que são como guarda-chuvas que abrigam a interpretação que se pretende fazer (CRESWELL, 2014). Neste sentido, foi adotada estrutura interpretativa derivada do materialismo histórico, baseada em autores que tratam das relações sociais no espaço urbano, como forma de explicar o contexto socioeconômico e político da análise de políticas públicas realizadas nesta pesquisa. Essa análise contextual soma-se à análise propriamente dita das políticas públicas de esgotamento sanitário, à luz da teoria do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), como já tratado no capítulo anterior; uma vez que o MCD tem como pressuposto que os indivíduos envolvidos nos processos de políticas públicas têm seu comportamento influenciado pelo contexto socioeconômico e pelo sistema político da situação (SABATIER, 1993).

Desta forma, este capítulo complementa a parte teórica que embasa as análises realizadas nesta tese. Apesar do encaminhamento da pesquisa para as áreas das Ciências Ambientais e das Ciências Políticas, no ponto em que se propõe realizar análise de políticas públicas de esgotamento sanitário, há na pesquisa uma base da compreensão sobre os processos de formação do espaço urbano a partir do *Urbanismo*. Por isso, acredita-se que seja necessário esclarecer o ponto de partida das análises que são feitas ao longo da tese, discorrendo sobre teorias críticas do urbanismo e da sociologia urbana.

Apesar da difícil compatibilização entre as teorias de análise de políticas públicas e de análises urbanísticas sob a ótica do neomarxismo, o MCD foi aplicado como ferramenta para compreender as dinâmicas dos atores sociais identificados e que participam ativamente das discussões a respeito do tema de esgotamento sanitário, enquanto que a visão sobre o urbanismo capitalista contribuiu para a compreensão geral do contexto social em que essas relações ocorrem, tomando-se como referência as cidades produzidas no âmbito da urbanização contemporânea, sob vigência de democracia representativa e em algumas situações, participativa, desde a Constituição Federal de 1988 (CF).

Assim, ainda que o neomarxismo explique os conflitos urbanos a partir da luta de classes e que o MCD apóie-se na participação de atores sociais em vários níveis de governo e da sociedade civil nas decisões sobre políticas públicas, o estudo de caso

permitiu contemplar todos esses elementos, apresentando uma mescla de situações em que:

- Os instrumentos legais incentivam a participação de uma diversidade de indivíduos interessados no tema do esgotamento sanitário, portanto podem ser estudados a partir do MCD;

- Existe luta de classes representada, por exemplo, pela priorização dos investimentos em infraestrutura em localizações com alto valor de mercado, beneficiando o capital imobiliário em detrimento dos bairros periféricos e pobres;

Sendo assim, os subitens a seguir explicitam características dos processos de construção do espaço urbano no contexto capitalista, mas que é também permeado pela participação de uma gama de atores sociais de diversos níveis de governo e de diversas classes sociais, possibilitados pelos instrumentos legais e espaços participativos conquistados nas últimas décadas.

3.1 Reflexões sobre a urbanização capitalista sob a ótica do materialismo histórico

O materialismo histórico como quadro de referências teóricas foi estabelecido por Marx e Engels, em suas obras ao longo do século XIX. Em A *Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra*, de 1845, Engels faz uma das primeiras análises sobre a situação urbana no domínio do modo de produção capitalista (FORTI, 1979). Em *A questão da habitação*, de 1872, o mesmo autor realiza uma interpretação mais completa dos problemas urbanos, à luz do materialismo histórico (FORTI, 1979). Em *O Capital* (1867), Marx fala sobre as adaptações das cidades ao modo de produção capitalista em linhas gerais, descrevendo-as como aglomerados de trabalhadores, de forma que as condições gerais da produção sejam eficientes e enfatizando o papel dos transportes e dos meios de comunicação na otimização da produção industrial (LOJKINE, 1979).

Na teoria do materialismo histórico, o modo de produção da vida material é determinante para o processo social e político e que por sua vez são definidos pela estrutura econômica (GIL, 2008). Diversos autores elaboraram teorias críticas à urbanização capitalista, ao longo do século XX, a partir da retomada da teoria do materialismo histórico e adotando seu sistema conceitual para explicar a adequação das cidades ao capitalismo. Segundo Gil (2008), ao adotarem o quadro de referências do materialismo histórico, esses autores enfatizaram a dimensão histórica dos processos

sociais, mais especificamente, olhando para o modo de produção da base material do período estudado, bem como as relações entre a sociedade, as condições políticas e jurídicas, como fontes de interpretação dos fenômenos observados.

Boron (2007, p.33) afirma que, sobre a prolongada e profunda crise do capitalismo contemporâneo e sobre as bases nas quais está implementado: "(...) um marxismo racional e aberto pode contribuir decisivamente para superar esta situação, dotando-nos de instrumentos idôneos para interpretar e mudar o mundo. Somente com o marxismo não o conseguiremos, mas sem o marxismo tampouco."

O marxismo sobrevive principalmente porque o capitalismo foi incapaz de resolver os problemas de seu próprio funcionamento, uma vez que continua condenando diversos segmentos da sociedade à exploração e opressão, gerando pobreza e exclusão social; além de continuar com prejuízos à natureza e com a mercantilização da água, ar e terra, o que leva a necessidade constante de pensar de forma crítica sobre os mecanismos do capitalismo (BORON, 2007). Além disso, a teoria marxista tem a capacidade de se enriquecer conforme surgem novos temas de lutas das classes exploradas. Esses pontos justificam a persistência do marxismo nas tentativas de explicar e mudar a realidade, tomando para si novos significados práticos, no capitalismo contemporâneo (BORON, 2007). "Retornar ao marxismo é regressar a um determinado espaço depois de haver acumulado experiências." (BORON, 2007, p.31).

Assim, esta pesquisa busca desvendar o contexto em que se desenvolvem e são discutidas as políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, a partir de teorias da sociologia urbana neomarxista, sob o olhar da formação das cidades no capitalismo.

O neomarxismo é a denominação dada ao conjunto de correntes teóricas criadas a partir dos anos 1920, no Ocidente, com base nas obras de Gyorgy Luckács (1885-1972), Karl Korsch (1896-1961), Ernst Bloch (1885-1977) e Antonio Gramsci (1891-1937) (MALTEZ, 2014). As novas gerações criaram um sistema aberto sobre o marxismo, na busca pelo estabelecimento de pontes entre ele e outras correntes de pensamento, segundo Maltez (2014).

Apesar de mais de um século das primeiras contribuições de Marx e Engels e do surgimento de novas questões no mundo capitalista, o socialismo científico, fundado por aqueles autores, está em constante evolução, segundo Forti (1979). Diversas contribuições à teoria inicial e às críticas ao urbanismo capitalista foram surgindo ao longo do tempo, com maior consistência nos países em que a urbanização avançou mais

cedo e nos quais foi possível realizar críticas mais consistentes sobre o urbanismo capitalista, como França e Inglaterra, por exemplo. Os autores da Sociologia que mais influenciaram na crítica urbanística no Brasil, foram principalmente das escolas francesa e inglesa da Sociologia Científica (FORTI, 1979). Na França, a sociologia voltada para a crítica urbana com bases marxistas tem como marco temporal o ano de 1929, com o lançamento da *Revue Marxiste*, dirigida por Georges Politzer (1903-1942) e Henri Lefebvre (1901-1991) (MALTEZ, 2014).

São autores que abordam o impacto que o processo de industrialização causou na urbanização e contribuiu com a criação de novas categorias sociais, gerando uma racionalidade urbana (BETTIN, 1982). Para Castells (1983), a questão central da Sociologia Urbana está no estudo da política urbana no campo da luta de classes e na conseqüente intervenção do aparelho do Estado, dessa forma, problemas urbanos são considerados problemas políticos.

Harvey (1992) explica que, entre os meios de produção envolvidos no modo de produção capitalista - maquinário, energia, matéria prima e mão de obra - a mão de obra tem uma relação diferente com o tempo e o espaço, uma vez que o trabalhador precisa de tempo para descansar e realizar atividades ligadas à sua sobrevivência e reprodução de sua força de trabalho, além de espaço para essas atividades. O espaço de reprodução da mão de obra se dá nas cidades, onde acontece a produção de bens e serviços do capitalismo, já que o trabalhador precisa estar onde está sua atividade e realizar deslocamentos com intervalos compatíveis de ida e volta entre casa e trabalho. Fatores como imigração e crescimento populacional aumentam o suprimento da força de trabalho, porém, ao mesmo tempo implicam na necessidade de mais investimentos em moradia, alimentação e outros cuidados (HARVEY, 1992).

3.2 Produção de serviços coletivos na urbanização capitalista

A urbanização capitalista pode ser compreendida como materialização das relações sociais criadas desde a implantação do modo de produção capitalista, como por exemplo: a separação dos espaços de trabalho e moradia, a necessidade de deslocamento, a produção de espaços que atendam às metas de consumo do capitalismo, a fragmentação do espaço de acordo com as classes sociais e as demandas de mercado (HARVEY, 1985). O capitalismo continua criando paisagens compostas por rodovias, áreas residenciais, fabricas, escolas, centros comerciais, seguindo a própria lógica capitalista de acumulação

e luta de classe: territórios desiguais, cujas diferenças apresentam-se na quantidade e na qualidade da infraestrutura (HARVEY, 1985). Desde o início do capitalismo industrial, a vida cotidiana dos trabalhadores, não só no local de trabalho, mas também nas condições de seu local de moradia, deixavam claras as leis da acumulação (BETTIN, 1982).

A formação de cidades foi fundamental para o desenvolvimento do capitalismo, a terra transformada em *commodity* transformou-se em ativo financeiro e a infraestrutura física e social das cidades foi fundamental para a circulação de capital e mão de obra. A competição entre cidades pelo maior poder e domínio de produção e de concentração de capital, contribuiu para acelerar o ritmo de crescimento econômico (HARVEY, 1992).

Lojkine (1979) explica as cidades como territórios da reprodução das condições gerais de produção material: transportes, comunicação, energia, educação, serviços de saneamento, entre outros, são elementos fundamentais para a reprodução do sistema como um todo. Esses meios de consumo coletivos - serviços coletivos necessários à reprodução do capital - são complementares ao processo produtivo; apesar de improdutivos e então considerados supérfluos, sob a ótica da reprodução do capital (LOJKINE, 1979, p.28). Desde o final do século XIX, as instituições financeiras vinham se reorganizando para fornecer empréstimos para os investimentos em infraestrutura urbana para que o capital fluísse pelas cidades produtoras, porém tinham como obstáculo o problema de como os empréstimos seriam pagos, já que tais investimentos não gerariam lucros por si só. Poucas instituições financeiras privadas tinham o domínio sobre a implementação de infraestrutura, as decisões-chave sobre a dispersão do capitalismo concentravam-se nas mãos de poucos investidores privados (HARVEY, 1992).

Esses bens duráveis e que são custosos para serem produzidos, não gerariam lucros, apesar de agregarem alto valor aos locais em que fossem implantados (MARQUES, 2003). Enfim, a necessidade da implementação desses meios coletivos se dá em função de permitir economia de tempo e eficiência na produção, porém a contrapartida desses investimentos não gera mais-valia. Por isso, sempre houve o questionamento sobre a real utilidade desses meios coletivos, uma vez que se busca a acumulação de capital, e não o desenvolvimento humano, segundo Lojkine (1979).

Outra característica dos meios de consumo coletivos, destacada por Lojkine (1979), é o valor que apresentam como obra, como produto do capitalismo, no entanto, demasiadamente duráveis, não entram num circuito de consumo rápido e necessidade de substituição; assim edifícios escolares, hospitais, equipamentos para abastecimento de

água, eletricidade são bens demasiadamente duráveis e de pouco interesse para o capital (LOJKINE, 1979). Sob esta análise, Lojkine (1979) conclui que aqueles produtos voltados para a reprodução e acumulação do capital - estradas, telecomunicações e outras grandes estruturas - serão privilegiados porque, apesar de duráveis, contribuem mais diretamente para a produção e geração de lucros; em detrimento dos produtos de uso coletivo ligados à reprodução da força de trabalho - sistemas de esgoto e abastecimento nos bairros do proletariado, por exemplo. Enfim, as exigências do capital têm mais espaço que as exigências complementares oferecidas para a classe trabalhadora, demonstrando o caráter limitado da urbanização capitalista.

Para Castells (1983), a cidade também tem a função de reprodução social capitalista, o lugar da reprodução da força de trabalho; o território do consumo. Esse autor trata também de escala mais ampla: o espaço regional, definido como *território da produção* capitalista. Ou seja, o território urbano engloba duas dimensões: a reprodução individual, que é a reprodução da força de trabalho; e a reprodução coletiva, que é a reprodução das condições de produção. Os serviços urbanos representam a dimensão da reprodução coletiva, que por sua vez envolvem a disponibilização dos serviços urbanos (CASTELLS, 1983).

Partindo também do pressuposto de que os meios de consumo coletivos não geram lucro, Castells (1983) coloca o provimento de bens e serviços públicos como um custo que o Estado assume sozinho. Para Castells (1983) o planejamento urbano e as políticas públicas urbanas servem para viabilizar o consumo e a dominação continuada, assim reproduzindo o capitalismo.

O desequilíbrio na oferta dos produtos de consumo coletivo causa desigualdades, que são as novas formas de divisão social expressas no ambiente urbano, na etapa do capitalismo pós-industrial. Quando as classes afetadas tomam consciência de que esses serviços lhes faltam, surgem as crises urbanas atuais (BETTIN, 1982).

Godard e Castells (1979) identificam em um estudo de caso específico, que, em geral, no capitalismo, a crise urbana baseia-se nas contradições entre as exigências do capital e as exigências necessárias à reprodução da força de trabalho. Além disso, observa-se a ineficiência do estado no atendimento às condições urbanas gerais, uma vez que ele serve antes às classes dominantes, dentro de uma lógica de predominância dos valores de lucro, gerando incoerências nos usos urbanos. De acordo com esses autores, o

Estado é visto como representante das classes dominantes, dificultando a produção do espaço urbano conforme as necessidades das classes trabalhadoras.

O Estado e a administração pública têm grande importância nos processos de mudanças, no meio urbano, sendo do Estado o papel de amenizar as questões problemáticas, reduzindo as divergências e atenuando os conflitos; contudo, mantendo as vantagens da classe dominante, apesar de utilizar-se de argumentos técnicos (BETTIN, 1982). O papel de contraditório e de enfrentamento dessa situação ficou a cargo dos movimentos sociais que, segundo Castells (1983), formam a frente realmente capaz de estabelecer mudanças e inovações nas cidades capitalistas. A mobilização é vista por Castells como o único meio politicamente importante de viabilizar mudanças e conquistas sobre as formas de produção e distribuição de consumo coletivo, como alternativa às propostas das classes dominantes (BETTIN, 1982). Castells (1983) trata as lutas urbanas como reação aos mecanismos estruturais e considera que as políticas urbanas deveriam ser estudadas a partir dos movimentos sociais configurados como ação coletiva contra a dominação e contra a precariedade dos serviços oferecidos pelo Estado.

A atuação do Estado na urbanização ocorre dentro dos interesses políticos das classes dominantes, protegendo-as através da regulamentação e da mitigação dos problemas das demais classes sociais. Cabe à política municipal realizar na prática esses interesses dominantes, utilizando inclusive a repressão, em última instância (CASTELLS, 1983). Dessa forma, a questão urbana é politizada, uma vez que o Estado é seu principal agente e este atende a interesses político-ideológicos e as desigualdades urbanas estão diretamente ligadas à condição social, uma vez que algumas classes têm maior poder do que outras e por isso terão maior acesso aos bens e serviços coletivos (BETTIN, 1982).

A conjunção de grupos de pressão populares com as conseqüências negativas do período de 1929 a 1945 (da crise financeira ao final da segunda guerra mundial), levaram a passagem para o *Keynesianismo* como forma de ação do Estado sobre os investimentos em urbanização; seguido de reformas institucionais e políticas baseadas no *New Deal* americano (HARVEY, 1992). O foco das políticas urbanas deslocou-se de alianças de classes contra outras classes para coalizões de diversos temas, como: consumo, distribuição, produção e controle do espaço (HARVEY, 1992).

Ao mesmo tempo em que o estado tomava conta dos investimentos, os subúrbios tornavam-se mais numerosos nas cidades capitalistas do pós-guerra. A partir da década de 1960, as diferenças entre espaços centrais e subúrbios tomaram grandes proporções,

nos países de capitalismo avançado. Os novos espaços de moradia passaram a ser criados para representar status e posição social e até mesmo definir maiores chances na vida de forma geral (HARVEY, 1992). Neste contexto, passam a ocorrer severas lutas pela distribuição de benefícios, direito ao consumo e controle sobre o espaço, com a novidade de que agora não era mais apenas a burguesia que lutava por seus direitos em relação aos privilégios do capitalismo, mas também a grande massa da população. Movimentos sociais das classes assalariadas tomavam posição nas lutas urbanas, que se tornaram frequentes (HARVEY, 1992). A política urbana precisou ser recriada, dando atenção á diversidade de grupos e demandas que surgiam em relação à redistribuição de benefícios do capitalismo.

É necessário considerar a evolução do capitalismo, desde o início da industrialização até hoje, adquirindo nova estrutura de classes, muito mais complexa, adequada ao atual sistema de produção, em que é possível subdividir classes em diversas facções, que compreendem trabalhadores da produção, da prestação de serviços especializados, além de um complexo sistema de distribuição de mercadoria e informações (HARVEY, 1985). Como formas de contradições existentes no sistema capitalista Harvey (1985) destaca a coexistência de formas de trabalho pré-capitalistas e não capitalistas, como a produção artesanal, os serviços domésticos, entre outros e ainda a contradição relativa à base de recursos naturais.

As cidades também assumem funções específicas dentro desta complexificação das relações urbanas, produto do capitalismo avançado, tornando-se também objetos de consumo, com funções como o lazer e a fruição do espaço natural que é o caso de Ubatuba.

De acordo com Cruz (2007), o turismo é uma atividade econômica e produtiva, que tem como principal objeto de consumo o próprio espaço, que por isso pode ser considerado uma mercadoria Porém a autora destaca que mesmo que o turismo tenha forte hegemonia econômica em um determinado lugar, ele convive com outras atividades econômicas, com práticas sociais e, principalmente, com a vida cotidiana que se reproduz ali (CRUZ, 2007).

O estudo de caso, *Ubatuba*, é exemplo de cidade turística que vive esses conflitos entre os lugares da cidade que têm alto valor de troca e aqueles onde a vida cotidiana se

reproduz. A cidade abriga grande número de domicílios de uso ocasional[17] e de domicílios fechados[18], em localizações privilegiadas em que não falta infraestrutura de saneamento e sistema viário adequado. Por outro lado, observam-se as moradias de uso permanente, ou seja, ocupadas por moradores locais, sem a mesma disponibilidade de infraestrutura urbana.

Cruz (2007) destaca ainda o fenômeno do *Turismo Imobiliário* como estratégia do mercado imobiliário para se reestruturar sem depender de financiamentos públicos nem da renda local. De forma geral, esses investimentos são feitos para o consumo de uma classe de turistas e investidores de classe alta, moradores de grandes centros urbanos (CRUZ, 2007), como se observou no caso de Ubatuba, em estudos de campo.

3.3 Investimentos em infraestrutura: os capitais fixos do sistema

Sem a pretensão de explorar o conceito marxista original sobre o capital fixo no sistema capitalista, pretende-se apenas esclarecer as origens do financiamento da infraestrutura no processo de urbanização capitalista.

O capital fixo considerado no sistema capitalista refere-se aos elementos necessários para que haja produção de bens. Da mesma forma, com o aumento da complexidade das cidades, foi necessária a aplicação de capital fixo em estrutura física para o funcionamento da produção, o que Harvey (1985, p.6) chama de *buitl environment for production - ambiente construído para a produção* (tradução nossa).

Por exemplo, é necessário que existam casas *(ambiente construído)* suficientes para o escoamento dos eletrodomésticos *(bens de consumo duráveis)* além dos produtos de consumo não duráveis como a alimentação. Se existem as casas é necessário que exista a infraestrutura urbana para que ela se mantenha - passeios públicos, água, luz e saneamento, inclusive.

Os ativos fixos no ambiente construído são imóveis, e o valor incorporado ao espaço não pode ser removido apenas destruído. Portanto, os investimentos em urbanização implicam na criação de um espaço físico completo, que sirva para propósitos de produção, circulação, troca e consumo (HARVEY, 1985). Esse fluxo de capital

[17] Segundo Cruz (2007, p.58): "Desde 1991, as residências secundárias são *domicílios particulares de uso ocasional* compreendidos pelo organismo oficial como '(...) os domicílios particulares que serviam de moradia (casa ou apartamento), isto é, os usados para descanso de fim de semana, férias ou outro fim'." (IBGE, 1991: 13 *apud* Tulik, 2001:3).

[18] Os domicílios fechados são aqueles sem uso no momento dos levantamentos realizados pelo IBGE, como por exemplo: imóveis a venda e para locação não destinados diretamente para temporadas (CRUZ, 2007).

excedente para a construção do ambiente urbano vem da superacumulação, dos lucros da produção de bens de consumo. A princípio os capitalistas relutam em realizar investimentos em estruturas urbanas, porque estas precisam ser feitas em larga escala e são investimentos de longo prazo, difíceis de estabelecer preços e, em geral, abertos ao uso coletivo (HARVEY, 1985).

Como condições gerais para os investimentos em infraestrutura são necessários: mercado de capitais ativo, superacumulação de capitais que serão mobilizados para esses investimentos, além de um Estado disposto a financiar e garantir a construção de infraestrutura em larga escala, para utilização em longo prazo. Os sistemas de crédito são fundamentais neste processo, pois antecipam capitais que ainda serão arrecadados, e desta forma, é possível investir em obras de longo prazo. As ferramentas financeiras são imprescindíveis nesse modelo complexo de capitalismo associado à produção do espaço urbano, tais como: créditos ao consumidor, financiamentos residenciais e débitos municipais. Além das ferramentas, as instituições financeiras são necessárias para articularem essa transferência de recursos (HARVEY, 1985).

As instituições financeiras são os centros de direcionamento dos investimentos do capital que vem da supercaumulação da produção e se transformam em ativos para a estruturação das cidades e regiões criadas sob o capitalismo. As características e forma de funcionamento dessas instituições variam em cada estado-nação e são importantes responsáveis pelo direcionamento do capital que será investido em infraestrutura. O ciclo desse capital investido em infraestrutura passa por um período de amortização até que as obras sejam renovadas, porém quando a renovação é necessária antes da amortização ocorre desvalorização daquele capital inicialmente valorizado (HARVEY, 1985).

A urbanização criou territórios dotados de valores de localização e de infraestrutura que se tornaram bens de consumo escassos, onde antes existia ambiente natural. Esse processo propiciou a valorização da terra, a possibilidade de aluguel de imóveis e uma condição espacial que só é possível nas áreas urbanas (HARVEY, 1985). A literatura sobre monopólio sobre a terra, aluguéis e especulação imobiliária aponta que o especulador e o empreendedor de aluguéis precisam ter controle sobre o processo político de urbanização para garantir a valorização da terra e o lucro. Entre os atores envolvidos diretamente no mercado de terras, estão dois grupos: o de proprietários relacionados aos locatários; e o de especuladores imobiliários relacionados a

consumidores de média e alta renda. Destaca-se ainda que as instituições financeiras estão no topo desta hierarquia (HARVEY, 1985).

A diferenciação dos espaços de moradia se dá em grande parte com o apoio de governos e instituições financeiras, que dão suporte aos investidores, gerando preferência para os consumidores e maximizando o valor de utilidade dos espaços, criando ilhas de oportunidades para as classes que detêm o monopólio da terra urbana (HARVEY, 1985).

3.4 As classes sociais e seus territórios

O avanço do capitalismo ao longo dos séculos XX e XXI criou oportunidades de diferenciação dentro das classes sociais gerais de trabalhadores e capitalistas, catalisados principalmente pelas revoluções tecnológicas e mudanças na organização social. Por exemplo, isto ocorre ao tratar de trabalhos intelectuais ou manuais, que exigem maior ou menor especialização de funções; ou ainda relacionado a gama de atores envolvidos na complexa organização financeira que vem sendo desenvolvida, como especialistas em investimentos, que se diferenciam daqueles capitalistas ligados à indústria. Essa redistribuição de trabalho dividiu também a classe capitalista e a trabalhadora em estratos (HARVEY, 1985).

Juntamente com essa estratificação social criaram-se novas necessidades e novos produtos de consumo. A diferenciação social e conseqüentemente sua distribuição no espaço ocorreram pelo critério de hábitos de consumo. As instituições públicas podem ser compreendidas como promotoras desse processo. Quanto à política, cada vez mais o capital necessita da intervenção do estado para sustentar as relações de poder do sistema, ainda que por vezes sejam implementadas medidas que prevejam aumentos de salários e benefícios para a classe trabalhadora, esses são contidos de forma a manter a estrutura de poder, e servem apenas para a satisfação de necessidades dentro da mesma lógica de poder existente (HARVEY, 1985).

Independente da vontade individual, as comunidades são construídas pela influência de proprietários de terra, especuladores imobiliários, empreendedores imobiliários, corretores e investidores, através do suporte de instituições financeiras e governamentais. Os sistemas de financiamento compatíveis com os preços de cada região, bem como os agentes publicitários acabam por direcionar as escolhas de cada público (HARVEY, 1985).

A existência de infraestrutura de esgotamento sanitário e de abastecimento de água pode diferenciar a tipologia das localizações de forma mais velada. Nos países em desenvolvimento, onde surgem novas ocupações nas periferias, a negligência quanto à infraestrutura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário contribui para a formação de espaços cada vez mais precários. A influência da luta de classes na formação do espaço urbano capitalista pode ser descrita através da resistência da classe trabalhadora contra as desigualdades impostas pelo capitalismo. As reivindicações geraram respostas do Estado através da administração pública. Temas como educação, saúde e moradia foram sendo resolvidos sob a influência das classes dominantes, através de sua representação política no Estado.

As políticas públicas foram elaboradas de forma a minimizar os riscos que as reivindicações das classes trabalhadoras representavam para o funcionamento do sistema, como por exemplo: a formação através de uma escola pública formulada para educar a classe trabalhadora de acordo com as necessidades do capitalismo; o sistema de saúde capaz de solucionar problemas iminentes e manter o funcionamento da produção; a moradia suficiente para garantir a sobrevivência da força de trabalho e dispersá-la pelo território, para evitar a união e associativismo, bem como manter o mercado consumidor que esta classe representa para a produção em larga escala (HARVEY, 1985).

Com o mesmo raciocínio, foram criadas soluções e formas de investimentos, através da expansão dos subúrbios nas grandes cidades, a partir da década de 1960, por iniciativas dos proprietários de terra, com estímulos dos governos. Segundo Harvey (1985) muito da configuração atual dos espaços urbanos pode ser explicada por esta luta de classes.

Benach (2017) aponta os cortes em direitos sociais que foram intensificados desde a crise financeira de 2008, em nível mundial, como tendência e marca de identidade dos governos neoliberais. Tais ações afetam principalmente comunidades mais vulneráveis e que vivem em áreas urbanas precárias. Os cortes em investimentos feitos em serviços públicos e no setor habitacional amplificam distribuição desigual dos recursos. Por outro lado, este processo, denominado por Benach (2017) como *seletividade espacial*, possibilita a criação de novas centralidades que concentram investimentos públicos e, em conseqüência, geram espaços de interesse do capital tanto comercial quanto turístico.

Conhecendo-se esse quadro teórico sobre a construção da infraestrutura das cidades no capitalismo e considerando as condições específicas em que ocorrem no

Brasil, será abordada adiante, nesta tese, a evolução do modelo institucional brasileiro, no que se refere ao financiamento da infraestrutura de esgotamento sanitário, para que seja possível discutir dentro desse ponto de vista teórico, como o processo ocorreu no estudo de caso.

PARTE II - APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DE CASO

4. UBATUBA: CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO E INSERÇÃO REGIONAL

> Originalmente o município de Ubatuba era uma aldeia de índios tupinambás, chamada *Aldeia Iperoig*. Sua ocupação pelos portugueses só foi possível após um acordo com os nativos, no Tratado de Paz de Iperoig, firmado em 14 de setembro de 1563.
>
> No início do século XVII, Jordão Homem da Costa veio, com sua família e aderentes, estabelecer-se onde hoje se encontra a cidade. Construiu uma capela sob invocação de Santa Cruz, dando início do povoado e, em 1610, os moradores obtiveram concessão das terras compreendidas entre os rios Marajaimirendiba e Ubatuba.
>
> (...) Em 13 de março de 1855, recebeu foros de cidade, com o nome simplificado para Ubatuba.
>
> Somente com a abertura da Rodovia Rio-Santos (BR-101), na década de 70 do século seguinte, pôde retomar seu crescimento com base na exploração do turismo que se tornou sua principal atividade. Segundo o dicionário de Silveira Bueno, o significado mais própio para Ubatuba vem de ybá-tyba, o "porto das canoas". (SEADE, s.d.).

O território hoje chamado de Ubatuba era habitado por índios Tupinambás, quando os portugueses chegaram e assim teve início a colonização, em meio a guerras e acordos de paz entre os dois povos. Tribos indígenas do litoral de São Paulo e Rio de Janeiro juntaram-se para enfrentar portugueses colonizadores, formando a *Confederação dos Tamoios*. Em 1563 os Jesuítas Manoel da Nóbrega e José de Anchieta foram enviados para realizarem um acordo de paz com os índios. Nesse mesmo ano, Padre Anchieta e Cunhambebe, líder da confederação indígena, assinaram a *Paz de Iperoig*; afirma-se que foi neste momento que começou a história propriamente de Ubatuba (PMU, 2018). Séculos após a dizimação dos índios originários da região no período colonial, existem duas aldeias indígenas no território de Ubatuba: *Aldeia Boa Vista* formada na década de 1960 por famílias de índios Guaranis migrantes, localizada próxima à cachoeira do Prumirim, homologada oficialmente em 1987; e a *Aldeia Renascer* fundada em 1999 por famílias indígenas Tupis e Tupi-Guarani, localizada no Pico do Corcovado (FUNDART, 2018).

Independente das formas de governo, seja no período da monarquia ou posteriormente já no período republicano, seja com a presença de um presidente de província ou de governador de estado, as decisões políticas de governos centrais aos quais

o território de Ubatuba esteve submetido, sempre mudaram os rumos do desenvolvimento da cidade. Além disso, destaca-se a dependência econômica de Ubatuba em relação à região do Vale do Paraíba, parte do Rio de Janeiro e de Minas Gerais (SEADE. IMP, 2017).

O histórico de Ubatuba revela a constante influência dos diversos níveis de governo nas decisões que, de forma abrangente, levam aos sucessos e fracassos dos municípios brasileiros periféricos em relação às regiões que os abrigam. Ubatuba teve seu crescimento dirigido por eventos externos e decisões de políticas regionais, o que está refletido hoje, em suas dificuldades em estruturar instituições que resolvam problemas básicos da cidade, como o esgotamento sanitário. Os parágrafos acima transcritos dizem muito sobre a inserção de Ubatuba no estado e no país, sobre seu papel como centro histórico e turístico de São Paulo, e sobre a formação de seu território e população. Enfim, a história de Ubatuba reflete-se em seu presente, através de características como: crescimento urbano guiado pelas praias e pelos rios; presença de aldeias indígenas que marcam a recuperação das terras pelos povos que sempre estiveram ali e a luta pelos direitos dos descendentes de escravos que permaneceram em Ubatuba, em terras quilombolas.

Figura 4.1 - Comunidade Quilombola de Casanga, Sertão de Itamambuca.

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.2 - Quilombo da Caçandoca, próximo a Maranduba.

Crédito: Ana Claudia Sanches Batista, 2018.

Este capítulo tem como finalidade, não só apresentar descritivamente o estudo de caso, mas também problematizar a inserção do município de Ubatuba numa série de subdivisões políticas e administrativas, sobre as quais incidem diferentes instrumentos de gestão relativos ao saneamento. Pretende-se dar uma visão geral sobre o sistema de

instituições atuantes no tema de esgotamento sanitários em Ubatuba, e contribuir para a compreensão sobre as dificuldades em definir responsabilidades, diante da sobreposição de instrumentos de política pública e de instituições, dos diversos níveis de governo. Dessa forma, é possível contribuir com a análise de política pública com um enfoque multi-nível de governo, conforme abordado em capítulos anteriores.

Inicialmente, Ubatuba é apresentada na escala regional a partir de sua inserção no Litoral Norte Paulista (LN-SP) e na Unidade de Gestão de Recursos Hídricos do Litoral Norte (UGRHI-03). No item 5.2, são apresentados dados do município e a caracterização urbana de Ubatuba, bem como os contrastes e conflitos socioambientais. Por fim, são apresentadas escalas menores, mais abrangentes, que situam Ubatuba dentro de Região de Governo (RG), da Região Administrativa (RA) e da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE). Essa sequência reflete a organização administrativa da região: inicialmente Ubatuba tem um papel dentro do conjunto de municípios do LN-SP, na década de 1980 passa a fazer parte da RA de São José dos campos, e por fim, desde 2012, está inserida na RMVALE.

4.1 Caracterização do Litoral Norte Paulista

O LN-SP é formado por quatro municípios: Caraguatatuba, São Sebastião, Ubatuba e Ilhabela, definidos como RG de Caraguatatuba pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SPG) do estado de São Paulo, compostas por municípios com similaridades econômicas e sociais (SEADE, 2017).

Além desses fatores, também a continuidade do ambiente natural no território dos quatro municípios atribuem unidade à região: o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) do litoral paulista, sob coordenação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SMA), apresenta o litoral paulista como subdividido em áreas cujas características ambientais são específicas e cuja exploração dos recursos naturais ocorre de forma diferente e também nesse caso Caraguatatuba, Ubatuba, São Sebastião e Ilhabela, fazem parte de uma unidade ambiental (SÃO PAULO, 2005).

O LN-SP é uma região caracterizada pela convivência entre a diversidade de recursos naturais, a intensa valorização imobiliária e o crescente investimento em grandes estruturas regionais - portos, rodovias, por exemplo, (SÃO PAULO, 2005; SCIFONI, 2005; MARANDOLA et al., 2012). Tem vocação para a conservação de aspectos naturais - abriga o segundo maior remanescente de Mata Atlântica do mundo - refletindo-se em

potencial turístico, conforme avaliado pelo Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN) (CBH-LN, 2016-a).

A população total estimada do Litoral Norte é de 319.511 habitantes, para o ano de 2016 (IBGE, 2017); ocupa área de 1.956,17 Km^2 (SEADE, 2016) e 479,00 Km de extensão costeira (CETESB, 2016, p.17). Na Tabela 5.1, apresentamos dados básicos dos quatro municípios da região: área dos municípios; extensão da costa; população pelo censo 2010; estimativa populacional 2016; estimativa populacional 2017; densidade demográfica 2010.

Tabela 4.1 - Área, população e densidade demográfica dos Municípios do LN-SP

Município	**Área (km^2)**	**Extensão da Costa (km)** (1)	**População Censo 2010 (hab)**	**Estimativa da População 2016 (hab)**(2)	**Estimativa da População 2017 (hab)** (3)	**Densidade Demográfica Censo 2010 (hab/km^2)**
Caraguatatuba	484,94	38	100.840	115.071	116.786	207,88
Ilhabela	346,38	134	28.196	32.782	33.354	81,13
São Sebastião	402,39	107	73.942	84.294	85.538	185,00
Ubatuba	708,10	200	78.801	87.364	88.313	108,87
Litoral Norte	**1.956,17**	**479**	**281.779**	**319.511**	**323.991**	**144,04**

Tabela produzida pela autora
Fonte dos dados: IBGE, Censo Demográfico 2010; IBGE Cidades - estimativa 2016; IBGE Cidades - estimativa 2017.
(1): CETESB, 2016, p.17.
(2): Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?lang=&coduf=35&search=sao-paulo>. Acesso em: 30/06/2017.
(3): Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 07/09/2017.

Historicamente, o LN-SP é uma das regiões que mais cresce no estado de São Paulo e tem intensa ocupação da planície, onde havia restinga, entre as praias e a Serra do Mar. No entanto, não houve aumento dos serviços básicos que acompanhasse esta evolução populacional, gerando situação de extrema precariedade nas condições de moradia fora dos centros urbanizados e de interesse turístico (MARANDOLA et al., 2013).Surgiram espaços urbanos contraditórios formados por loteamentos de alto padrão e abundância de infraestrutura e por outro lado, loteamentos populares informais e sem acesso as serviços urbanos básicos, formando paisagens que provocaram mudanças espaciais, sociais e culturais nas cidades litorâneas (AFONSO, 1999; SÃO PAULO,

2005; SCIFONI, 2005). Nos quatro municípios, o crescimento se caracteriza por ocupação irregular de áreas ambientalmente frágeis, rápida expansão da mancha urbana sem infraestrutura básica que atenda à demanda e aumento de exposição da população à riscos ambientais (CBHLN, 2016-a).

Conforme dados da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), no que diz respeito a características econômicas do município: o valor adicionado do setor de serviços, inclusive serviços da administração pública, foi de 83,92% do total arrecadado pelo município, para o ano de 2014[19]. Ainda de acordo com dados da Fundação SEADE sobre a participação dos empregos formais, para o ano de 2015, 62,85% dos empregos formais estavam nos serviços e 28,85% no comércio, o que corrobora com a caracterização do município cuja economia é fortemente ligada ao turismo, conforme tabela 4.2 a seguir.

Tabela 4.2 - Empregos formais - Ubatuba, Litoral Norte e Estado de São Paulo

Empregos Formais (% em relação ao total de empregados) Ubatuba, Região administrativa do Litoral Norte, Estado de São Paulo - ano de 2015			
Empregos formais	**Ubatuba**	**Litoral Norte**	**Estado de São Paulo**
Serviços	62,85	62,81	54,50
Comércio	28,85	27,22	19,78
Construção	4,40	6,37	4,96
Indústria	3,71	3,49	18,36
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aqüicultura	0,19	0,11	2,40

Tabela adaptada dos dados de Emprego e Rendimento da Fundação SEADE, para 2015.
Fonte: Fundação SEADE. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>. Acessado em: 03/09/2017.

Como parte da caracterização dos aspectos econômicos do LN-SP, destaca-se o recebimento de *royalties* pelos quatro municípios, em proporções distintas, cobrados das concessionárias que exploram petróleo na região. Os valores são arrecadados pelo poder público e distribuídos entre os entes da federação, de acordo com a legislação federal sobre o tema (Leis Federais 9.478 de 1997; 12.858 de 2013; 13.609 de 2018, entre outras

[19] Dados de Economia do município de Ubatuba. Fonte dos dados: Fundação SEADE. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>. acessado em: 03/09/2017.

específicas). A Lei Federal 12.858 de 2013, dispõe que os *royalties* arrecadados pelos municípios, a partir de dezembro de 2012, devam ser destinados exclusivamente para as áreas de educação e de saúde. A Lei Federal 13.609 de 2018, altera a Lei 9.478 de 1997, permitindo que os recursos sejam creditados diretamente em contas bancárias de investidores e credores dos municípios, para o pagamento de dívidas, permitindo assim que os montantes recebidos sejam destinados também para pagamentos de dívidas e empréstimos. No entanto, não há indicações diretas do uso dos recursos para infraestrutura e saneamento.

Os municípios do litoral paulista, em geral, podem receber *royalties* desde 2010; o LN-SP especificamente, recebe desde 2011. Em 2014, o volume de recursos quadruplicou e cerca de 73% do total foram destinados aos quatro municípios do LN-SP (POLIS, 2016). Somado a esses recursos, o financiamento de obras de grande porte na região pelo governo federal, também foram atrativos de migrantes vindos de diversas regiões do país, com expectativa de crescimento de emprego e renda. No entanto, as políticas públicas têm sido ineficientes para atender às demandas de infraestrutura local, entre outros conflitos que surgiram com comunidades tradicionais (MARTINEZ e COLACIOS, 2016).

Segundo Martinez e Colacios (2016), houve aumento do desgastede recursos naturais e alterações drásticas e irreversíveis na paisagem dos municípios do litoral paulista, por causa de grandes obras de infraestrutura necessárias aos trabalhos ligados à exploração do Pré-Sal.

É neste contexto que os benefícios financeiros dos *royalties* estão presentes na economia do LN-SP, e podem ser utilizados para gastos com educação, saúde e pagamentos de dívidas e empréstimos. A distribuição se dá em proporções diferentes entre municípios confrontantes com a área de exploração, existem ainda taxas adicionais para aqueles municípios que concentram instalações de produção e armazenamento de produtos (COSTA et ali, 2015). A *Tabela 4.3*, a seguir, mostra os valores recebidos por Caraguatatuba, Ubatuba, São Sebastião e Ilhabela.

Tabela 4.3 - Repasses de *royalties* do Pré-Sal para os municípios do Litoral Norte paulista, referentes ao acumulado até julho de 2017

DADOS ANP REFERENTES AO MÊS DE JULHO DE 2017					
BENEFICIÁRIOS		**VALOR (R$)**			
		Royalties até 5%	**Royalties excedentes a 5%**	**Total**	**Acumulado em 2017**
UBATUBA-SP	SP	94.022,50	97.809,85	191.832,35	1.251.515,74
ILHABELA-SP	SP	1.396.585,14	17.665.436,05	19.062.021,19	129.733.531,13
SAO SEBASTIAO-SP	SP	2.244.831,24	4.919.484,29	7.164.315,53	50.125.473,21
CARAGUATATUBA-SP	SP	2.334.267,69	4.344.146,80	6.678.414,49	46.606.751,10
ESTADO DE SAO PAULOTOTAL		**29.931.817,49**	**36.059.181,66**	**65.990.999,15**	**449.642.030,00**

Fonte: Agência Nacional de Petróleo (ANP). Boletim mensal da produção de petróleo e gás natural. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acessado em: 08/09/2017. http://www.anp.gov.br/royalties-e-outras-participacoes/royalties

A distribuição de *royalties* para os quatro municípios do LN-SP tem sido crescente, desde quando passaram a ser beneficiários, em 2011; porém, Ubatuba é o município que recebe menor volume de recursos, dentro das regras de repasse proporcional aos danos considerados. Este tema não foi mais explorado nesta pesquisa, pois, pelas limitações legais descritas acima, esses valores não podem ser aplicados diretamente no setor de saneamento, e também não houve indicações na pesquisa de às custas de seus *royalties*. No entanto, é importante mencionar e destacar que essa contribuição existe no orçamento municipal, deixando como proposta de pesquisas que sejam realizadas futuras investigações sobre a aplicação real desses valores nos municípios do LN-SP.

Quanto aos índices de infraestrutura de saneamento, há dados divergentes quando analisados documentos da Prefeitura Municipal (PMU) e da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). De acordo com dados apresentados no Plano Municipal de Saneamento de Ubatuba, aprovado em 2014, o índice de atendimento do sistema de esgotamento sanitário de Ubatuba, no ano de 2010, era de 33,5%; sendo que 23,5% são ligações de clientes da SABESP, correspondente ao atendimento de 8350 ligações, no ano de 2010, e os outros 10,0% de domicílios com coleta de esgoto, foram classificados como sistemas alternativos. A extensão aproximada de rede coletora de esgotos, no

município, segundo a PMU, é de 131,6 Km e mais 3,8 Km de extensão do emissário submarino. Considera-se que deste total coletado, 100,0% recebia tratamento (PMU, 2014). Segundo dados da SEADE, a porcentagem de domicílios particulares permanentes urbanos atendidos por rede geral de coleta de esgoto sanitário de Ubatuba foi de 27,65% para o ano de 2010 (FUNDAÇÃO SEADE, 2017).

Além desses dados, o *Relatório de Situação do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte 2016* (CBHLN, 2016-a, p.92), com dados de 2015, aponta que o índice de coleta de esgotos era de 40,0% para o município de Ubatuba.

A taxa geométrica de crescimento populacional anual (TGCA) do município entre 2010 e 2017 foi de 1,25%, enquanto que a TGCA do estado de São Paulo foi de 0,83% (FUNDAÇÃO SEADE, 2017). Importante característica populacional dos municípios que têm em sua base econômica o turismo veranista é a presença de população flutuante, aquela que se aloca em domicílios particulares classificados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como *não ocupado*; em edifícios de uso coletivo (hotéis, pensões, campings, entre outros), de forma provisória, ou ocasional (finais de semana, feriados ou férias) e principalmente nos períodos de pico das férias (datas entre Natal e Carnaval) (CBH-LN, 2016-a).

A população flutuante aumenta a demanda pelos recursos naturais e serviços públicos disponíveis, especialmente em relação ao consumo de água e geração de efluentes e resíduos, porém esse fator não é considerado pelos parâmetros oficiais do estado (CBH-LN, 2016-a). De acordo com metodologia desenvolvida pelo Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte, baseada em dados oficiais de população para o ano de 2010 (IBGE, 2012) e somando-se outras variáveis populacionais, calcula-se que cerca de 1 milhão de pessoas circulem no Litoral Norte em um dia típico de verão. Ubatuba chega a abrigar 322.975 pessoas no pico do verão (dezembro a fevereiro). Sabendo-se que a população fixa no período foi estimada em 87.364 habitantes, a demanda de saneamento básico nos picos de verão aumenta em cerca de cinco vezes. A Tabela 4.4, a seguir, apresenta os dados calculados para o Relatório de situação elaborado pelo CBH-LN para o ano de 2016.

O modelo de turismo de veraneio baseado em segunda residência implica em desequilíbrios ligados à produção imobiliária de residências que ficarão sem uso a maior parte do ano, no entanto são requeridos os mesmos investimentos em infraestrutura, a despeito da baixa utilização e retorno no custo dos serviços. Segundo relatório do Instituto

Polis (2012), a modalidade turística baseada em hospedagem é menos importante do que o turismo de secunda residência, em que há intensa comercialização de unidades habitacionais, em todos os municípios litorâneos do estado de São Paulo. Assim, identifica-se em Ubatuba situação problemática em relação à infraestrutura, que se repete nos demais municípios com essa característica. Como resultados dessa dinâmica histórica, têm-se] altos investimentos e subsídios estatais à implementação de infraestrutura para serviços básicos: transporte, serviços de saúde e outros, que devem ser superdimensionados e deslocados em relação à necessidade diária da população fixa (POLIS, 2012).

Entre os dados adotados na estimativa de população flutuante do CBH-LN há a contribuição dos dados da SABESP para cálculo de população usuária dos serviços, utilizados para o *Plano Diretor de Saneamento Básico dos Municípios do Litoral Norte 2010*. A seguir são apresentados dados atuais sobre abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, publicados no sítio eletrônico da Companhia.

Tabela 4.4 - Estimativa da população flutuante da Unidade de Gestão de Recursos Hídricos 03 (UGRHI03)

Município	População Residente (IBGE, 2012)	População Flutuante Uso ocasional (SABESP, 2010)	Pop.Residente + Pop.Flutuante Uso ocasional	População Flutuante Pico (Natal - Carnaval) (SABESP, 2010)	Pop. Residente + Pop. Flutuante Pico
Caraguatatuba	100.840	110.594	211.434	229.040	329.880
Ilhabela	28.196	18.727	46.923	38.899	67.095
São Sebastião	73.942	66.146	140.088	137.396	211.338
Ubatuba	78.801	117.901	196.702	244.174	322.975
Total	**281.779**	**313.368**	**595.147**	**649.509**	**931.288**

Fonte: CBH-LN, 2016-a, p.21.

Apesar dos dados de população flutuante representarem estimativas resultantes de metodologias experimentais dos órgãos envolvidos na gestão dos recursos hídricos, as entrevistas realizadas para esta tese com os atores responsáveis pelos dados levam a considerar que a realidade é bem próxima a estas estimativas, uma vez que os indivíduos

têm a vivência e experiência prática, todos eles acima de 5 anos no local, conforme pode ser verificado no resumo das entrevistas - *Apêndice B.*

O item a seguir, trata de características específicas do município de Ubatuba, apresentando a formação espacial dos bairros, de forma que se tenha uma visão geral sobre a distribuição da população e da infraestrutura urbana pelo território.

4.2 Apresentação do Município de Ubatuba

Ubatuba situa-se entre a reserva de Mata Atlântica da Serra do Mar e o Oceano Atlântico e tem características ambientais, econômicas e sociais que se traduzem em um cenário urbano de conflitos entre natureza e sociedade. Diversos problemas socioambientais decorrentes desse conjunto de fatores justificam sua escolha como estudo de caso. Este item (4.2) subdivide-se em dois subitens, que constroem o cenário encontrado no município, abordando: breve revisão sobre o crescimento urbano e os conflitos socioambientais associados a ele (item 4.2.1) e a organização municipal, a partir da apresentação do *Plano Diretor Participativo de Ubatuba* (PDPU) (item 4.2.2).

4.2.1 Crescimento e conflitos urbanos

O surgimento de áreas de Ubatuba que se caracterizam como *urbanas* têm como origem a concessão de terras para colonos portugueses, até a sua constituição como uma Vila, em 1637. No século XVII, surgiram as primeiras ocupações seguindo os cursos d'água e ao longo da costa, pois o mar era a via de acesso (PMU, 2018). No final do século XVIII a cana-de-açúcar ergueu a economia e em seguida, a produção de ouro em Minas Gerais, fez de Ubatuba um dos maiores fornecedores de aguardente e açúcar para as cidades mineiras (SEADE, s.d).

A mudança da rota de mercadorias de todo o país para o Porto de Santos, em 1787 (PMU, 2018), por escolhas estratégicas comerciais do governo da Província de São Paulo, estagnou o crescimento de Ubatuba, por um período. Após anos de decadência econômica, outra grande ação governamental trouxe de volta o desenvolvimento para a Vila de Ubatuba: a abertura dos portos em 1808 pelo Príncipe Regente. Em decorrência disso, foi promovido maior intercâmbio comercial entre o cultivo de café na região do Vale do Paraíba, Sul de Minas Gerais e Ubatuba, por causa de seu porto, transformando-a em importante economia do estado de São Paulo, tanto pelo escoamento de café, quanto pelo comércio de escravos africanos.

Em 1855, Ubatuba ganhou *status* de cidade (POLIS, 2012-a; PMU, 2018) e a partir de então, ocorreram crescimento e avanços na implantação de infraestrutura, que recebeu intervenções, tais como: construção de cemitério, igrejas, teatro, mercado municipal, além de água encanada e residências de alto padrão para a elite local. Em 1872, com 7.565 habitantes, foi elevada ao status de Comarca (PMU, 2018).

Porém, mais uma vez, devido a decisões de instâncias governamentais centrais sobre a mudança de rota da exportação do café e a construção da ferrovia que levava o produto do oeste paulista para Santos, a Ferrovia Santos-Jundiaí, em 1867, a economia cafeeira da região do Vale do Paraíba caiu (SEADE, s.d; POLIS, 2012-a). Até a década de 1940, Ubatuba ficou isolada das atividades econômicas estaduais e regionais, e resumia-se a uma cidade decadente com 3.227 habitantes; situação que se agravara pelo isolamento da região durante o movimento conhecido como *Revolução Constitucionalista de 1932* (PMU, 2018).

A retomada da integração de Ubatuba ocorreu, a princípio, com a melhoria da Rodovia Oswaldo Cruz, ligação com Taubaté, no Vale do Paraíba, após a Revolução de 1932. Iniciou-se novo período do desenvolvimento de Ubatuba, com a economia do turismo (PMU, 2018), incrementado a partir da década de 1970, com a abertura da Rodovia BR-101 (SEADE, s.d). Ubatuba foi designada como Zona Prioritária de Interesse Turístico, em 1973, ano em que teve frequência estimada de 25.000 turistas na alta temporada. Em relação à infraestrutura urbana, o turismo crescente gerou aumento populacional e procura por segunda residência, a partir deste período (POLIS, 2012-a). Em 1975, foi concluída a construção da BR-101, ligando o Rio de Janeiro ao Porto de Santos, contribuindo para a expansão do turismo no litoral paulista (POLIS, 2012-a).

Entre 1960 e 1990, Ubatuba teve expansão territorial de 570%, mais que o dobro dos outros municípios do LN, especialmente entre as décadas de 1980 e 1990, quando a densidade demográfica e a expansão urbana eram as maiores do histórico de todos os outros quatro municípios. Houve intensa expansão imobiliária ao longo da costa, com a construção de condomínios de segunda residência (POLIS, 2012-a). Na década de 2000, a expansão ocorreu de forma mais esparsa e principalmente nas áreas conhecidas como sertão, situadas entre a Rodovia BR-101 e a Serra do Mar (POLIS, 2012-a). Ainda de acordo com diagnóstico do Instituto Polis (2012-a), no ano de 2012, 64 loteamentos irregulares com 9.429 moradores foram identificados pela prefeitura.

Figura 4.3 - Padrão urbano do bairro Sertão do Araribá. Ubatuba, 2018

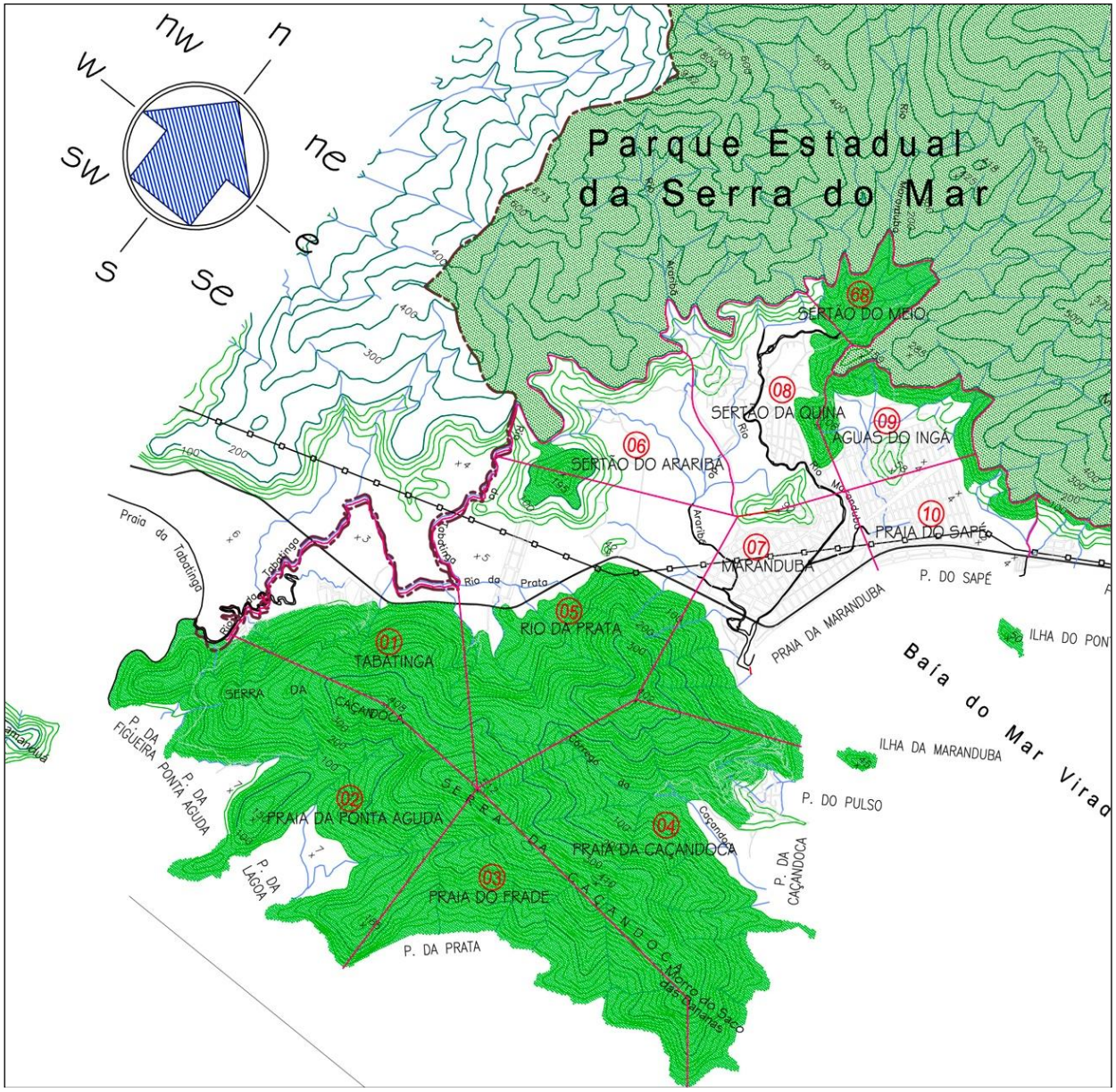
Autora: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.4 - Padrão urbano do bairro Sertão da Quina. Ubatuba, 2018

Autora: Ana Claudia Sanches Batista, 2018.

As figuras 4.3 e 4.4 apresentam fotografias de bairros afastados da orla, nas áreas conhecidas como *sertão*; na maioria dos casos com deficiência de infraestrutura e equipamentos, apesar de concentrar a maior parte dos moradores permanentes do município (POLIS, 2012-a). A figura 4.5 [Mapa Ilustrativo] indica a localização dos bairros no Distrito Sul, onde se localizam Araribá e Quina.

Figura 4.5 - Mapa ilustrativo da localização dos bairros no Distrito Sul: destacando Sertão do Araribá e Sertão da Quina



Fonte: Mapa do Plano Diretor de Ubatuba editado pela autora, 2018.

No Distrito da Sede Municipal, diversos outros loteamentos e comunidades afastadas da orla e próximos ao Parque Estadual da Serra do Mar têm crescido inicialmente de forma precária e que, ao longo do tempo conquistam algum tipo de melhoria urbana. Como exemplo dessa situação, as imagens a seguir mostram o bairro Taquaral (Figuras 4.6 a 4.9) localizado ao norte do Distrito, na direção da Praia do Perequê-Açu, conforme mapa ilustrativo (Figura 4.10).

Figura 4.6 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (a)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.7 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (b)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

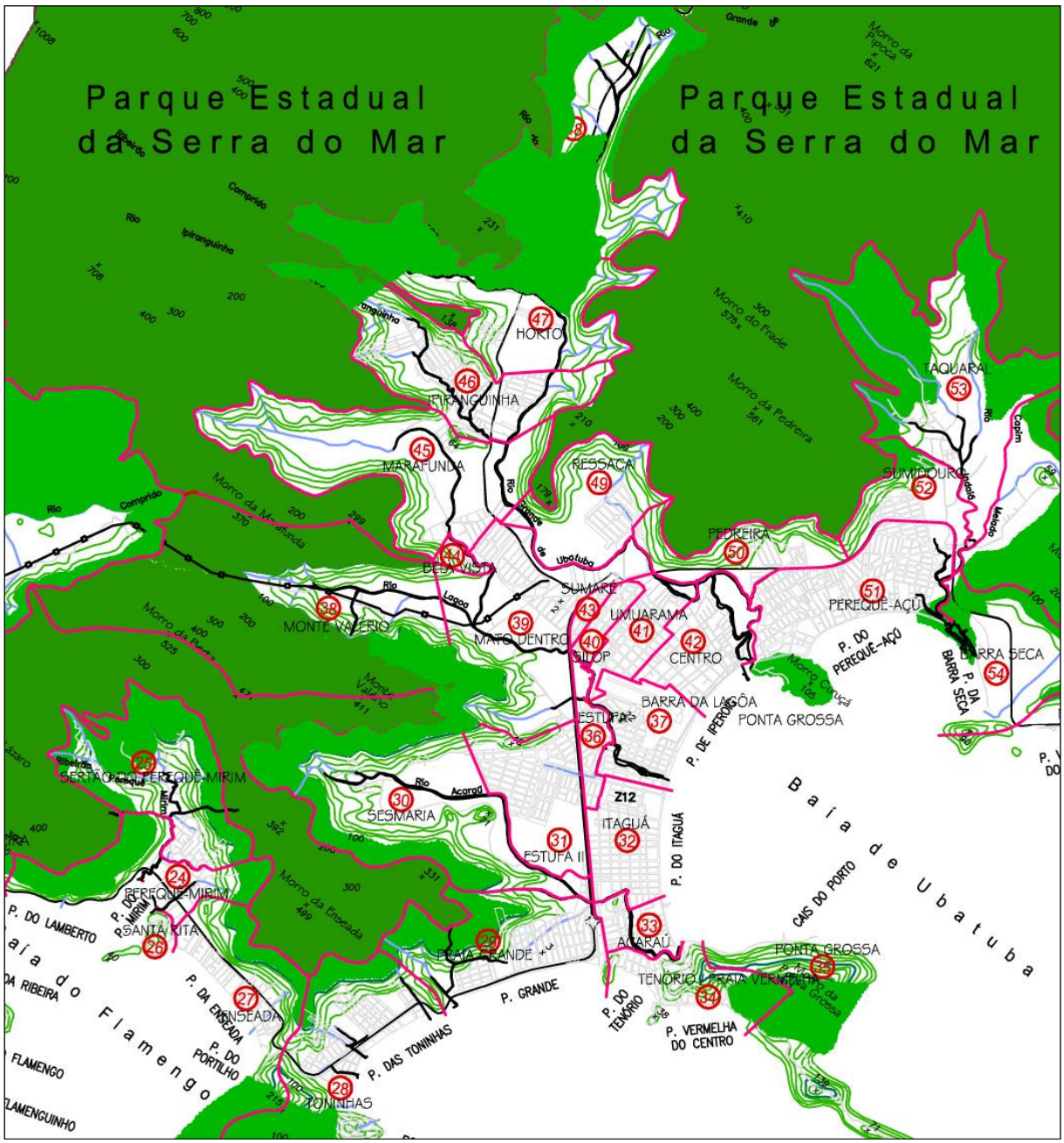
Figura 4.8 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (c)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.9 - Bairro Taquaral, sertão de Ubatuba (d)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.10 - Mapa ilustrativo da localização: Taquaral e diversos bairros centrais



Fonte: Mapa do Plano Diretor de Ubatuba editado pela autora, 2018.

Por outro lado, o cenário de Ubatuba muda de imagem nas proximidades da orla, onde os investimentos em infraestrutura são promovidos para suprir a demanda de um mercado imobiliário que produz unidades para hospedar os turistas, deixando-as ociosas ao longo do ano (POLIS, 2012-b).

Figura 4.11 - *Condomínio Reserva DNA* - empreendimento em frente à Praia Grande com 236 unidades, em construção

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

De acordo com relatório do Instituto Polis (2012-a), a distribuição do rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios em Ubatuba, por setor censitário e por faixa de renda, mostra as desigualdades socioespaciais e chama atenção para o fato de que não há concentração de população com renda acima de 10 salários mínimos no município. A localização predominante das famílias conforme o rendimento dos responsáveis é bastante marcante no território:

- Maiores níveis de rendimento - até no máximo 10 salários mínimos - são encontrados em bairros próximos à orla marítima, como: Centro, Praia da Lagoinha, Lázaro, Saco da Ribeira.
- População com menores rendimentos encontram-se nos bairros do sertão, mais próximos a Serra do Mar, distantes da orla.
- As áreas de concentração de população sem rendimento estão no limite entre Ubatuba e Caraguatatuba e na região próxima ao centro, na saída para a Rodovia Oswaldo Cruz (SP-125).

O modelo de crescimento populacional traz consigo a complexidade social e o aumento de problemas urbanos, os quais não encontram suporte na estrutura física da cidade. Os problemas gerados são de âmbito socioambiental, como: inadequação da

infraestrutura urbana que causa poluição de corpos hídricos, má qualidade das praias, degradação das características que atraem o turismo e a consequente decadência econômica.

Exemplos de ocupações populacionais transformadas, ao longo da última década, ocorreram nos bairros Estufa I e Estufa II, citados por quase todos os entrevistados como casos negligenciados pela SABESP e pela Prefeitura Municipal, quanto à infraestrutura de esgotamento sanitário em Ubatuba. As imagens a seguir ilustram a situação do bairro Estufa I, localizado próximo à região central e às praias de Iperoig e Itaguá, conforme mapa ilustrativo (Figura 4.14).

Figura 4.12 - Bairro Estufa I, localizado no entorno do Rio Tavares, Ubatuba

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.13 - Despejo de águas usadas no Rio Tavares, Ubatuba

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.14 - Mapa de localização aproximada do bairro Estufa I

Fonte: *Google Maps* editado pela autora, 2018.

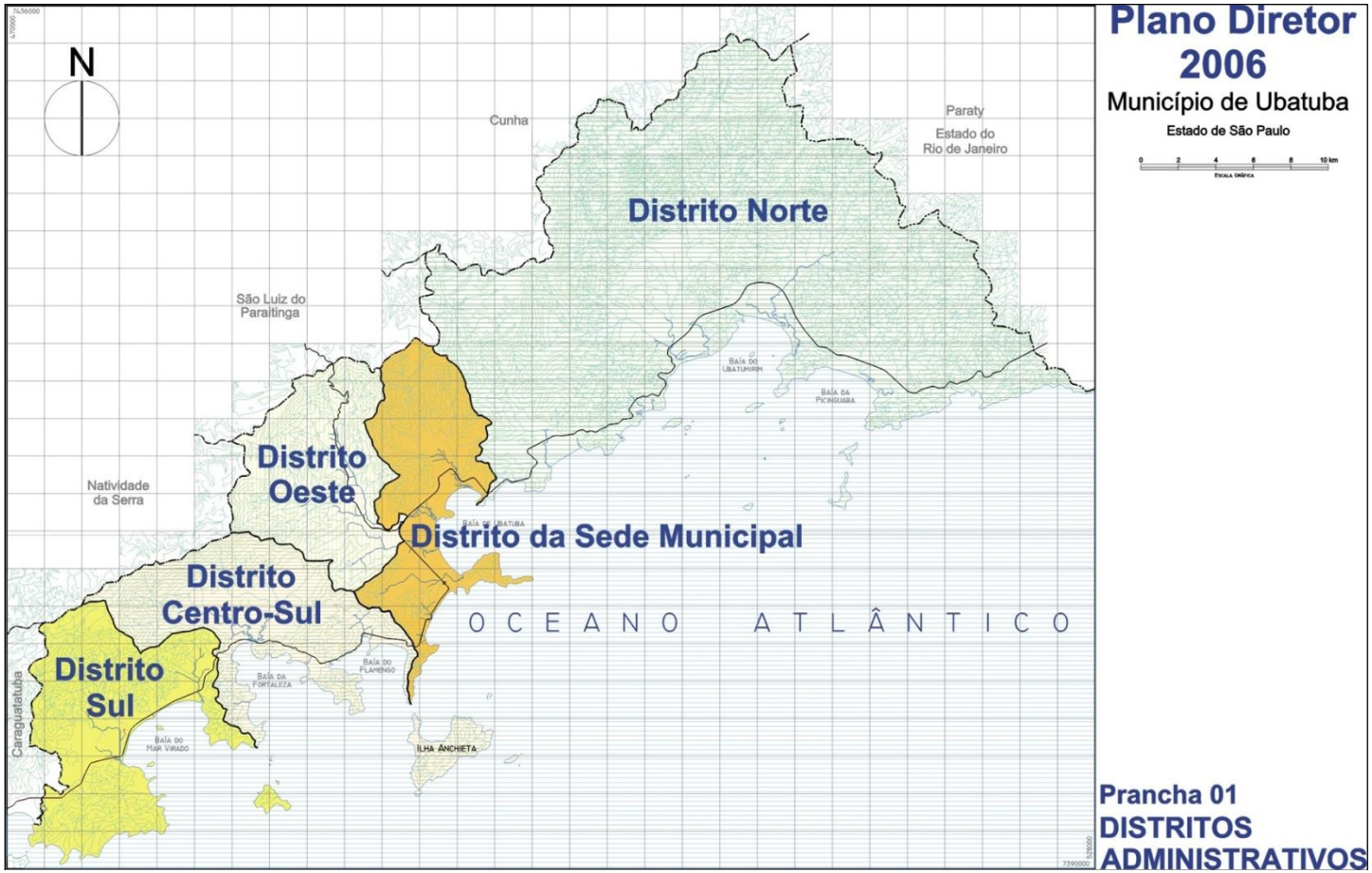
As imagens do Rio Tavares (Figuras 4.12 e 4.13) ilustram a dispersão dos problemas de infraestrutura existentes no bairro Estufa II. As imagens não provam a origem dos resíduos visíveis no rio, no entanto uma série de fatos e reportagens sobre conflitos entre moradores, SABESP e prefeitura são temas da mídia local e de discussões nas arenas de participação, em Ubatuba. As imagens acima ilustram a falta de investimento nos bairros populares e de maior concentração de moradores. Reflete ainda a má qualidade ambiental e paisagística das áreas centrais e de atrativos turísticos, levando à falência da principal atividade econômica do município: o turismo ligado às praias e à beleza natural.

4.2.2 Organização Municipal de Ubatuba

O *Plano Diretor Participativo de Ubatuba* (PDPU), Lei Municipal número 2.892 de 15 de dezembro de 2006[20], define a divisão administrativa do município em cinco distritos, para facilitar a distribuição de serviços e aplicação de políticas públicas municipais específicas (PMU, 2006). O Mapa a seguir, anexo do PDPU, mostra os limites dos Distritos Administrativos: Distrito Sul; Distrito Centro-Sul; Distrito da Sede Municipal; Distrito Oeste e Distrito Norte (PMU, 2006).

[20] Segundo informação obtida na Secretaria Municipal de Habitação de Ubatuba, no mês de abril de 2017, o Plano Diretor Participativo de 2006 está desatualizado, porém em uso, pois o novo Plano ainda não foi concluído.

Figura 4.15 - Mapa: Divisão do Município em Distritos Administrativos



Fonte: PMU, 2006, Anexo I.

Os distritos administrativos são compostos por conjuntos de bairros que, em geral, são denominados conforme as praias ali localizadas. Cada um deles carrega um histórico de ocupação urbana que contribui para a compreensão da infraestrutura de esgotamento sanitário existente ou deficiente, de origem pública ou privada, possibilitando conhecer o retrato atual da situação do esgotamento sanitário na cidade. O quadro geral de informações dos principais bairros de Ubatuba e a atual situação de cada um deles é complementar a esta tese e está apresentado no *Apêndice C - Box: Linha do tempo da urbanização dos bairros de Ubatuba*.

O Distrito da Sede Municipal e os demais ao sul dele têm áreas menores, porém são as regiões mais adensadas em relação à ocupação urbana. O Distrito Norte abrange bairros com menor ocupação e estrutura urbana e predomínio de áreas de Mata Atlântica. As figuras a seguir, editadas a partir de foto de satélite disponível no sítio eletrônico *Google Maps*, mostram, respectivamente: os limites do território de Ubatuba em que é possível visualizar as manchas de ocupação urbana (Figura 4.16) e a mancha urbana mais adensada do município, localizada no Distrito da Sede Municipal (Figura 4.17).

Figura 4.16 - Imagem de satélite - Ubatuba, Serra do Mar e Oceano Atlântico

Fonte: *Google Maps* - editado pela autora. Acessado em: 26/04/2018.

Figura 4.17 - Imagem de satélite - Distrito da Sede Municipal de Ubatuba, Serra do Mar e Oceano Atlântico

Fonte: *Google Maps* - editado pela autora. Acessado em: 26/04.

As figuras 4.16 e 4.17 mostram o predomínio de manchas verdes do território majoritariamente constituído por Mata Atlântica preservada: florestas nativas, campos de altitude, várzeas, mangues, restingas e dunas. São biomas que funcionam como abrigos de espécies animais, têm papel na estabilidade do solo e garantem qualidade ambiental e paisagística singulares, que refletem na atração dos turistas que sustentam a economia local (SÃO PAULO, 2005). A vegetação nativa recobre 87,04% do território de Ubatuba, que sofre constante pressão de ocupações irregulares desprovidas de infraestrutura de saneamento em geral (POLIS, 2012-a).

Destaca-se o importante serviço ambiental desempenhado pelos biomas da Mata Atlântica para a manutenção dos mananciais de abastecimento de água, fundamentais para o desenvolvimento e manutenção da vida urbana do município, em que os reservatórios de grande porte para o abastecimento são inexistentes, contando principalmente com o volume de água direto dos corpos hídricos.

Segundo dados do Instituto Polis (2012-a), a área possível de ser urbanizada em Ubatuba é de 3,5% do território total, numa faixa estreita e relativamente extensa entre a Serra do Mar e a faixa de praias, com cerca de 83 Km de extensão. A maior parte do território do município é composta por unidades de conservação, áreas de preservação permanente, terrenos de alta declividade bem como áreas sob risco de enchentes e deslizamentos (POLIS, 2012-a).

Figura 4.18- Ocupação de risco nos bairros do sertão de Ubatuba (a)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

Figura 4.19 - Ocupação de risco nos bairros do sertão de Ubatuba (b)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

4.3 Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos Litoral Norte (UGRHI- 03)

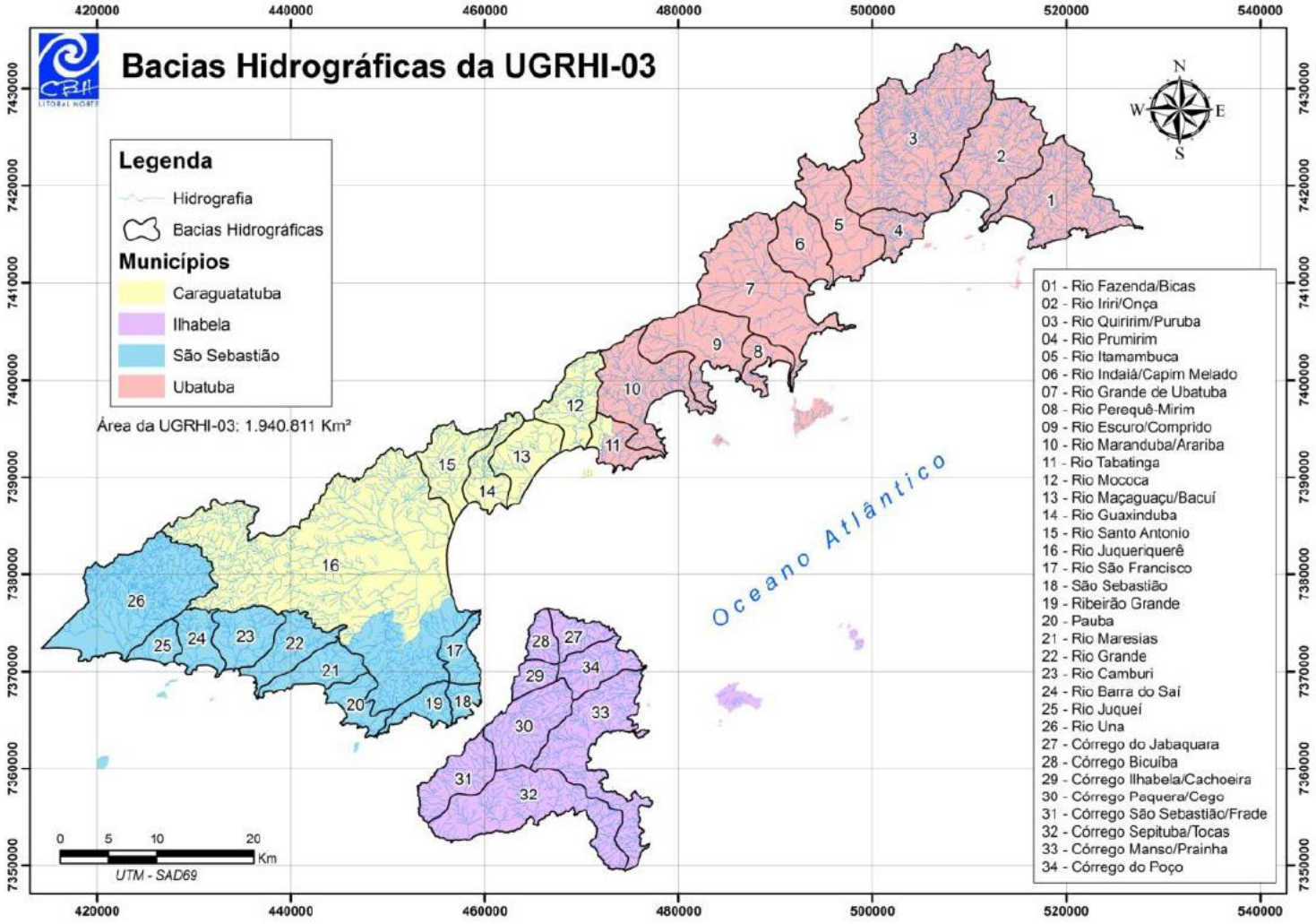
A gestão da água do Litoral Norte e o esgotamento sanitário de Ubatuba, são elementos centrais desta pesquisa, por este motivo, a seguir trata-se da Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Litoral Norte (UGRHI 03), instância estadual de apoio à gestão de recursos hídricos, da qual fazem parte os quatro municípios - Caraguatatuba, São Sebastião, Ubatuba e Ilhabela.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF), inicia-se nova etapa na gestão dos recursos hídricos, conhecido como *modelo sistêmico de integração participativa*. Regida pelo *modelo sistêmico de integração participativa,* a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecida pela Lei Federal Nº9.443 de 1997, criou uma série de instituições e instrumentos para a gestão da água, além de promover a descentralização das decisões, em relação às políticas de recursos hídricos (CAMPOS e FRACALANZA, 2010).

O estado de São Paulo antecipou-se à lei federal: em 1991 criou a Lei Estadual Nº7663 de 1991, estabelecendo que o gerenciamento de recursos hídricos deveria ser realizado por meio de Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs) geridas pelos CBHs como fóruns de participação e integração de atores e interesses, que têm como papel promover um fórum permanente de negociação sobre os usos dos recursos hídricos nos territórios das bacias hidrográficas, inclusive questões sobre água e esgotos. Dessa forma, as legislações estaduais e federais da década de 1990 propõem que se fomente a convergência entre as políticas nacional e estadual de recursos hídricos com os interesses regionais e compatibilizar políticas setoriais que têm a água como elemento estruturante, como: saneamento, turismo, irrigação, energia, indústria, entre outros (CAMPOS e FRACALANZA, 2010). O estado de São Paulo está subdividido em 22 UGRHIs criadas pela Lei Estadual Nº 9.034, de 27/12/1994.

A RA de Caraguatatuba e a UGRHI 03 são territórios coincidentes. Trata-se de uma bacia hidrográfica de conservação, cuja demanda por recursos hídricos é fortemente influenciada pelo crescimento urbano e populacional (CBHLN, 2011, pág.18). É a segunda menor bacia do estado de São Paulo em área de drenagem, com 1.948Km^2, com 34 sub-bacias. Predominam áreas protegidas - 80,75% das áreas são consideradas de conservação integral. A Figura 4.20 mostra as 34 Bacias Hidrográficas que compõem a UGRHI 03.

Figura 4.20 – Bacias Hidrográficas da UGRHI 03 – Litoral Norte de São Paulo



Fonte: CBHLN, 2011

As sub-bacias de 01 a 11, desde o extremo norte do litoral paulista, na divisa com o estado do Rio de Janeiro - Bacia do Rio Fazenda - até o sul de Ubatuba, na divisa com Caraguatatuba - Bacia do Rio Tabatinga - localizam-se no município de Ubatuba. Junto com as demais Bacias localizadas em Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião têm seu ordenamento pelo Plano de Bacia Hidrografica, coordenado pelo CBH-LN.

A importância do CBH-LN para o esgotamento sanitário de Ubatuba está em seu papel integrador de atores e como arena de discussão de políticas públicas entre instituições participantes. Conforme constatado no acompanhamento realizado nesta pesquisa, dentre as atribuições estabelecidas em seu Estatuto (CBH-LN, 2016-c), o CBH-LN tem atuação regular, buscando o entendimento entre os usuários dos recursos hídricos; a integração entre os segmentos da sociedade e a busca, por meio da Câmara Técnica de Saneamento (CT-SAN), por realizar a gestão dos principais problemas, funcionando como espaço de diálogo e busca de propostas. Os resultados obtidos pelo CBH-LN neste campo do saneamento, nem sempre são positivos e consensuais, no entanto, notou-se durante a pesquisa, que é o lugar de reunião dos indivíduos influentes.

Para o trabalho de análises de políticas públicas de Ubatuba, no âmbito do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), o CBH-LN tem importante papel na produção de informações técnicas, elementos de grande importância nos processos de mudanças de políticas públicas, conforme apontado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993). A secretaria executiva do CBH-LN é responsável pela produção e atualização dos diagnósticos e Planos de Bacia do Litoral Norte, papel que desempenha assiduamente, conforme pode ser visto em toda a documentação produzida e disponibilizada no sítio eletrônico do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo (SigRH)[21]. Trata-se de material que sistematiza dados de diversas fontes, estabelece comparativos entre os municípios, analisa situações conflituosas e aponta caminhos de solução. Devido ao poder de conectar instituições e atores sociais, as informações produzidas tornam-se de conhecimento geral e têm maior possibilidade de serem adotadas pelos decisores de políticas públicas.

[21] Disponível em: < http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/apresentacao>. Acessado em: 16/05/2018.

4.4 Litoral Norte: Região de Governo inserida na Região Administrativa de São José dos Campos

É de interesse desta pesquisa entender como funcionam as responsabilidades de atores sociais e de instituições, no que se refere às políticas públicas de saneamento no município de Ubatuba. Para tanto, é relevante definir o pertencimento de Ubatuba às divisões administrativas definidas para o estado de São Paulo que se referem a gestão de políticas públicas regionalizadas.

Segundo a SEADE, as divisões administrativas do estado de São Paulo, vigentes e consideradas pela SPG são: Região Administrativa (RA), Região de Governo (RG), Região Metropolitana (RM), Aglomeração Urbana (AU) e Microrregiões, esta última não regulamentada por lei específica (SEADE, 2018-b).

Ubatuba pertence à Região de Governo de Caraguatatuba, desde 1984; à Região Administrativa de São José dos Campos, desde 1987; e à Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE), esta última instituída recentemente, pela Lei Estadual Complementar 1.166 de 2012. Dentro da RMVALE, Ubatuba enquadra-se na Sub-Região Litoral Norte, composta por Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela (POLIS, 2012).

De acordo com a Fundação SEADE (2018-a), as subdivisões administrativas, em geral, são agregações supra-municipais cujo objetivo é organizar atividades de planejamento, prestação de serviços públicos e realizar a gestão de políticas públicas de forma compartilhada entre o Estado e os municípios ou ainda entre municípios de uma mesma região.

As entidades do tipo Regiões de Governo foram definidas pelo Decreto Estadual Nº22.592 de 22/08/1984, pelo então governador Franco Montoro, com a finalidade de estimular a descentralização das atividades administrativas do estado e promover a ação integrada dos órgãos administrativos (SÃO PAULO-ALESP, 1984-a). Em seguida, o Decreto Estadual Nº22.970 de 29/11/1984, criou as Regiões de Governo e estabeleceu a composição municipal de cada uma. Ficou então definida a Região de Governo de Caraguatatuba, integrada pelos municípios: Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba (SÃO PAULO-ALESP, 1984-b).

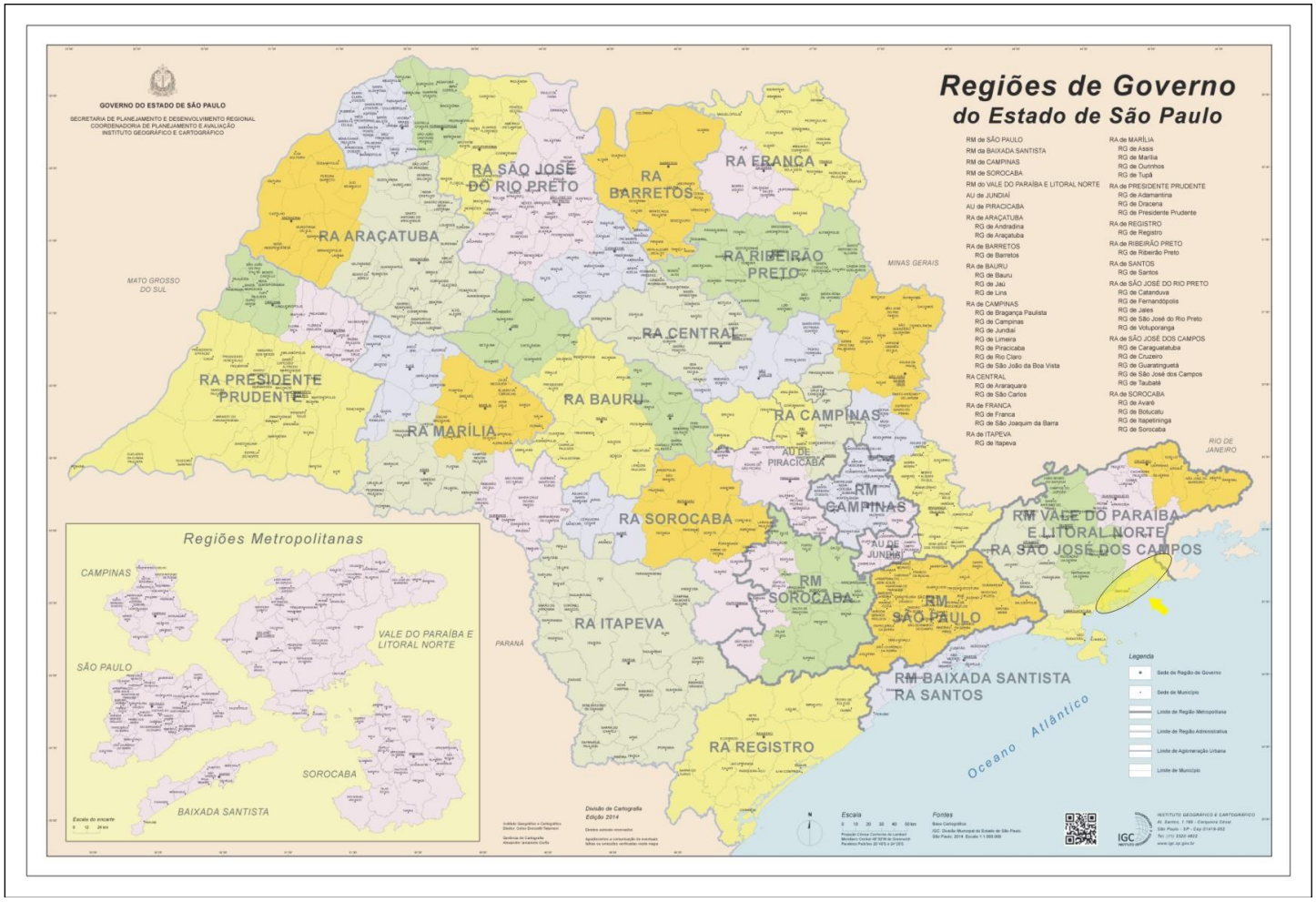
Ainda na mesma gestão governamental, o Decreto Estadual Nº26.581 de 05/01/1987 foi criado para compatibilizar as Regiões Administrativas existentes com Regiões de Governo, estas últimas definidas como divisões geográficas harmônicas para

fins de planejamento, sob responsabilidade da Secretaria de Economia e Planejamento e da Secretaria Extraordinária de Descentralização e Participação (SÃO PAULO-ALESP, 1987).

O Decreto Nº26.581 de 1987 conceituou as Regiões Administrativas como "macro unidades territoriais, destinadas a atender ao trâmite administrativo decorrente das atividades desenvolvidas pelos órgãos e entidades da Administração Centralizada e Descentralizada." (SÃO PAULO-ALESP, 1987, Artigo 2º., parágrafo II). Em seguida, definiu a composição das Regiões Administrativas como abrangendo o território de Regiões de Governo agrupadas, de acordo com definições expostas no Decreto. A Região Administrativa de São José dos Campos ficou composta pelas Regiões de Governo de Caraguatatuba, Cruzeiro, Guaratinguetá, São José dos Campos e Taubaté. Posteriormente esta composição daria origem à Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE), em 2012.

A figura 4.21 a seguir ilustra a delimitação atual de todas as RAs e as RMs do estado de São Paulo.

Figura 4.21 - Mapa das Regiões de Governo do estado de São Paulo incluindo as Regiões Metropolitanas



Fonte: IGC - Instituto Geográfico e Cartográfico. Disponível para download gratuito em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_governo.html>. Acessado em: 11/04/2018. Adaptado pela autora para destacar o município de Ubatuba.

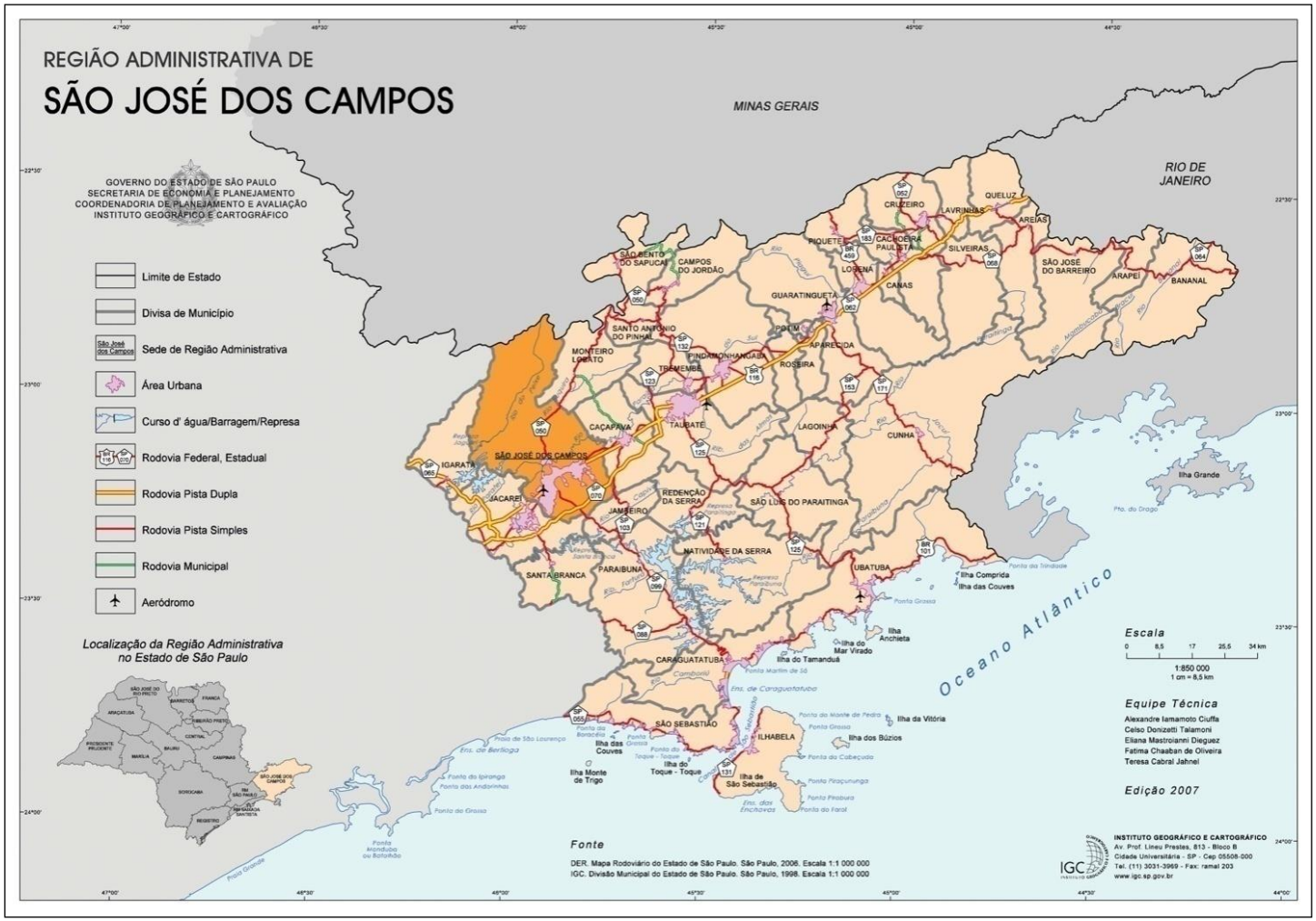
Atualmente, cada uma das 16 RAs do estado de São Paulo conta com um Escritório Regional no município sede e tem apoio da Subsecretaria de Relacionamento com Municípios do Governo do Estado de São Paulo, que coordena a implementação de políticas públicas nos municípios, em especial para coordenação de convênios voltados a realização de obras de infraestrutura urbana, edificações de interesse comunitário e aquisição de equipamentos para serviços urbanos (SÃO PAULO-CASA CIVIL, 2018).

No ano de 2015, a população do estado de São Paulo passou dos 43 milhões de habitantes, no entanto o cenário era de desaceleração do crescimento de quase todas as RAs, sendo que apenas quatro delas tiveram ritmo de crescimento superior ao do estado, inclusive a RA de São José dos Campos. Entre 2010 e 2015, a população do estado de São Paulo teve crescimento de 0,87%, enquanto que a *RA de São José dos Campos* teve crescimento de 1,05%[22] (O ESTADO DE S.PAULO, 2015). Esta região é composta por 39 municípios e sua estimativa populacional para o ano de 2018[23]foi estabelecida em 2.446.521 habitantes; com Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) de 0,98% ao ano - maior que os 0,82% ao ano, prevista para todo o estado de São Paulo (SEADE, 2018-F). A Figura 4.22 mostra o território desta RA e as principais vias de ligação intra-regionais.

[22] As demais Regiões Administrativas de São Paulo que tiveram ritmo de crescimento anual maior que do estado, entre 2010 e 2015 foram: RA Ribeirão Preto, com 1,27% de crescimento; RA Campinas, 1,21% e Sorocaba, 0,96%.

[23] De acordo com nota divulgada pela fundação SEADE para as informações, as estimativas de população, referem-se a data de 1 de julho de cada ano, conforme resolução do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: < http://www.perfil.seade.gov.br/?#>. Acessado em: 25/04/2018.

Figura 4.22 - Mapa das Regiões Administrativas do estado de São Paulo - Região administrativa de São José dos Campos



Fonte: IGC - Instituto Geográfico e Cartográfico. disponível para download gratuito em: <http://www.igc.sp.gov.br/produtos/regioes_adm.html>. Acessado em: 11/04/2018. Adaptado pela autora.

Desde a década de 1970, diversos fatores contribuíram para o crescimento desta região: a expansão do turismo, e o crescimento da construção civil para segunda residência; posteriormente a exploração de gás e petróleo, expansão do Porto de São Sebastião, além da consolidação do modelo rodoviarista que propicia os fluxos de cargas, em especial ligadas ao transporte de gás e petróleo e a ligação da capital paulista com o Porto de São Sebastião renovado, através da ampliação de rodovias existentes e construção de novos trechos (MARANDOLA et. al., 2013).

Conclui-se que, esta instância administrativa do governo estadual tem como papel a execução de políticas públicas, sem caráter decisório ou participativo nas mesmas, por sua própria natureza administrativa. A importância de contextualizar Ubatuba na RA de São José dos Campos está em chamar a atenção para sua posição de município periférico dentro de uma região do estado de São Paulo, submetida a um planejamento regional de grandes obras, por exemplo: rodoviárias, portuárias e industriais, que afetam o crescimento da ocupação de Ubatuba. Conclui-se que estes grandes investimentos regionais falham em não observarem os impactos sociais locais (POLIS, 2012-b).

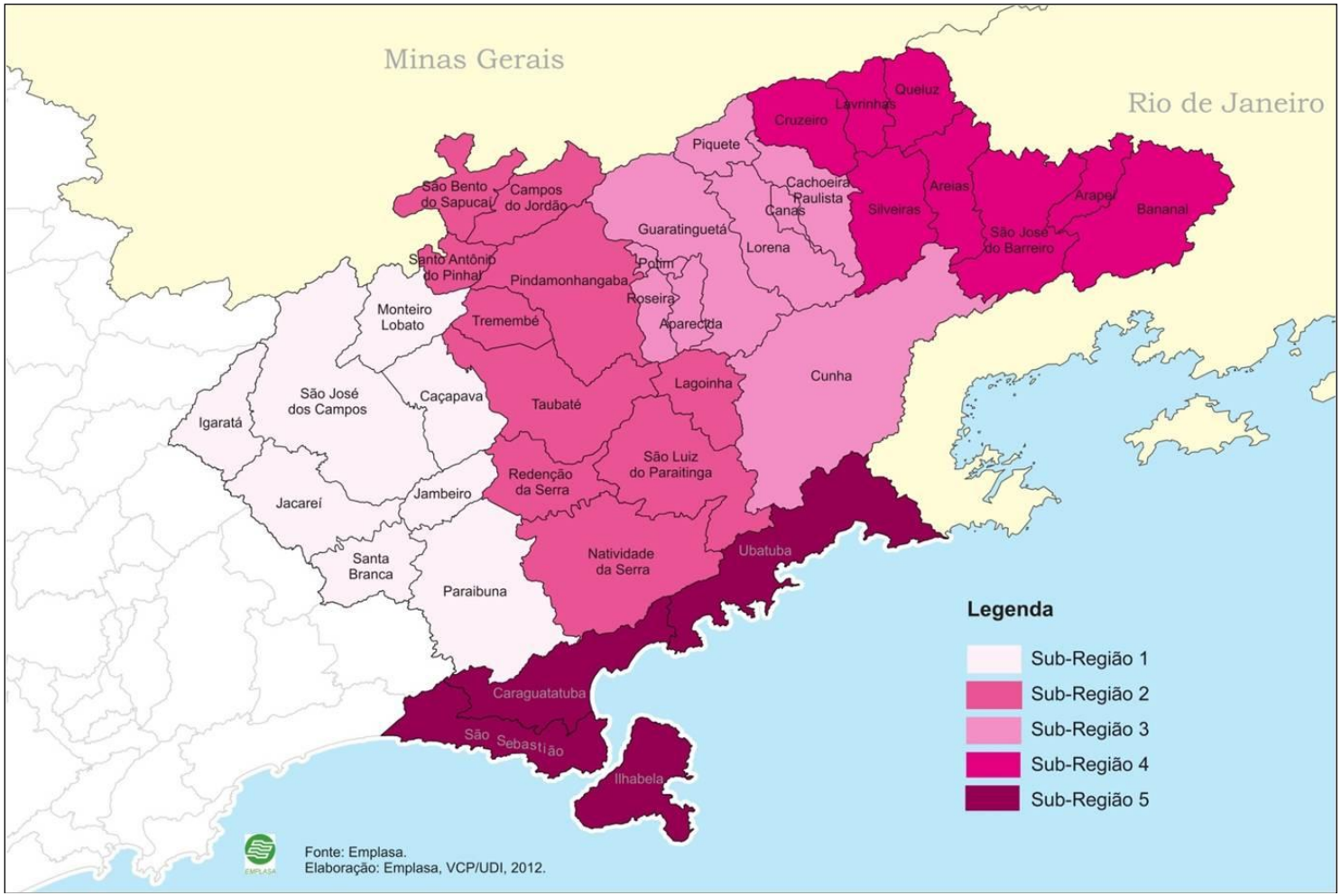
4.5 Região Metropolitana Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE)

Em 2012, foi criado instrumento legal - Lei Estadual Complementar Nº 1.166 de 2012 - que determina a inserção do LN-SP na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE) (SÃO PAULO, 2012). A RMVALE é coordenada pelas deliberações do Conselho de Desenvolvimento da RMVALE, composto pelos 39 prefeitos dos municípios inclusos na região e por representantes do governo do estado de São Paulo (AGEMVALE, 2015).

Tal situação implica na submissão das decisões sobre saneamento básico no litoral norte ao conselho da RMVALE, composto por representantes dos estados além dos prefeitos dos municípios participantes; nesses casos, confunde-se a titularidade dos serviços entre prefeitura, região metropolitana ou governo do estado (ALVES, 2008).

A RMVALE ocupa área total de 16.180,94Km^2, com 98% de empregos em atividades classificadas como urbanas e apenas 2% em atividades agrícolas (SÃO PAULO - ESTADO, 2015). Territorialmente, essa divisão administrativa é coincidente com a RA de São José dos Campos, com 39 municípios inclusos, divididos em 5 sub-regiões, conforme Figura 4.23, a seguir.

Figura 4.23 - Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - Divisão Sub-Regional



Fonte: EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. 2016. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVALE>. Acessado em: 26/04/2018.

A *Sub-região 5* é composta pelos 4 municípios litorâneos - Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela - e seu Produto Interno Bruto (PIB) é o terceiro maior da RMVALE: R$16.570.728,00. As demais sub-regiões apresentam os seguintes PIBs: *Sub-regiões 1*, R$45.217.939,00; *Sub-região 2*, R$23.891.588,00; *Sub-região* 3,R$8.671.766,00 e a *Sub-região* 4, R$2.770.745,00 (EMPLASA, 2017).

O crescimento populacional anual total da RMVALE é de 1,41%, enquanto que o crescimento populacional da *Sub-região 5* é de 2,01% (EMPLASA, 2017). A RMVALE concentra 2,5 milhões de habitantes para o ano de 2017[24] e gerou 5,2% do PIB paulista no ano de 2014; apresenta riquezas naturais e culturais, além de atividades econômicas de importância nacional. Quanto à economia, destacam-se produção industrial dos setores automobilístico, aeronáutico, aeroespacial e bélico; atividades turísticas, portuárias e petroleiras no Litoral[25].

Em 2012, opções políticas e econômicas de expansão do LN-SP foram concretizadas pela criação da RMVALE, tornando oficial a integração dos municípios litorâneos, que compartilham uma dinâmica de crescimento industrial e urbano intensivo com os municípios do Vale do Paraíba. Formou-se um eixo de desenvolvimento com previsão de expansão de rodovias para atender ao aumento do fluxo de cargas (MARANDOLA et. al., 2013), e consequentemente do turismo. De acordo com Marandola et. al. (2013), a criação da RMVALE insere os municípios do litoral em uma situação de extrema exploração de ambientes naturais frágeis, característicos do litoral norte paulista, porém sem preparo para suportar os problemas que serão gerados. Segundo o autor, problemas para enfrentar a nova situação de crescimento urbano vão desde a falta de diagnóstico dos problemas existentes, de legislação e de capacidade de resposta para a situação de vulnerabilidade que se forma.

Cabe ressaltar, que o litoral norte paulista não está estruturado em capacidade de respostas para enfrentar este crescimento, quando se analisa a capacidade de abastecimento de água potável e principalmente de tratamento de esgotos domésticos e não domésticos (CBHLN, 2013; Vieira, 2014).

A ineficiência ou a falta de saneamento básico, principalmente serviços de água e esgotamento sanitário, podem propiciar a precariedade da saúde pública dos municípios,

[24]Estatística IBGE para 2017, publicada no site da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A - Emplasa. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVALE>. Acessado em: 18/12/2017.
[25] Idem.

pela propagação de uma série de enfermidades de veiculação hídrica associadas à falta de saneamento (FERREIRA et al., 2016).

As implicações da inserção do litoral norte na RMVALE referem-se a promover crescimento populacional e urbano baseado na construção de grandes estruturas, como túneis, plantas industriais e ampliação do porto, em um ambiente físico com fragilidades ambientais específicas e com deficiências na infraestrutura urbana, de forma que os problemas não resolvidos nas cidades do litoral norte serão amplificados (MARANDOLA JR et al., 2013). Observa-se que a estrutura institucional das prefeituras municipais, as condições legais e orçamentárias não alcançarão soluções para as consequências dos grandes investimentos de escala metropolitana que chegam ao LN-SP. Marandola Jr. et.al. (2013), ao tratarem da resiliência destas cidades para enfrentarem riscos ambientais e consequências de mudanças climáticas associadas à metropolização da região, afirmam ser necessário pensar em um modelo de urbanização e política de desenvolvimento urbano para atender às novas demandas do conjunto de fatores trazidos com o crescimento populacional.

Em 2015, através da Lei Estadual Complementar Nº1.258 (ALESP, 2015), foi criada a Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), em formato de autarquia estadual, vinculada à Casa Civil do governo do estado de São Paulo, com sede no município de São José dos Campos. A AGEMVALE tem como objetivo integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse da RMVALE (AGEMVALE, 2015).

Quanto ao financiamento da AGEMVALE, esta receberá recursos financeiros do estado e do orçamento dos municípios que a compõem e pelo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (FUNDOVALE), doações, empréstimos de organismos internos e externos, receitas de outorgas de concessões, permissões ou autorizações onerosas, receitas de serviços prestados pela agência, de acordo com seu regulamento e rendas de seu patrimônio. As contribuições dos 39 municípios à AGEMVALE deverão ser equivalentes aos recursos cedidos pelo estado de São Paulo; sendo que cada município pagará valores proporcionais ao seu respectivo Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) (AGEMVALE - sítio eletrônico - 2015).

4.6 Visão geral do sistema: desenho multi-nível das políticas de esgotamento sanitário de Ubatuba

Este item encerra o *Capítulo 4* resumindo a caracterização do sistema institucional que envolve o estudo de caso de Ubatuba e introduzindo questões que serão discutidas com mais detalhes no *Capítulo 5.* Apresenta-se o panorama geral das políticas públicas de esgotamento sanitário no Brasil e no estado de São Paulo, para que no próximo capítulo seja inserida a discussão sobre o subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, aplicando-se o conceitos do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), de Sabatier e Jenkins-Smith (1999).

De maneira geral, a CF define o saneamento como uma das competências comuns entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Institui ainda, no artigo 200, que o sistema único de saúde tem também como competência participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico (BRASIL, 1988). Os principais meios de financiamento do saneamento são originados do Orçamento Geral da União (OGU); Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), tendo como principais agentes financeiros a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (LEONETI, PRADO e OLIVEIRA, 2011). Quanto à estrutura institucional em nível federal, o Ministério das Cidades (MCidades) é o principal agente responsável pela execução de obras de saneamento; o Ministério da Saúde (MS) atua nos pequenos municípios através da Fundação Nacional da Saúde (FUNASA); o Ministério do Meio Ambiente (MMA) atua no saneamento básico através da Agência Nacional da Águas (ANA); o Ministério da Integração Nacional (MI) atua principalmente com programas de abastecimento na região do semi-árido junto com o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (MMA-BRASIL, 2017).

O governo do estado de São Paulo tem como foco a prestação dos serviços através da SABESP; exerce papel de controle de poluição e qualidade dos recursos hídricos através da CETESB e o gerenciamento e execução da política estadual através dos escritórios regionais do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE).

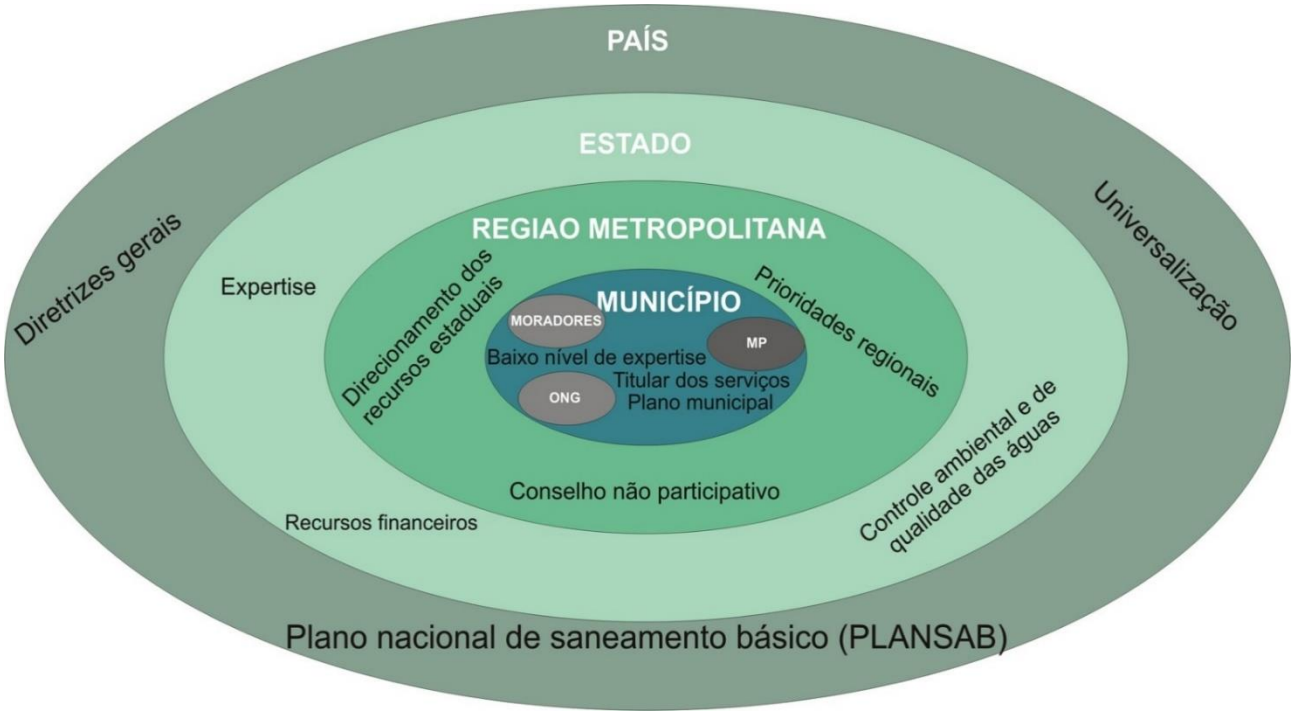
Como atores intermediários presentes na cena do saneamento básico, o Ministério Público Estadual (MPE) e o Ministério Público Federal (MPF) têm o papel de intervirem em situações problemáticas, atuando de forma específica em cada caso que acompanham. Cabe aos MPs instaurarem processos, realizarem audiências e buscarem esclarecimentos

com os atores responsáveis, quando acionados em situações problemáticas, buscando assim fazer com que se cumpram as leis sobre o tema (CAOM-CE, 2013). O Ministério Público tem, em relação ao tema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o papel de defender a implantação de saneamento eficiente e universal no Brasil; no entanto é necessário que esses assuntos estejam nas pautas de ação do MP de cada comarca, para que então seja proposta a aplicação dos instrumentos que possuem - instauração de inquéritos, investigações e Ações Civis Públicas (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2017).

As diretrizes nacionais vinculam o financiamento de projetos e obras de saneamento propostos pelos governos locais à existência de Planos Municipais de Saneamento (BRASIL, 2007). No entanto, segundo Melo (2011), a maior parte dos municípios brasileiros apresenta déficit de quadros técnicos, dificultando o acesso às linhas de crédito para a própria elaboração de projetos de execução de obras de saneamento, conforme também foi abordado nas entrevistas desta pesquisa.

O esquema a seguir pretende ilustrar a interação e os papéis dos diversos níveis de governo que integram o processo de política pública de esgotamento sanitário em Ubatuba (Figura 4.24). Foram considerados também: o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (CD-RMVALE), como um conselho não participativo, ainda sem papel expressivo devido à falta de estruturação e de mobilização de seus componentes; o CBH-LN que, apesar de ser órgão ligado à execução da política de Recursos Hídricos, tem papel fundamental nas discussões e controle social das políticas de saneamento em geral, já que há carência de um Conselho Municipal de Saneamento (CMS) que se existisse, exerceria este papel.

Figura 4.24 - Governança multi-nível no estudo de caso de esgotamento sanitário de Ubatuba



Fonte: imagem produzida pela autora, 2016.

A Figura 4.24 resultou da busca pela sistematização e por uma interpretação do que foi observado nos estudos de campo. Foi gerada após o levantamento descritivo das instituições, seus papéis históricos no setor de saneamento, as relações dos múltiplos níveis de governo na tomada de decisões de políticas públicas de esgotamento sanitário, bem como a forma de atuação em relação ao LN-SP. O capítulo a seguir aprofundará essa discussão, tendo como foco a situação específica das políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, que foi definida como o Subsistema de Política Pública em estudo, de acordo com a teoria adotada como base desta pesquisa, sobre o Modelo de Coalizão de Defesa.

5. O SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE UBATUBA

Conforme apresentado na Introdução do *Capítulo 3* desta tese, as políticas públicas de esgotamento sanitário do município de Ubatuba foram analisadas a partir da abordagem do Modelo de Coalizão de Defesa (MCD) (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), pelo qual coalizões de atores em torno de uma questão de política atuam em um *locus* conceituado como *Subsistema de Política Pública,* defendendo propostas em torno de um tema de política pública (CAPELLA e BRASIL, 2015; VICENTE e CALMON, 2011).

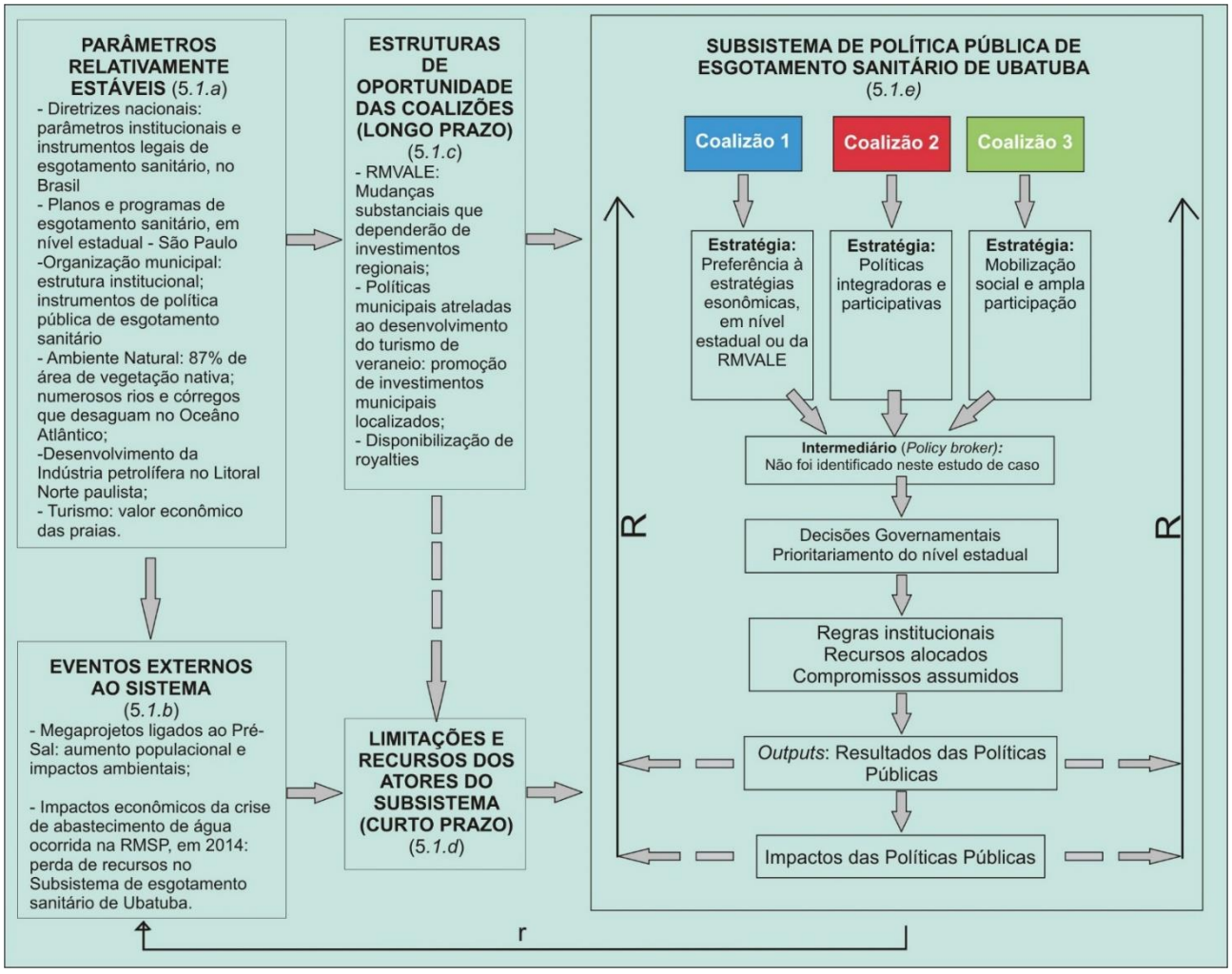
Um *Subsistema de Política Pública* é composto por elementos funcionais, tais como as políticas que incidem sobre o tema, os instrumentos legais, planos e programas;pelo arcabouço institucional que o faz funcionar; pela delimitação territorial, espaço sobre o qual incidem os elementos funcionais tratados, e pelos atores sociais organizados em coalizões de defesa (SABATIER e WEIBLE, 2007). Atores unidos por ideias semelhantes trabalham em defesa de suas propostas. Além dos recursos fornecidos por esses indivíduos participantes do processo e dos resultados da influência deles nas políticas públicas, há de se considerar fatores exógenos, tais como os fatores políticos e econômicos, pois "a estrutura das redes reflete estruturas sociais globais." (VECCHIO; MASSARDIER e MAYAUX, 2014, p.7).

Os parâmetros estáveis e dinâmicos que definem o contexto em que o subsistema está imerso foram caracterizados no modelo teórico de Sabatier (1988) e desenvolvidos ao longo das revisões da teoria elaboradas por ele e outros autores (SABATIER E JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER, 1998; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER et.al., 2005; SABATIER, 2007; SABATIER e WEIBLE, 2007; WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009). Este capítulo realizou parte do objetivo geral da pesquisa, ao apresentar um estudo sobre a interação dos atores sociais e a formação de coalizões de defesa, para interpretar o processo de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba.

O esquema a seguir é uma releitura do modelo explicativo de Sabatier e Weible (2009, p.123) apresentado no *Capítulo 3 - Quadro 3.1*. Este novo *Diagrama de Fluxos* foi estruturado a partir da síntese elaborada sobre o estudo de caso de Ubatuba. Representa, portanto, a visão da autora sobre o subsistema de políticas públicas

associadas ao tema do esgotamento sanitário de Ubatuba, constituído pelos resultados da pesquisa bibliográfica; da pesquisa de campo e por interpretação realizada sobre o estudo de caso, no âmbito da teoria do MCD.

Quadro 5.1 – Diagrama de Fluxos do MCD adaptado para o Subsistema de Esgotamento Sanitário de Ubatuba



Fonte: Adaptado pela autora a partir do original: Weible, Sabatier e McQueen (2009, p.123), baseado no Diagrama de Fluxos da revisão de 2007. Tradução nossa.

O *Diagrama de Fluxos* acima é composto por elementos que interagem dando movimento ao processo de política pública: são parâmetros e eventos que criam oportunidades e limitações para que os atores ajam em busca de seus objetivos de políticas públicas. Esses indivíduos atuam em coalizões que se mantêm unidas por ideias centrais em comuns, estabelecem suas estratégias e têm retornos vindos do impacto das políticas vencedoras dentro do próprio subsistema (R); além do retorno sobre os eventos externos

e desses para o subsistema (r). As setas de cor cinza representam as interações entre os elementos que estruturam o processo de política pública, interferindo uns nos outros aos quais estejam ligados.

Com base no *Diagrama de Fluxos* acima (Quadro 5.1), este capítulo aborda o conjunto de elementos considerados na definição do subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Inicialmente, apresenta-se o escopo do subsistema, esclarecendo cada um dos elementos que compõem o *Diagrama*, explicando como as informações relacionam-se entre si. Em seguida, aprofundam-se os comentários especificamente sobre a formação dos *Parâmetros Relativamente Estáveis* - citados no primeiro quadro superior do *Diagrama* - pois, considera-se que o histórico da estruturação desses parâmetros é fundamental para a compreensão sobre a situação atual do *Subsistema de Políticas Públicas* e seus elementos, apresentados no quadro maior do *Diagrama*.

Os demais itens deste capítulo foram destinados a apresentarem os instrumentos de política pública incidentes sobre o S*ubsistema* estudado. Por fim, conclui-se com uma interpretação sobre a interação entre os instrumentos citados, caracterizando o encaminhamento que os múltiplos níveis de governo responsáveis vêm dando ao tema do esgotamento sanitário e como ele é concretizado no município de Ubatuba.

As coalizões e suas estratégias serão mais bem explicadas no *Capítulo 6*, que foi destinado a tratar sobre a formação das quatro coalizões definidas neste estudo de caso, após a análise dos dados.

5.1 Escopo do Subsistema

O escopo de um subsistema é de grande importância para a aplicação do MCD nas análises de políticas públicas (SABATIER e WEIBLE, 2007), sendo assim, são relacionados a seguir os elementos que foram considerados como relevantes no subsistema de política pública de esgotamento sanitário de Ubatuba, apresentados no *Diagrama de Fluxos* adaptado (Quadro 5.1).

5.1.a Fatores externos - parâmetros relativamente estáveis

São fatores que, de acordo com o quadro Teórico do MCD, têm menor probabilidade de serem modificados, num período de uma década e, portanto, são fatores de manutenção das políticas públicas. Considera-se que a estrutura institucional que

representa os parâmetros relativamente estáveis para as políticas públicas de saneamento e mais especificamente de esgotamento sanitário, nos municípios brasileiros, hoje, formou-se a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, posteriormente consolidada como as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, estabelecidas pela Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) Nº 11.445 de 2007. Esses instrumentos instituem novo conceito de política de saneamento básico, em oposição ao Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) da década de 1970, que até então estava vigente (COSTA e RIBEIRO, 2013). Entre os elementos inovadores, a participação da sociedade civil é viabilizada, a titularidade dos serviços formalmente dada aos municípios e os Planos Municipais de Saneamento (PMS) tornam-se obrigatórios (TADEU et al., 2017).

Além desses parâmetros legais, ainda como elementos relativamente estáveis influentes no subsistema em estudo, têm-se a relevância dos recursos naturais de Ubatuba, da qualidade paisagística e dos parâmetros de qualidade das águas como pontos de apoio ao incentivo do turismo local, principal setor econômico do município (ALVES et al., 2018-no prelo).

5.1. b Eventos externos ao sistema - parâmetros dinâmicos

Referem-se aos parâmetros externos ao subsistema que mudam com facilidade, ou são eventos que se passam em curto espaço de tempo. Eles afetam os recursos e as restrições sob os quais as coalizões de defesa atuam (SABATIER, 1998; SABATIER e WEIBLE, 2007; VICENTE e CALMON, 2011). Segundo Sabatier e Weible (2007), o efeito mais importante dos eventos externos dinâmicos é a redistribuição de recursos. Podem tratar, por exemplo, de novas coalizões de governo que surgem, ou decisões de políticas de outros subsistemas que afetam o subsistema sob análise; são fatores que facilmente influenciam em mudanças nas políticas. Os principais eventos externos dinâmicos observados no caso de Ubatuba são as diversas obras de grandes estruturas viárias, portuárias e industriais ocorridas na região do LN-SP como um todo, devido à exploração da camada Pré-Sal (POLIS, 2012-a, 2012-b). São mudanças que geram impactos no crescimento populacional agudo, durante as obras, em busca de empregos e oportunidades e uma herança de população desempregada posteriormente, além de causarem severas alterações ambientais em curto prazo, tais como alterações bruscas na paisagem e nas referências locais.

São também exemplos de fatores externos dinâmicos que influenciaram nas ações sobre esgotamento sanitário em Ubatuba: as consequências da crise de abastecimento de água ocorrida na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O processo que foi divulgado pela mídia a partir de 2014 como crise hídrica, impactou ações previstas em políticas de esgotamento sanitário de Ubatuba, pois a SABESP cancelou investimentos previstos para a região do LN-SP, transferindo os recursos para solucionar problemas da RMSP (PMC, 2017; TADEU, 2016; TADEU et al., 2017; TADEU et al., 2018-no prelo), informações corroboradas pelos depoimento dos atores entrevistados nesta pesquisa.

5.1.c Estruturas de oportunidades das coalizões a longo prazo

São as condições dadas pelos *Parâmetros Relativamente Estáveis*, ou pelo contexto, para o funcionamento dos subsistemas e para as possíveis propostas de mudanças nas políticas pelas Coalizões. No estudo de caso de Ubatuba, duas condições são destacadas como os meios existentes de execução das políticas de esgotamento sanitário, pelas quais lutam as Coalizões de defesa do Subsistema, apresentadas nos parágrafos seguintes.

(1) a condição da dependência municipal em relação ao financiamento estadual do esgotamento sanitário, através da SABESP. Situação que se mantém, desde a década de 1970, mesmo após as novas estruturas legais propostas para o saneamento básico em geral - inclusive o esgotamento sanitário (pós CF 1988), situação corroborada pelo fato de que o município não tem estrutura institucional e financeira para resolver o déficit de esgotamento sanitário (ALVES et al., 2018-no prelo).

(2) A condição econômica de Ubatuba como estância turística, dando prioridade aos investimentos pontuais e que não atendem às reais demandas da população, por causa da forma como as cidades turísticas são vistas no contexto do capitalismo brasileiro: objetos de mercado, para o qual os investimentos são realizados com o objetivo de valorizar ambientes freqüentados pelos visitantes (SOARES, 2015). Segundo Soares (2015, p.242): "Uma dinâmica que oculta e aprofunda a segregação social e espacial, a fragmentação da prática humana e a contradição entre a produção do espaço da vida e a apropriação privada do espaço." Assim, as condições de atuação das coalizões de atores destacadas referem-se à disputa por recursos em âmbito estadual; e os conflitos internos entre o setor econômico do turismo e a população local.

5.1.d Limitações e recursos dos atores do subsistema em curto prazo

Conforme o Diagrama de Fluxos (Quadro 5.1), limitações e recursos gerados pelos *Eventos Externos ao Sistema* e pelas *Estruturas de Oportunidades das Coalizões* podem influenciar no subsistema; podem condicionar mudanças nas políticas e nas estratégias e ações das Coalizões do Subsistema, em curto espaço de tempo. De acordo com Sabatier e Weible (2007, p.108):

> *Significant perturbations include change in socioeconomic conditions, regime change, outputs from other subsystems or disaster. These external shocks can shift agenda, focus public attention, and attract the attention of key decisionmaking sovereigns.*
>
> [Perturbações significativas incluem mudanças nas condições socioeconômicas, mudança de regime, saídas de outros subsistemas ou desastre. Esses choques externos podem mudar a agenda, concentrar a atenção do público e atrair a atenção dos principais soberanos da tomada de decisões] (tradução nossa).

Esses choques causados por eventos externos ao subsistema podem inclusive influenciar alterações nas ideias centrais de algumas coalizões, porém a principal mudança possibilitada por esses eventos são a redistribuição de recursos e alterações na disponibilização ou supressão de financiamentos, no âmbito de um subsistema de política (SABATIER e WEILBE, 2007).

Como exemplo de condições geradas por eventos externos ao subsistema, podem ser citados os impactos no crescimento urbano e populacional de Ubatuba, gerados pelas obras em torno da indústria petrolífera, que teve um ápice de expansão no litoral norte, nos últimos anos, com uma série de investimentos em obras de grande escala

Segundo Seabra et al. (2011), a atividade petrolífera tem como característica intrínseca gerar processos de crescimento acelerado nas regiões onde é implantada, causado pela repentina mobilização de recursos, ampliando as dificuldades já existentes no local, antes das intervenções. Os autores citam como conseqüências do processo de implementação da indústria petrolífera, no litoral brasileiro, a favelização de comunidades locais e migrantes que não encontram emprego.

5.1.e Subsistema de política pública de esgotamento sanitário de Ubatuba

Mostra os componentes internos do subsistema e a indicação do ciclo que acontece produzindo o aprendizado orientado para política pública (VICENTE e CALMON, 2011). Ou seja, o caminho ilustrado pelas setas dentro do *Diagrama de Fluxos* (Quadro 5.1) significa que: (1) dentro do *Subsistema de Políticas Públicas* delimitados para a análise ocorre uma dinâmica de conflito entre coalizões, por vezes com a presença de uma figura de agente negociador. (2) Tais coalizões defendem estratégias de ação e instrumentos de política específicos para solucionar determinado problema. (3) Porém, decisões de autoridades governamentais, que neste estudo de caso são prioritariamente colocadas pelo nível de governo estadual, filtram essas propostas defendidas pelas *Coalizões de defesa*. (4) Com base em regras e compromissos pré-estabelecidos, como leis e acordos políticos de maior abrangência, por exemplo. (5) Essas etapas resultam em resultados da política – *Output*. (6) Seus respectivos impactos práticos no território e comunidade que são submetidos a esse conjunto. Em retorno, como indicam as setas denominadas no diagrama adaptado para o estudo de caso como "R", ocorrem aprendizados e são fomentadas novas ações pelas *Coalizões de defesa*.

Da mesma forma, nos eventos externos dinâmicos (item *5.1.d* do *Diagrama de Fluxos*), aqueles acontecimentos que geram limitações de recursos em curto prazo (item *5.1.d* do *Diagrama de Fluxos*) têm influência sobre as decisões do *Subsistema* (seta "r"), uma vez que as Coalizões de defesa podem reconsiderar os efeitos adversos desses eventos. Os *links* causais entre choques externos e mudanças nas políticas públicas configuram um esforço contínuo de interpretação, ao se analisar a política pública através do MCD (SABATIER e WEIBLE, 2007).

As coalizões possuem recursos diferentes umas das outras e defendem estratégias específicas, que se formam a partir de ideias comuns entre os atores participantes e do sistema de crenças que unem esses atores (VICENTE e CALMON, 2011). As ideias fundamentais e esses instrumentos de ação de cada coalizão identificada no estudo de caso sobre esgotamento sanitário em Ubatuba serão os temas tratados no *Capítulo 6*, no qual são apresentados os resultados gráficos das entrevistas e levantamentos de dados que estruturaram esta pesquisa.

5.2 Formação dos *Parâmetros Relativamente Estáveis* - o contexto que envolve o subsistema

Os *Parâmetros Relativamente Estáveis* são aqui destacados porque, durante toda a investigação realizada, desde visitas de campo, análise bibliográfica e principalmente a partir das informações coletadas nas entrevistas, revelaram-se de extrema relevância para a compreensão do subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba. O histórico da constituição das políticas públicas de saneamento em geral, e de esgotamento sanitário particularmente, é mencionado por todos os entrevistados como fator fundamental para o cenário que se tem hoje.

Foram recorrentes nas entrevistas e nos comentários a respeito da herança da centralização da política de saneamento dos anos 1970, em nível nacional, e o reflexo deste fato na política estadual paulista referente ao fornecimento de serviços de esgotamento sanitário. Além disso, foi observada a influência de políticas como a de recursos hídricos sobre o tema do esgotamento sanitário, uma vez que a busca por integração de políticas, prevista na legislação; a formação do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN) como espaço de discussão sobre esgotamento sanitário, entre outras especificidades. Com base nessas informações, conclui-se que a formação dos *Parâmetros Relativamente Estáveis*, neste caso, é fundamental para compreender o subsistema como um todo.

Por exemplo, foi recorrente o discurso sobre o papel preponderante da SABESP nas decisões sobre infraestrutura e serviços de esgotamento sanitário, de forma a manter as decisões nas mãos dessa empresa. Ou ainda, em grande parte das entrevistas, há citações reafirmando sobre o PLANASA como estruturante do modelo de prestação de serviços e implantação de redes de água e esgoto, através das companhias estaduais, como no depoimento da entrevistada da sociedade civil, no trecho de entrevista a seguir:

> Entrevistador: "Como você classifica o nível de conhecimento dos atores envolvidos. As pessoas têm essa consciência do que você está falando (sobre saneamento)? Tanto as comunidades, quanto às prefeituras?"
> Entrevistado: "Eles têm conhecimento geral, mas no momento de aprofundar mais tecnicamente falando, na parte de água e esgoto, por exemplo, SABESP é imbatível nisso, obviamente. O que aconteceu hoje, quando o PLANASA surgiu e criou as companhias de estaduais de saneamento. Aqueles municípios que foram praticamente "obrigados" a fazer suas concessões de água para as empresas estaduais, com isso não criaram corpo técnico para discutir um monte de coisas, desde onde vão pôr a água e esgoto, como tarifa, sabe essas coisas,

> gestão. No caso das prefeituras, hoje elas têm o conhecimento da gravidade e tal. Mas não tem gente com capacidade técnica para discutir, por exemplo, a questão de investimento, de viabilidade econômica. Não tem gente no mesmo nível para discutir essas coisas."

A partir desses elementos indicativos sobre o peso do histórico desses parâmetros relativamente estáveis na condição atual das políticas e ações sobre esgotamento sanitário em Ubatuba, decidiu-se por dedicar este item 5.2 para tratar do tema, e explorar a formação da área de política pública do saneamento no Brasil, de forma geral, e especificamente de esgotamento sanitário, com destaques para o estado de São Paulo. A discussão segue apresentada em dois subitens: *5.2.a.O percurso das políticas de saneamento no Brasil* e *5.2.b. Reflexos das políticas de saneamento nacionais no estado de São Paulo*.

5.2.a. O percurso das políticas de saneamento no Brasil

Segundo Heller et al. (2013), a evolução do modelo institucional e de gestão dos serviços de esgotamento sanitário no Brasil reflete as fases da política de saneamento do país, as quais esses autores sistematizam em 6 estágios principais. Baseado nesses estágios, o roteiro a seguir apresenta uma visão geral da transformação do Brasil rural no Brasil urbano, que trouxe consigo o tema do saneamento básico.

(1) Entre os séculos XVI e XIX, do Período Colonial ao Primeiro Império (1822 a 1831), aconteceram as primeiras ações na área de saneamento, porém sem organização institucional, eram realizadas no âmbito individual e não como políticas públicas (HELLER et al., 2013). Até a segunda metade do século XIX, as empresas privadas dominavam os sistemas urbanos de água, servindo às elites e visando lucros (BRITTO e REZENDE, 2017).

(2) De 1850 a 1910, as ações em relação ao saneamento eram realizadas simultaneamente pelas administrações públicas e pela ação de companhias privadas (HELLER et al., 2013). A partir da metade do século XIX, o país passou por mudanças ligadas à industrialização, com transformações urbanas resultantes de novas atividades produtivas ligadas à economia do café, e dos novos grupos sociais formados pelos imigrantes (BALDIN, 2006). Ao término do século XIX, o Brasil tinha população urbana correspondente a aproximadamente 10% do total; e a partir da virada do século, com a presença de trabalhadores livres e com a Proclamação da República, o processo de urbanização desta nova sociedade começara, de fato (MARICATO, 2000-b). Segundo

Maricato (2000-b), neste período, entre fins do século XIX e início do XX, diversas cidades brasileiras foram reestruturadas com base no urbanismo moderno capitalista, que trouxe um modelo de investimentos com implantação de infraestrutura e paisagismo, beneficiando principalmente o mercado imobiliário, excluindo a população de baixa renda, que então deu início à formação das periferias das cidades brasileira, localizadas em áreas peri-urbanas e em morros. Assim, conjugaram-se na modernização das cidades: áreas dotadas de saneamento ambiental e embelezamento, e por outro lado a segregação territorial da população de baixa renda (MARICATO, 2000-b).

(3) De 1910 a 1950, o Estado Nacional se consolida na coordenação da política de saneamento (HELLER et al., 2013). O Brasil passou por transformações na estrutura econômica, e a partir da década de 1930, emergindo a hegemonia burguesa acima da antiga elite agrária. O direcionamento dos investimentos do Estado para a infraestrutura e desenvolvimento da indústria interna, com a pretensão de substituir as importações, processo esse que se manteve até o final da II Guerra Mundial, quando o capital internacional passou a exercer forte influência na economia brasileira (MARICATO, 2000-b).Este período foi marcado ainda pelos investimentos do Estado em energia e telecomunicações, além do saneamento, como infraestrutura da política econômica e social fordista-keynesiana (BRITTO e REZENDE, 2017).

(4) Entre 1950 e 1969,houve o processo de reorganização dos serviços de saneamento e a criação dos serviços autônomos de água e esgoto, distanciado-os das políticas públicas de saúde (HELLER et al., 2013). No cenário econômico, o Brasil passou a ser dependente de decisões externas e assume um papel subalterno, na divisão internacional do trabalho, através da adoção do meio de produção fordista e da criação de um mercado interno, com a massificação do consumo de produtos como eletrodomésticos e automóveis, que levaram a mudanças tanto na construção do espaço urbano e sua infraestrutura, quanto das necessidades dentro das unidades habitacionais (MARICATO, 2000-b).

(5) Entre 1971 e 1986, durante a ditadura militar, houve a criação do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e o ápice de sua implementação. Seguido do período de decadência dessa política, e desestruturação do setor de saneamento, entre 1986 a 2002, período em que o neoliberalismo tomou força na agenda nacional (HELLER et al., 2013).

A recessão dos anos 1980 e 1990 - momento em que a evolução do PIB *per capta* passou a ser negativa - ampliou desigualdades sociais e diversos problemas ambientais passaram a ser percebidos, já que grande parte da população urbana migrou para áreas desvalorizadas das cidades, ocupando desde os morros, até as áreas alagáveis (MARICATO, 2000-b). No setor de saneamento, a crise dificultou os investimentos públicos, tanto nacionais quanto locais, e as soluções para atendimento das demandas passaram a ser apoiadas no capital privado, inserindo nos serviços de saneamento estratégias de geração de lucros para o setor privado (BRITTO e REZENDE, 2017).

Maricato (2000-b) denomina esse cenário de recessão e degradação ambiental de *tragédia urbana brasileira*, que traz consigo consequências socioambientais, tais como, poluição de recursos hídricos, enchentes, impermeabilização do solo, por exemplo.

Durante a década de 1970, foram desenvolvidos estudos sobre aproveitamentos múltiplos das bacias hidrográficas e sobre novas exigências para o tratamento de efluentes. Na década de 1980, o setor de energia demandava maiores regulamentações e, na prática comandava a gestão de recursos hídricos no país. Em 1984, o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) já tinha os diagnósticos sobre as bacias hidrográficas, alguns comitês de bacias começaram a surgir e foi criado o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) (BORSOI e TORRES, 1997).

O Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que funcionavam de forma integrada, foram canais de investimentos em escalas inéditas e que mudaram o Brasil urbano: as cidades foram verticalizadas, entre outras mudanças no mercado de terras urbanas, no entanto sem a democratização do acesso à habitação, pelo contrário, com o impulsionamento da especulação imobiliária e expulsão da população mais pobre para as periferias sem infraestrutura. O SFH foi responsável por financiamentos de obras e serviços de saneamento, através do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), especialmente da expansão do acesso à água tratada (MARICATO, 2000-b).

O BNH, que havia sido criado em 1964 e extinto em 1986: faliu e deixou para a Caixa Econômica Federal (CEF) a função de coordenar e executar o plano de saneamento (BRASIL, 1986), que a partir de então ficou paralisado. Depois do fim do PLANASA, nenhuma outra política pública o substituiria, até o marco legal de 2007. Os estados continuaram sua atuação através das companhias estaduais de saneamento, da forma como tinham sido estruturadas, atendendo cerca de 83% da população que tinha acesso à

rede. Outras formas de execução dos serviços, tais como prestadores públicos municipais e empresas privadas representavam cerca de 17% do atendimento disponível (CUNHA et ali., 2006).

Essa fase de transição do saneamento como serviço público para a lógica neoliberal de investimentos privados visando lucro, apresentam resistência por parte de movimentos sociais, sindicatos e grupos ambientalistas, fazendo com que o processo de governança do saneamento observasse e considerasse essas reações (BRITTO e REZENDE, 2017).

A partir da promulgação da CF, inicia-se nova etapa na gestão dos serviços públicos, introduzindo através da legislação modelos integrados e participativos de gestão das cidades, dos recursos hídricos e do saneamento. Na prática, o saneamento é reafirmado como direito social, no entanto, insere-se numa política neoliberal e da cidade como mercadoria (BRITTO e REZENDE, 2017).

No final da década de 1990, apesar de ainda não contar com um marco legal próprio que substituísse o PLANASA, o saneamento básico - abastecimento de água e esgotamento sanitário - ganham pauta na Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), estabelecida pela Lei federal n.9.443 de 1997. Esta Política, além de criar uma série de instituições e instrumentos para a gestão da água, determinou a descentralização e criou os Comitês de Bacias Hidrográficas (CBH) (BRASIL, 2007), como fóruns de participação e integração de atores e interesses. Os CBHs têm como papel promover um fórum permanente de negociação sobre os usos dos recursos hídricos nos territórios das bacias hidrográficas, inclusive questões sobre saneamento, enquanto demanda dos Planos de Bacias Hidrográficas. Dessa forma a PNRH cumpre suas funções de fomentar a convergência entre as políticas nacional e estadual paulista de recursos hídricos com os interesses regionais; e compatibilizar políticas setoriais que têm a água como elemento estruturante, como: saneamento, turismo, irrigação, energia, indústria, entre outros.

(6) O período iniciado em 2003 marca uma fase de mudanças institucionais, com a criação do Ministério das Cidades, no qual se insere a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, e posteriormente cria condições para a promulgação do marco regulatório do saneamento no Brasil, a Lei Federal n.11.445 de 05/01/2007 - Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico - que estabeleceu a Política Nacional de Saneamento Básico (HELLER et al., 2013).

Segundo Britto (2012), apesar do aumento de recursos do governo federal para o saneamento, os agentes públicos locais e regionais não estavam preparados para realizar projetos e obras de saneamento com qualidade e eficiência, o que demonstra falha nas estruturas institucionais e quadros técnicos responsáveis pela destinação dos investimentos. E, apesar de a Lei Federal Nº11. 445 estar pautada no saneamento como direito social, com previsão de ampliação do atendimento para populações de baixa renda e considerando-se aspectos socioculturais nas decisões sobre as soluções técnicas adequadas, as empresas privadas prestadoras de serviços de saneamento foram beneficiadas pelo acesso a recursos públicos, reafirmando a lógica de mercantilização dos serviços de saneamento (BRITTO e REZENDE, 2017).

Após a apresentação desse breve histórico das transformações ocorridos na política de saneamento e urbanização, no Brasil e no estado de São Paulo, compreende-se que o intenso processo de urbanização ocorrido na segunda metade do século XX, transformou o Brasil de rural em urbano, com proporção da população urbana de 26,3% (18,8 milhões de habitantes) em 1940, que passou para 81,2% em 2000 (138 milhões de habitantes nas cidades), resultando em uma situação intensa da chegada de 125 milhões de pessoas às cidades brasileiras, em 60 anos (MARICATO, 2000-b). Ocorreu um gigantesco movimento de construção urbana, não apenas residencial, mas de toda a infraestrutura das cidades, de acordo com Maricato (2000-b, p.30):

> Trata-se, entretanto, de uma gigantesca construção de cidades, parte dela feita fora da lei, sem a participação dos governos, sem recursos técnicos e financeiros significativos. Ou seja, é um imenso empreendimento, bastante descapitalizado e construído com técnicas arcaicas, fora do mercado formal. (MARICATO, 2000-b, p.30).

Favelas e loteamentos ilegais não são oficialmente contabilizados nas estatísticas, faltam dados exatos sobre o número de domicílios em situações precárias, porém, a cidade legal de produção capitalista, na opinião de Maricato (2000-b), tornou-se o espaço da minoria. A autora afirma ainda que, dentre todos os problemas gerados pela situação de informalidade e exclusão em relação ao mercado residencial, o mais grave é a falta de saneamento básico, em geral.

Segundo Maricato (2000-b), o mercado imobiliário deixa de atender mais da metade da população urbana, fato que se agrava nas cidades litorâneas em que a população local disputa terras também com o mercado imobiliário que atende a demanda do turismo de veraneio, chegando a casos em que a população excluída do mercado

formal pode chegar a 80%, como no município de São Sebastião, por exemplo. Nessas cidades, cujos territórios têm grandes áreas protegidas por legislação ambiental, as consequências são ainda mais desastrosas, pois as áreas naturais protegidas são ocupadas como soluções de moradia, já que têm baixo valor no mercado imobiliário formal; os desastres urbanos, como enchentes e deslizamentos são recorrentes; e a poluição dos recursos hídricos por esgotos domésticos lançados *in natura* são mais frequentes.

Figura 5.1 - Ocupação de encosta da Serra do Mar, Ubatuba, 2018

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018.

A pesquisa de campo realizada em Ubatuba para esta tese, bem como as entrevistas com atores sociais nas quais ela se baseia corroboram com a ideia de ocupação precária da população local, excluída do mercado imobiliário formal voltado para a construção de residências de veraneio.

5.2.b. Reflexos das políticas de saneamento nacionais no estado de São Paulo

A formação urbana do estado de São Paulo teve sua origem no século XIX, através da expansão da economia cafeeira de base capitalista agroexportadora, e que abriu caminho para o nascimento da indústria, demandando para isso condições de infraestrutura - a princípio viária e de transporte, serviços de apoio à produção e à reprodução da força de trabalho, entre outras bases (GONÇALVES, 1993). Nessas condições, foi possível a criação de uma rede urbana no estado de São Paulo, ligando cidades com diferentes papéis dentro da produção e exportação de café e da indústria

nascente, tendo na cidade de São Paulo ponto estratégico entre o interior produtor de café e o principal porto exportador, em Santos (GONÇALVES, 1993).

A cidade de São Paulo foi o principal *locus* de transformações urbanísticas, durante a economia cafeeira e industrialização incipiente; principalmente pela chegada de europeus. Os serviços urbanos começaram a fazer parte do cenário dessa e de outras grandes cidades: hotéis, médicos, cabeleireiros, comercio varejista diversificado - em contraste com ranchos e cortiços sem nenhuma infraestrutura (BALDIN, 2006).

De 1877 a 1892, a responsável pelos serviços de água e esgoto na capital paulista era a *Companhia Cantareira de Água e Esgotos*, empresa privada que atendia parte da cidade, tanto para abastecimento de água, quanto para implantação de sistemas de esgotos na capital (SABESP e FPHES, 2008). O governo estadual era a instância responsável pelos contratos e concessões com a empresa, situação que gerava conflitos com o poder municipal, de acordo com o *Dossiê Institucional* (SABESP e FPHES, 2008, p.5). Em 1892, a infraestrutura da Companhia já era insuficiente para a capital paulista e a empresa entrou em crise, demonstrando incapacidade de executar as obras necessárias para a expansão das redes; então o governo do estado de São Paulo cancelou o contrato com a Companhia, e tomou para si a empresa, consolidando o primeiro processo de estatização de São Paulo (SABESP e FPHES, 2008).

A Companhia Cantareira de Água e Esgotos foi transformada em órgão da administração do estado, então denominada Repartição de Água e Esgoto da Capital (RAE), inicialmente subordinada à Superintendência de Obras Públicas da Secretaria Estadual de Agricultura. Em 1898, separou-se da superintendência e passou por várias alterações até 1911, quando foi consolidada. A RAE foi responsável pela gestão do saneamento em São Paulo, até 1954. (SABESP e FPHES, 2008).

Nas décadas de 1930 e 1940, foram acrescidos diversos serviços à ERA, com a criação de: Seção de Tratamento para purificação das águas e esgotos da capital paulista; Seção de Obras Novas e Seção de Hidrômetros e Consumo. Esta última com funções de reparar e instalar hidrômetros, realizar estudos técnicos sobre consumo de água e compra de medidores, entre outros. Apesar da evolução técnica da RAE, seu funcionamento era deficiente pela dependência administrativa em relação ao governo estadual (SABESP e FPHES, 2008).

Após longo período de pressões e recomendações dos engenheiros a cargo da diretoria da RAE, em 1954 foi transformada em entidade autárquica com personalidade

jurídica e autonomia administrativa e financeira, com a justificativa de realização de serviços de interesse coletivo, então denominado Departamento de Água e Esgoto (DAE) (WHITAKER, 1954, p.3, *apud* SABESP e FPHES, 2008, p.10). A princípio o DAE atuaria na área metropolitana de São Paulo, incluindo: São Paulo, Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo. No final da década de 1960, o DAE já mostrava sinais de ineficiência, com déficit no abastecimento de água e coleta de esgotos.

Entre as décadas de 1960 e 1970, o setor de saneamento do estado de São Paulo passou por diversas reestruturações, tais como: criação de novas instituições com atuação metropolitana, criação do fundo gestor de recursos, entre outros. Destaca-se a criação do *Centro Estadual de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*, cuja função principal era dar suporte aos programas de saneamento básico e controle da poluição. Posteriormente, essa instituição deu origem ao *Centro Tecnológico de Saneamento Básico*, que se transformou na atual *Companhia Ambiental do Estado de São Paulo* (CETESB), cuja função é controlar, fiscalizar, monitorar e licenciar atividades geradoras de poluição, com preocupação fundamental de preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo (CETESB, 2017). A presença da CETESB é marcante no estudo desenvolvido em Ubatuba, como ator influente nas discussões a respeito de esgotamento sanitário e participante ativo no que diz respeito à avaliação da qualidade das águas no município, especialmente monitorando constantemente as águas das praias que recebem despejos de esgotos sem tratamento e poluição difusa, através dos rios.

Entre 1964 e 1984, durante a ditadura militar, o poder decisório sobre os temas a respeito da gestão da água, incluindo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, assim como dos recursos financeiros e controle das ações a serem executadas, estavam centralizadas no governo federal (CAMPOS e FRACALANZA, 2010). O governo paulista, cujo governador havia sido nomeado pelo governo federal militar, aderiu às diretrizes federais de saneamento, dadas pelo então vigente Plano Nacional de Saneamento (PLANASA) e criou a Companhia Estadual de Saneamento de São Paulo (SABESP), em 1973; os demais órgãos da reestruturação do governo anterior foram extintos, exceto a CETESB (NETO, 2013).

A estrutura institucional paulista, hoje a cargo dos serviços de saneamento, inclusive do esgotamento sanitário, compõe-se da Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos; da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP) como empresa de economia mista responsável pela execução das políticas

públicas de abastecimento de água e esgotamento sanitário de parte do estado de São Paulo; do Departamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE), como autarquia responsável pela gestão dos recursos hídricos do estado e responsável por executar a Política de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, adotando as bacias hidrográficas como território de ação, através de escritórios regionais, são atores fundamentais nos Comitês de Bacias Hidrográficas; e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), empresa pública estadual, com papel de agências ambiental responsável por ações de controle, licenciamento, fiscalização e monitoramento de atividades poluidoras, têm papel fundamental no controle da qualidade das águas. DAEE e CETESB têm unidades regionais de apoio às decisões, junto aos Comitês de Bacias Hidrográficas, levam as diretrizes estaduais à ação local.

Além dessa estrutura geral de entes executivos dos serviços de água e esgoto, no estado de São Paulo atua a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo - ARSESP - autarquia vinculada à Secretaria de Energia e Mineração do Estado de São Paulo, criada em 2007 para regular, controlar e fiscalizar serviços de saneamento básico de titularidade do estado ou delegados a ele; além de outros serviços - gás canalizado, e energia elétrica. O principal papel da ARSESP é equilibraras relações entre os agentes dos setores regulados (ARSESP, 2017). Em termos práticos, a ARSESP é responsável por fiscalizar os serviços, autorizar reajustes de tarifas, acompanhar o cumprimento de metas e investimentos pelos prestadores de serviços, conforme contratados pelos municípios. Ubatuba não tem convênio estabelecido com a ARSESP, bem como nenhum dos municípios do Litoral Norte Paulista.

Os resultados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008 (IBGE, 2010), mostram que 644 dos 645 municípios do estado de São Paulo contam com serviço de esgotamento sanitário. Esse número, praticamente igual a 100% dos municípios paulistas com alguma forma de serviço de esgotamento sanitário, apresenta grande vantagem em relação aos dados brasileiros: dos 5.564 municípios, 3.069 têm serviço de esgotamento sanitário. No entanto, no tecido intra-urbano de cada um dos municípios paulistas desigualdades sociais e problemas ambientais distribuem-se de forma desigual entre bairros ricos e pobres.

5.3 As diretrizes nacionais e os instrumentos estaduais e municipais de política pública de esgotamento sanitário incidentes em Ubatuba

De acordo com dados da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico (PNSB) de 2008 (IBGE, 2010), a maioria dos municípios brasileiros não tinha instrumentos reguladores dos serviços de saneamento, conforme apresentado na Tabela 5.1:

Tabela 5.1 - Número de municípios que possuem instrumentos legais reguladores do serviço de esgotamento sanitário, por tipo de instrumento - total de municípios brasileiros e total dos municípios do estado de São Paulo - 2008.

	MUNICÍPIOS		TIPO DE INSTRUMENTO				
	Total de municípios	Com algum instrumento regulador dos serviços de esgotamento sanitário	Plano Dir.de Esgotamento Sanitário	Plano Diretor de Desenv. Urbano	Plano Diretor de Recursos Hídricos	Plano Integrado de Saneamento Básico	Outros
BRASIL	5564	1024	142	429	73	100	486
ESTADO DE SÃO PAULO	645	269	**33**	**78**	**26**	**31**	**160**

Fonte: IBGE, 2010. Publicação completa, p.74. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=245351>. Tabela adaptado pela autora.

A PNSB de 2008 mostrou que, de 5.564 municípios brasileiros, apenas 1.024 tinham um ou mais instrumentos legais reguladores do serviço de esgotamento sanitário. Desses, 142 apresentavam Plano Diretor de Esgotamento Sanitário; 429 municípios tinham no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano as diretrizes do serviço de esgotamento sanitário; 73 municípios regulavam os serviços através do Plano Diretor de Recursos Hídricos; 100 municípios através de Planos Integrados de Saneamento Básico, e 486 municípios possuíam outros instrumentos reguladores.

Segundo Britto (2012-a), além de disponibilizar recursos, é necessário que os governos fortaleçam a capacidade de planejamento e de ação dos agentes públicos. Historicamente, os municípios não apresentavam estruturas institucionais, nem quadros técnicos capazes de executarem as obras necessárias, apesar do aumento dos

investimentos com o Plano de Aceleração do Crescimento I (PAC I), no ano de 2007 (BRITTO, 2012-a).

No estado de São Paulo, aproximadamente 42% dos municípios (269) possuíam algum tipo de instrumento legal de regulamentação do serviço de esgotamento sanitário, em 2008. Dentre os instrumentos identificados na pesquisa, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano era o principal instrumento de regulamentação dos serviços de saneamento.

O prazo estabelecido para que valesse a obrigatoriedade de que os municípios brasileiros apresentassem Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) em contrapartida a recursos orçamentários da União, ou de recursos vindos de órgãos ou entidades federais para serviços de saneamento básico, de acordo com o Decreto 7.217 de 2010, que regulamenta a Lei Nacional de Saneamento, 11.445 de 2007, foi adiado por três vezes. Inicialmente com prazo previsto em lei até o ano de 2014, passou para o ano de 2015, através do Decreto Federal 8.211 de 2014, assinado pela presidente Dilma Roussef; passou para o ano de 2017, pelo Decreto Federal 8.629 de 2015, da mesma presidente; e por fim, o prazo atual limite para a apresentação dos PMSBs passou para31 de dezembro de 2019, por força do Decreto Federal 9.254 de 2017, assinado por Michel Temer, no posto de Presidente da República, desde o golpe de 2016.

De acordo com dados do Instituto Trata Brasil[26] (2018 e MCIDADES, 2017), elaborados a partir de informações do SNIS 2015, divulgado em 2017, apenas 30% dos 5570 municípios brasileiros tinham PMSB, e outros 38% estavam elaborando seus planos; outros 30% não divulgaram informações sobre o assunto e 2% dos municípios apresentaram dados inconsistentes.

Neste item são apresentados os instrumentos de políticas públicas vigentes e que influenciam no Subsistema de Política Pública de esgotamento sanitário de Ubatuba. Serão abordadas leis, planos e programas que contribuem para a compreensão do subsistema. O quadro a seguir (Quadro 6.3) relaciona os instrumentos de política pública que serão tratados nos subitens que seguirão.

[26] Instituto Trata Brasil. *Obrigatoriedade de Plano Municipal de Saneamento é adiada mais uma vez*. 23/01/2018. Disponível em: <http://m.tratabrasil.org.br/obrigatoriedade-de-plano-municipal-de-saneamento-e-adiada-mais-uma-vez>.

Quadro 5.2 - Instrumentos influentes no Subsistema de Política Pública de esgotamento sanitário de Ubatuba

	Nome	Descrição	Data	Nível de Abrangência	Instituição Responsável
1	*Diretrizes nacionais e política federal de saneamento básico*	Lei Federal nº.11.445/2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico	05/01/2007	Nacional	Casa Civil e Congresso Nacional
2	*Política Nacional de Recursos Hídricos*	Lei Federal 9.433 de 1997	08/01/1997	Nacional	Casa Civil e Congresso Nacional
3	*Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos*	Lei Federal 11.107de 2005	06/04/2005	Nacional	Casa Civil e Congresso Nacional
4	*Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISIB*	Lei Federal 13.329 de 2016. Altera a Lei Federal nº.11.445 de 2007 - Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISIB	01/08/2016	Nacional	Casa Civil e Congresso Nacional
5	*Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)*	Plano Nacional de Saneamento Básico previsto no artigo 52 da Lei nº11.445/2007, elaborado por equipe coordenada pelo Ministério das cidades, entre os anos de 2009 e aprovado pelo Decreto Presidencial no 8.141/2013 e pela Portaria Interministerial no 571/2013	20/11/2013 - Decreto Presidencial 05/12/2013 - Portaria Interministerial	Nacional	Ministério das Cidades - Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
6	*Política Nacional de Recursos Hídricos*	Lei Federal 9.433 de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos	08/01/1997	Nacional	Casa Civil e Congresso Nacional
7	*Normas gerais de contratação de consórcios públicos*	Lei Federal, a 11.107 de 2005	06/04/2005	Nacional	Casa Civil e Congresso Nacional
8	*Política Estadual de Saneamento de São Paulo*	Lei Estadual 7.750 de 1992	31/03/1992	Estadual	ALESP
9	*Formação da ARSESP*	Lei Complementar 1.025 de 2007. Promove a transformação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) em Agência	07/12/2007	Estadual	ALESP

		Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e também dá diretrizes sobre os serviços de saneamento, no estado de São Paulo			
10	*Criação do Conselho Estadual de Saneamento - CONESAN*	Decreto Estadual n. 54.644 de 2009	05/08/2009	Estadual	ALESP
11	*Contrato SABESP-Ubatuba de 1973*	Contrato de Concessão dos Serviços de Abastecimento de Água e Coleta e Disposição de Esgotos Sanitários - Prefeitura Municipal de Ubatuba e a Companhia de Saneamento da Baixada Santista - SBS	02/02/1973	Municipal	SABESP
12	*Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana e gestão de resíduos sólidos*	Plano de Saneamento, Lei número 3735. Dispõe sobre a prestação de serviços de captação, tratamento e distribuição	08/01/2014	Municipal	Prefeitura / Câmara Municipal
13	*Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo*	Relatório I e II do Plano De Bacias Hidrográficas do Litoral Norte de São Paulo - UGRH 03	2016 - 2017	Regional	CBH-LN
14	*Plano Diretor de Ubatuba e Zoneamento de Ubatuba*	Lei municipal 711 de 1984, que instituiu o Plano Diretor Físico do Município: o Sistema Viário, o Zoneamento, o Parcelamento, o Uso e Ocupação do Território do Município da Estância Balneária de Ubatuba.	14/02/1984	Municipal	Prefeitura / Câmara Municipal
15	*Criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE*	Lei Complementar 1.258 de 2015	12/01/2015	Regional / Estadual	Conselho de Desenvolvimento da RMVALE

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Procurou-se descrever sucintamente elementos-chave dos instrumentos de políticas públicas citados, relacionando-os entre si e apontando a relação deles com o estudo de caso, sem a pretensão de realizar uma descrição completa de cada um, mas destacando elementos que corroboram para o cenário de políticas públicas de saneamento básico em geral, e de esgotamento sanitário em particular.

A lógica de associação entre os instrumentos apresentados a seguir é temática, por exemplo: o subitem *5.3.a* trata sobre as diretrizes nacionais de saneamento de 2007 e a política nacional de saneamento básico determinada por ela e, além disso, menciona as

contribuições do Plano Nacional de Recursos Hídricos de 1997 e considera a lei que dispõe sobre consórcios públicos, de 2005. Ou seja, os subitens de *5.3.a* até *5.3.i* foram redigidos para discorrer sobre a concatenação e a influência dos instrumentos de política pública, porém não são citados cronologicamente, mas sim de forma interpretativa.

5.3.a. Diretrizes nacionais e política federal de saneamento básico

Após toda a trajetória das políticas de saneamento e especificamente de esgotamento sanitário, já tratado anteriormente, as atuais diretrizes nacionais e a política federal de saneamento básico foram instituídas pela Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Propõe como princípio fundamental a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza, de proteção ambiental, entre outras (BRASIL, 2007). A Lei Nacional de Saneamento estabelece diretrizes para o saneamento básico em nível nacional, adequando-se ao modelo democrático e participativo proposto pela CF.O setor de saneamento básico foi reorganizado passando a contemplar o planejamento, a regulação, a fiscalização e o controle social, além de apenas a prestação dos serviços (PEREIRA e HELLER, 2015).

O saneamento básico é definido como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações necessárias para abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo de águas pluviais (BRASIL, 2007, Art.3º). E a universalização é considerada como sendo a "(...) ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico" (BRASIL, 2007, Art.3º, III).

A relação entre as diretrizes de esgotamento sanitário e os recursos hídricos, também é apresentada na Lei Federal nº 11.445 de 2007: a política refere-se à integração das infraestruturas e serviços de esgotamento com a gestão eficiente dos recursos hídricos, apesar de afirmar que os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico. A concessionária dos serviços de saneamento precisa solicitar outorga do direito de uso dos recursos hídricos para os serviços de saneamento básico, inclusive para disposição e diluição de esgotos, conforme previsto na Lei Federal 9.433 de 1997, que define a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 2007).

Porém, as ações de saneamento executadas individualmente, independente da prestação de serviços de terceiros, não são consideradas como serviço público (BRASIL,

2007, Art.4º). É relevante apresentar esta consideração legal, pois implica em situações muito claramente identificadas em Ubatuba, em situações de lançamento de esgotos em corpos hídricos individualmente, quando não há ligação do imóvel com a rede, nem outras soluções individuais. Os órgãos estaduais paulistas responsáveis pela outorga e fiscalização - DAEE e CETESB - não têm como atuar nesses casos e então fica para a prefeitura do município a responsabilidade de solucionar os problemas de lançamentos indevidos de águas residuais.

A diretriz de grande peso nas decisões é a definição dos municípios como titulares dos serviços, da infraestrutura e das instalações operacionais de esgotamento sanitário. Apesar da titularidade municipal, são previstas diversas possibilidades de prestação dos serviços de saneamento básico: por contratos, por consórcios, ou mesmo por cooperativas e associações, em casos de condomínios ou de atendimento às comunidades pequenas, predominantemente de baixa renda, para que se proponham soluções com custos acessíveis (BRASIL, 2007, Art.10º).

No caso de prestação de serviços por consórcios, é citada outra Lei Federal, a 11.107 de 2005, que "dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências" (BRASIL, 2005, p.1). Os consórcios públicos de que trata a lei são associações públicas ou são associações do tipo pessoa jurídica de direito privado, que podem ser contratadas para objetivos específicos pelos entes da federação, sem licitação. Os consórcios ditos públicos podem emitir cobranças e arrecadar tarifas; e não podem receber contribuições financeiras de entes da federação, porém poderão receber desses bens móveis ou imóveis e direitos associados ao seu objeto de contrato, através de doação, destinação ou cessão de uso(BRASIL, 2005). Em Ubatuba,um consórcio vem se estruturando para tais serviços a partir da AGEMVALE, mas ainda não está em atividade.

Sobre Parcerias Público-privadas para o atendimento à demanda por esgotamento sanitário no município, Farias (2011) afirma que a Política Nacional de Saneamento (PNS) de 2007, aprovada no governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva, repete contradições que já vinham sendo propostas nas tentativas de aprovação de políticas de saneamento dos anos 1990, no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, já que: ao mesmo tempo em que pregam a universalização e o controle social, entre outros parâmetros de vanguarda, propõem mecanismos privatizadores, baseados em Parcerias Público-privadas. No mesmo sentido, Britto e Rezende (2017) afirmam que durante a

gestão do Partido dos Trabalhadores, entre 2007 e 2014, os instrumentos de política de saneamento trouxeram a ambigüidade entre a mercantilização dos serviços e a entrada de capital internacional, junto à lógica do saneamento como direito social.

Dando continuidade a inserção de caminhos para a privatização dos serviços de saneamento, a Lei Federal 13.329/2016 modifica disposições da lei de diretrizes nacionais de saneamento de 2007, criando o *Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico* (REISB), que a princípio terá vigência até o ano 2026.

O REISB pode ser entendido como uma permissão para se conceder créditos para empresas prestadoras de serviços públicos de saneamento básico, com a justificativa de ampliar fontes de recursos para pessoas jurídicas - públicas ou privadas - que pretendam investir em saneamento. O dinheiro concedido a estas empresas origina-se de contribuições sociais: Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS). Ou seja, é um instrumento que possibilita a concessão de créditos tributários para pessoas jurídicas que invistam em saneamento, com uma indicação de que essas empresas se proponham a alcançar metas de universalização, proteger áreas de mananciais e de unidades de conservação e de ampliar a eficiência dos sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, promovendo inovações tecnológicas. Não são especificadas regulamentações nem indicadores que medirão essa contrapartida social. Além disso, o REISB exclui dos financiamentos as microempresas e empresas de pequeno porte (BRASIL, 2016).

Com essas novas condições inseridas nas diretrizes nacionais de saneamento, reafirma-se a manutenção de grandes sistemas de redes de saneamento, baseados em grandes obras de engenharia, que não resolvem mais o problema das cidades brasileiras, mas se perpetuam sob a desculpa da busca pela universalização. A concessão de financiamento para grandes empresas investidoras do setor vem facilitar ainda mais a privatização dos serviços de saneamento, especificamente pelas grandes empresas (BRASIL, 2016).

Esta ambiguidade visível nas diretrizes do saneamento, será vista ao longo da discussão sobre as coalizões de atores atuantes no subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba, no *Capítulo 6*, em que as ideias dos atores que se unem em coalizão têm características marcantes dessa dualidade entre o direito social e as estratégias de

privatização e mercantilização dos serviços de saneamento, em geral, e de esgotamento sanitário, em particular.

Por fim, a Lei de Diretrizes do Saneamento de 2007 encaminha a elaboração do PLANSAB, através do MCidades e estabelece a necessidade de regulação da prestação dos serviços de saneamento básico, condicionado à existência de entidades reguladoras e normas de regulação, que devem ser guiadas por política municipal e plano municipal de saneamento básico (MCIDADES, 2014, p.113).

5.3.b. Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)

Durante o período de quase três décadas sem plano nacional para o saneamento básico no Brasil as ações eram baseadas em programas específicos ou por pacotes de medidas, que envolviam diversos setores, sem diretrizes claras para solucionar o déficit de saneamento. A versão final do PLANSAB aprovada em 2013 avança no sentido de compreender a complexidade do tema que antes era tratado por diversos departamentos governamentais de forma dispersa, definindo a coordenação do plano para o Ministério das Cidades. Avança também ao entender a definição do conceito de saneamento básico como um conjunto de serviços que envolvem infraestrutura e instalações de abastecimento de água e esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem de águas pluviais urbanas (MMA, 2017).

O PLANSAB traz para a discussão do saneamento o caráter de responsabilidade compartilhada, que já era prevista pela CF. Por este novo instrumento, os serviços de saneamento apresentam três responsabilidades distintas: função de planejador; de regulador e de prestador dos serviços (MCIDADES, 2014).

De acordo com Pereira e Heller (2015), o PLANSAB foi elaborado a partir de metodologias de planejamento que têm como princípio englobar a visão dos diversos atores que atuam no setor, consolidando-os pela previsão da participação social; adota estratégias de planejamento que podem ser levadas para os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB).

O PLANSAB tem como característica específica mudar o foco dos clássicos planos de saneamento baseados em privilegiar os investimentos em obras físicas para uma visão sobre estratégias que valorizem etapas estruturantes do saneamento, como considerações sócio-culturais e participação dos diversos atores sociais nas decisões; fortalecimento institucional do MCidades através de recursos humanos, financeiros e

logísticos, para possibilitar a coordenação da política nacional de saneamento básico; promover a articulação efetiva, articulando ações e programas de saneamento com programas habitacionais, de regularização fundiária, saúde, recursos hídricos, entre outros(MCIDADES, 2014).

De acordo com o MCidades, quatro momentos são descritos nesse processo de implementação da nova política de saneamento: um momento histórico em que sempre prevaleceu o investimento em obras físicas; outro momento inercial, em que se insiste em seguir a lógica histórica; posteriormente passando a uma fase de reversão, quando pretende que haja progressivo engajamento às medidas estruturantes e um quarto momento em que, após haver a universalização dos serviços, possa ser alcançada a estabilização de investimentos (MCIDADES, 2014).

Dessa forma, de acordo com a proposta do PLANSAB, prevê que se invista concomitantemente em medidas estruturais - obras físicas - e estruturantes - planejamento, integração entre setores, participação social na tomada de decisões - para o conjunto dos quatro componentes do saneamento básico, ampliando os investimentos nas medidas estruturantes, que são a novidade que o Plano traz como estratégia para sustentar suas ações (MCIDADES, 2014).

Após o alcance das metas de curto, médio e longo prazo, entre elas a universalização dos serviços, as medidas estruturais seriam ainda mais necessárias, para a realização de obras de otimização de sistemas obsoletos, adequando-os a novos padrões de qualidade sanitária e ambiental (MCIDADES, 2014).

Essa dinâmica teoricamente proposta no Plano Nacional traz uma visão geral do caminho que se pretendia dar às ações de planejamento do saneamento básico no Brasil, a partir das diretrizes da Política Nacional, estabelecidas pela Lei Federal 11.445 de 2007.

Desde 2013 com a conclusão do PLANSAB, as crises econômicas e os fluxos de recursos para investimentos no setor de saneamento foram reduzidos, impedindo que as metas permanecessem com prazos previstos. De acordo com reportagens e entrevistas sobre o tema, o atraso na implementação do PLANSAB se deve a não concretização dos investimentos previstos, por parte do setor público e também pela falta de investimentos privados, conforme se esperava, adiando a meta de universalização do saneamento de 2033, sem definições de novos prazos (FILHO, 2016; REVISTA ÉPOCA, 2017; ROCHA, 2018).

A falta de investimentos serviu como justificativa para as alterações no marco legal, que facilitem o acesso ao crédito de grandes empresas privadas, atraindo investimentos para o setor (ROCHA, 2018), dentro da mesma lógica privatista discutida no item anterior.

O estudo de Pereira e Heller (2015) propõe que os municípios adotem para seus PMSB o mesmo modelo de *Planejamento Estratégico Situacional* adotado pelo PLANSAB, que aborda de forma abrangente as questões envolvidas no saneamento, como: participação social, cenários possíveis, previsão de programas e de mecanismos de monitoramento, entre outras características de caráter abrangente e que não preveja apenas estruturação física como soluções de saneamento. Como resultados da pesquisa de Pereira e Heller (2015), concluiu-se que os municípios que já elaboraram seus planos municipais, baseados no PLANSAB, considerando processos de planejamento que englobam participação social chegam a resultados mais satisfatórios, com maiores chances de interferirem na qualidade do saneamento básico e na melhoria da qualidade de vida da população. O estudo sugere ainda que o governo federal aprimore os mecanismos de apoio aos municípios, em questões técnicas e financeiras para a elaboração dos planos municipais, após constatarem que os planos apoiados pela Fundação Nacional de Saúde (FUNASA) são mais adequados aos princípios defendidos no PLANSAB (PEREIRA E HELLER, 2015, p.9):

> Portanto, há que se considerar a necessidade de ampliar ações de apoio, assistência técnica e capacitação, entre outras daquelas consideradas como medidas estruturantes pelo PLANSAB, para que o governo federal possa contribuir com a melhoria do planejamento e da gestão municipal.

Compreendidas questões centrais do PLANSAB adiante, será analisado o Plano Municipal de Saneamento Básico de Ubatuba, trazendo as questões aqui levantadas para a realidade do estudo de caso. Antes disso, a seguir são discutidos os instrumentos de política pública referentes ao saneamento e especificamente ao esgotamento sanitário, sob responsabilidade do governo do estado de São Paulo.

5.3.c A Política Estadual de Saneamento de São Paulo (Lei 7.750 de 1992) e a Lei Complementar 1.025 de 2007 (LC 1.025 de 2007)

A Política Estadual de Saneamento de São Paulo baseia-se em duas leis dispersas sobre temas variados, não conta com um marco legal específico, nem com um plano ou programa concluído. A Lei Estadual 7.750 de 1992, denominada *Política Estadual de*

Saneamento, apresenta todos seus artigos revogados, exceto aqueles referentes ao Fundo Estadual de Saneamento (FESAN) (ALESP, 1992), e refere-se à atualizações dispostas na Lei complementar 1.025 de 2007, a qual, por sua vez, da transformação da Comissão de Serviços Públicos de Energia (CSPE) em Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) e também dá diretrizes sobre os serviços de saneamento, no estado de São Paulo (ALESP, 2007). Esta última é uma lei juridicamente instável, uma vez que está marcada por uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) [27], ainda não julgada se é ou não válida, porém em vigor enquanto aguarda julgamento.

A LC 1.025 está dividida em seis Títulos, sendo o primeiro mais extenso, que trata da formação da *Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo* (ARSESP). O Título II trata dos serviços de gás canalizado, e o Título III trata, finalmente, dos serviços públicos de saneamento básico. O Título IV volta a tratar da ARSESP, e os títulos finais, V e VI, estabelecem disposições finais e transitórias da lei, respectivamente.

Em linhas gerais, na LC 1.025 de 2007afirma-se que a política estadual de saneamento deverá seguir as diretrizes da legislação federal de saneamento, e assegurar os "(...) benefícios da salubridade ambiental à totalidade da população do Estado de São Paulo" (ALESP, 2007, Artigo 38). Além disso, propõe: que os serviços sejam auto-sustentáveis; prestados de forma integrada e ainda um parágrafo curioso no Artigo 38, que institui que uma das diretrizes da política seja:

> VII - a articulação com os municípios e com a União deverá valorizar o processo de planejamento e decisão sobre medidas preventivas ao crescimento desordenado que prejudica a prestação dos serviços, a fim de inibir os custos sociais e sanitários dele decorrentes, objetivando contribuir com a solução de problemas de escassez de recursos hídricos, congestionamento físico, dificuldade de drenagem das águas, disposição de resíduos de esgoto, poluição, enchentes, destruição de áreas verdes e assoreamento de cursos d'água. (ALESP, 2007, Artigo 38, Par.VII).

[27] Uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) pode ser declarada quando a parte que a propõe está questionando se uma lei é constitucional ou não, e então, ela ficará com essa classificação, até que o Supremo Tribunal Federal (STF) julgue se a ADIN é procedente ou não (BRASIL - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999). Esta é a situação da lei estadual 1.025 de 2007, proposta pelo então governador do estado de São Paulo, José Serra, em 2006, através do Projeto de Lei Complementar 48/2007, aprovada pela ALESP em 07/12/2007. A informação sobre a ADIN fica disposta na Ficha da Lei, apresentada no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), no critério "Situação Atual" - Conforme Ficha da Lei Complementar n. 1.025 de 07/12/2007, disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=74753> e acessada em: 10/06/2018.

A interpretação deste parágrafo leva a visualizar um cenário de exclusão social referente às áreas urbanas periféricas, cujo crescimento urbano se dá de acordo com as possibilidades de ocupação da classe trabalhadora, uma vez que essa é excluída das áreas urbanas centrais e estruturadas, pois esses territórios são economicamente inacessíveis para grande parte da população dos municípios paulistas.

As questões sobre urbanização precária e periférica característica dos municípios brasileiros, assunto abordado no *Capítulo 2* desta Tese, são evidenciadas no parágrafo transcrito acima, que demonstra o posicionamento público de um governo, que expressa de forma pouco ética a proposta de prevenir o crescimento desordenado, no contexto de uma lei de saneamento, em que a idéia proposta fica solta e vulnerável a qualquer interpretação de cunho excludente.

Sobre o Planejamento dos serviços de saneamento, a lei propõe, entre outros itens, que o Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN) será apoiado pela Secretaria de Saneamento e Energia (atualmente subdividida em Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos e Secretaria de Energia e Mineração do Estado de São Paulo) e esta, por sua vez, deveria articular-se com os CBHs para formularem propostas para planos de saneamento (ALESP, 2007, Artigo 40). O Plano Plurianual de Saneamento, o Plano Executivo Estadual de Saneamento e o Plano de Metas de Saneamento Estadual não estão disponibilizados em nenhum canal oficial da Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos, até a data da finalização deste trabalho.

Nas disposições finais, a LC 1.025 de 2007 concede maior autonomia à SABESP, para que possa exercer quaisquer funções dentro do escopo do que é denominado no documento como saneamento ambiental, por conta própria ou associada a outras empresas públicas ou privadas, no Brasil e no exterior, mediante contrato com os governos locais e nas disposições transitórias da Lei. Além disso, são ratificados convênios e contratos de serviços públicos de saneamento básico do estado de São Paulo e da SABESP, anteriores à vigência da Lei.

Entre artigos a respeito do quadro de funcionários da ARSESP e sobre os serviços de distribuição de gás canalizado, encerra-se esse instrumento legal, pendente do julgamento de ADIN, confuso em seu conteúdo e com diretrizes contraditórias em relação à universalização do saneamento, e que ao mesmo tempo é o único identificado sob o título de *Política Estadual de Saneamento de São Paulo*.

5.3.d. Decreto Estadual n. 54.644 de 2009 - Criação do Conselho Estadual de Saneamento - CONESAN

O decreto define o CONESAN como órgão consultivo e deliberativo estratégico na definição e na implementação da política de saneamento básico do estado de São Paulo (ALESP, 2009). O conselho é composto por 33 membros, entre secretários de estado, dirigentes de órgãos da administração direta e indireta, indicados pelo Governador, tais como dirigente da SABESP e de Agências Metropolitanas, por exemplo; além de 11 prefeitos municipais e 11 representantes da sociedade civil - entre representantes de ONGs e de entidades de classe e outros - sendo que prefeitos e sociedade civil integrarão o Conselho mediante convite. Além desses, são previstas vagas sem direito a voto, apenas direito a voz para: o diretor da ARSESP, um representante do Ministério Público (MP); um representante da Defensoria Pública do Estado de São Paulo; três representantes de universidades públicas estaduais, indicados pelos seus reitores (ALESP, 2009).

As funções principais do Conselho são: discutir e aprovar o Plano Plurianual de Saneamento e o Plano Executivo Estadual de Saneamento; estabelecer os subsídios para que sejam definidas as diretrizes gerais tarifárias para os serviços de titularidade estadual (ALESP, 2009). Entende-se que o papel do CONESAN, neste caso, é de fornecer orientações que deverão ser enviadas ao governador do estado e que poderão ou não ser consideradas nas definições tarifárias. Além disso, é também função do CONESAN acompanhar a aplicação dos recursos financeiros do Fundo Estadual de Saneamento (FESAN).

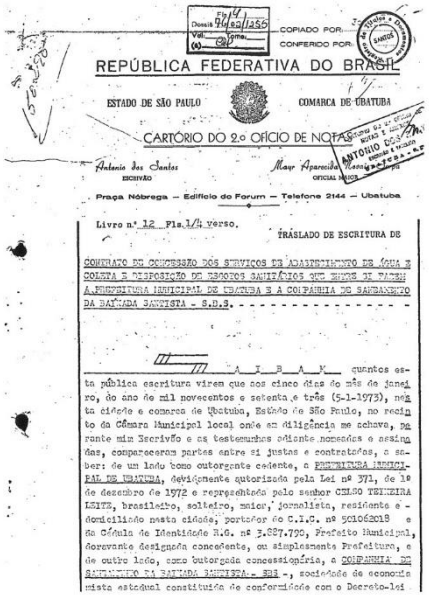
Pela forma de composição dos participantes do CONESAN, cujos membros são escolhidos e convidados pela cúpula do governo do estado de São Paulo, conclui-se que as decisões do CONESAN são direcionadas para possibilitarem a centralização das decisões em torno do plano de governo vigente. Assim, pode-se atribuir a este formato de Conselho a centralidade nas decisões a respeito de modelos técnicos e encaminhamento de investimentos de saneamento em Ubatuba, reflexo de um poder regional centralizador, que foi percebido no estudo de caso - e será discutido adiante, nas análises e conclusões desta tese.

5.3.e. Contrato entre a Prefeitura Municipal de Ubatuba e a SABESP, 1973

A SABESP presta serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em todo o LN-SP, desde 1973, através do documento *Escritura de Concessão de serviços de água e esgoto - Prefeitura Municipal Ubatuba e SABESP*. Em linhas gerais, o contrato estabelece que a empresa deva seguir um plano regional, o *Plano Diretor de Saneamento Básico - Litoral Norte*, que preveja o atendimento com redes de água e esgoto, em áreas urbanizadas a serem definidas em comum acordo com o município. Sendo assim, a SABESP não deve atender áreas não urbanizadas ou com baixa densidade populacional, o que pode ser positivo, caso haja soluções alternativas para esses serviços, que atendam aos requisitos técnicos adequados a cada situação e que sejam disponibilizadas ou monitoradas pela prefeitura.

O documento disponível para consultas (PMU, 1973) é uma Escritura de Contrato de Concessão (apresentado integralmente no *Anexo B - Contrato SABESP-Ubatuba, 1973*), datado de 02 de fevereiro de 1973 e assinada pela Prefeitura Municipal de Ubatuba (PMU) e pela então denominada Companhia de Saneamento da Baixada Santista (SBS), que posteriormente foi integrada a outras companhias de saneamento para a formação da SABESP. O documento concede à SBS os serviços de abastecimento de água e coleta e disposição de esgotos sanitários (PMU, 1973), conforme ilustra a Figura abaixo

Figura 5.2 - Escritura de concessão de serviços de saneamento entre a Companhia de Saneamento da Baixada Santista e a Prefeitura de Ubatuba 1973



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

ESTADO DE SÃO PAULO — COMARCA DE UBATUBA

CARTÓRIO DO 2.o OFÍCIO DE NOTAS

Praça Nóbrega — Edifício do Forum — Telefone 2144 — Ubatuba

Livro nº 12 Fls.1/4 verso.

TRASLADO DE ESCRITURA DE

CONTRATO DE CONCESSÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E COLETA E DISPOSIÇÃO DE ESGOTOS SANITÁRIOS QUE ENTRE SI FAZEM A PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA E A COMPANHIA DE SANEAMENTO DA BAIXADA SANTISTA - S.B.S.

Saibam quantos esta pública escritura virem que aos cinco dias do mês de janeiro, do ano de mil novecentos e setenta e três (5-1-1973), nesta cidade e comarca de Ubatuba, Estado de São Paulo, no recinto da Câmara Municipal local onde eu diligência me achava, perante mim Escrivão e as testemunhas adiante nomeadas e assinadas, compareceram partes entre si justas e contratadas, a saber: de um lado como outorgante cedente, a PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA, devidamente autorizada pela Lei nº 371, de 18 de dezembro de 1972 e representada pelo senhor CELSO TEIXEIRA LEITE, brasileiro, solteiro, maior, jornalista, residente e domiciliado nesta cidade, portador do C.I.C. nº 301062018 e da Cédula de Identidade R.G. nº 3.827.790, Prefeito Municipal, doravante designado concedente, ou simplesmente Prefeitura, e de outro lado, como outorgada concessionária, a COMPANHIA DE SANEAMENTO DA BAIXADA SANTISTA - SBS -, sociedade de economia mista estadual constituída de conformidade com o Decreto-lei

Fonte: SABESP, 1973.

Quanto ao objeto e ao prazo, o contrato descreve que: "A Prefeitura concede à SBS com exclusividade, por prazo indeterminado, os serviços de abastecimento de água e coleta e disposição de esgotos sanitários em toda a área compreendida no Município de Ubatuba." (PMU, 1973, p.1).

Quanto à forma de prestação de serviços, é dada autonomia administrativa e financeira à SBS, "(...) em harmonia com o peculiar interesse do município" (PMU, 1973, p.2). A responsabilidade definida para a então SBS era de projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar os serviços, prioritariamente nos núcleos mais adensados. Quanto à cobrança, de acordo com o documento, caberia à Companhia definir as tarifas. Em relação à infraestrutura existente que seria utilizada para a prestação dos serviços, passam a pertencer à SBS; bem como os recursos financeiros do então Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Ubatuba (SAAE) (PMU, 1973).

De acordo com a explicação de representante da SABESP, entrevistado em 2016 no âmbito desta pesquisa, a SABESP atua nos municípios do LN-SP através do documento apresentado acima, do tipo *Escritura Pública*, sem data de vencimento. Considerou-se importante destacar este documento, pois todas as pessoas entrevistadas na pesquisa afirmaram ser este um grande entrave para solucionar problemas quanto ao atendimento de todos os bairros do município.

Os entrevistados descrevem que, o fato de os serviços prestados pela SABESP em Ubatuba estarem baseados em um instrumento legal defasado, cria desentendimentos em relação às obrigações da empresa, já que, como pode ser visto no documento em anexo (*Anexo B*), as disposições são genéricas, não há previsão de multas ou qualquer tipo de punição em caso de descumprimento do acordo e pode-se inclusive interpretar que plenos poderes de decisão foram concedidos à SBS, que depois integrou-se a SABESP, para decidirem sobre a prestação de serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no território do município de Ubatuba, nas comunidades com mais de 1.000 habitantes.

Em entrevista para a pesquisa, o representante da Câmara Municipal dos Vereadores complementa as afirmações sobre a falta de contrato:

> Temos uma cidade que geograficamente tem 110 km, vários bairros distantes, periféricos, sertões e o sistema de esgoto que temos hoje operado pela SABESP, embora o contrato não tenha sido renovado, ela continua detentora desse contrato, não se tem os investimentos necessários por parte dela. Tem

> uma demanda muito grande e uma pequena parte da cidade sendo operada pela SABESP hoje... Infelizmente.

As informações atuais a respeito do planejamento de investimentos da SABESP para o Litoral Norte Paulista não estão disponíveis ao público. Por este motivo, foram solicitadas informações oficiais e acesso aos planos da SABESP para o Litoral Norte, através do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), disponível no sítio eletrônico do Governo do Estado de São Paulo, em atendimento à Lei Federal Nº12.527 de 2011, a Lei de Acesso à Informação, que responde a uma demanda de transparência no serviço público brasileiro.

A primeira pergunta foi encaminhada originalmente à Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do estado de São Paulo (SSRH), em junho de 2018. A SSRH, por sua vez, re-encaminhou a pergunta para a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), que então forneceu a resposta. Pergunta e resposta são transcritas a seguir:

> Pergunta enviada: Estou realizando uma pesquisa de Doutorado na Universidade de São Paulo e gostaria de solicitar informações sobre investimentos previstos para o setor de saneamento básico nos municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.
> Resposta da SABESP via SIC-SP: em atendimento à sua solicitação, segue resposta da área responsável:

	R$ x mil
Região	**2018/2022**
Litoral Norte	372.069
Vale do Paraíba	255.441
base: maio/18	

Chama a atenção neste processo o fato de a SSRH repassar a pergunta à SABESP, o que corrobora a ideia de que o planejamento dos serviços de saneamento básico em geral ocorre no âmbito da empresa de economia mista responsável pela prestação dos serviços e não pela Secretaria Estadual responsável. A previsão dos investimentos é de fato determinada pela própria concessionária dos serviços.

A segunda pergunta encaminhada em julho de 2018, foi direcionada diretamente à SABESP. A pergunta e a respectiva resposta são as seguintes:

> Pergunta enviada: Onde posso encontrar o documento da SABESP "Plano Diretor de Saneamento Básico dos Municípios do Litoral Norte" atual?

> Resposta via SIC-SP: Em atendimento à sua solicitação, a área responsável pede que entre em contato com o Departamento de Acervo e Normalização Técnica, na pessoa da sra. Maria (11-3388-8388) para agendar a retirada da mídia (DVD) com o documento solicitado.

Foi então recebido CD-rom contendo o *Relatório Síntese do Plano Diretor de Saneamento Básico do Litoral Norte de do Estado de São Paulo - 2011*, com 206 páginas, elaborado pelo consórcio *Gerentec Latin Consult*, juntamente com carta de responsabilidade pela não divulgação do material, que fora fornecido exclusivamente para análise relativa à esta pesquisa.

O documento contém diagnóstico da região do Litoral Norte, baseado em dados de órgãos oficiais existentes e públicos – IBGE, CETESB, etc. Apresenta estudo populacional; disponibilidade hídrica; apresentação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário existentes; critérios técnicos de planejamento e dimensionamento; projeção das vazões, contendo informações sobre demanda máxima diária de água e vazão média de esgoto.

Nos capítulos propositivos (capítulos 8 e 9), são apresentados:

- Planejamento dos sistemas - avaliação dos sistemas, sistemas propostos, resumo dos investimentos, resumo dos investimentos do litoral norte.

- Ações e medidas propostas para os municípios operados pela SABESP - Ações propostas para o município de Caraguatatuba, de Ilhabela, de São Sebastião e de Ubatuba. Além disso, contém recomendações, figuras e gráficos. A figura 3 apresenta a mapeamento das bacias dos corpos receptores dos sistemas de esgotamento sanitário operados pela unidade de negócios do litoral norte, para o ano de 2010.

Esse conjunto de informações foi acessado após o término da redação desta Tese, e esta breve explanação foi inserida na revisão, fase com poucos recursos para análise mais detalhada do documento. As informações e análises deverão fazer parte de trabalhos subsequentes que serão desenvolvidos pela autora.

Na falta do acesso a esses documentos oficiais da SABESP a tempo de concluir esta pesquisa, foi realizado levantamento de informações pelo sítio eletrônico da Companhia[28], com a palavra-chave "Litoral Norte" e "Ubatuba". O histórico das notícias veiculadas informa sobre investimentos realizados e a realizar nos municípios do LN-SP, como um todo. Após tentativa de compreender a lógica dos investimentos da SABESP

[28] Link de notícias da SABESP, disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/>.

no local, constataram-se dificuldades ao rastrear os investimentos e verificar sua efetividade através de canais públicos.

Quanto às informações obtidas através das entrevistas realizadas nesta pesquisa, os atores sociais locais afirmam não ter conhecimento a respeito de um Plano Diretor da SABESP para o Litoral Norte. Técnico responsável da PMU afirma que "a SABESP nunca apresentou sua real proposta para a cidade, e ainda que: "a SABESP implanta as redes, mas não finaliza", referindo-se aos bairros em que as obras estão inacabadas, e nunca são ligadas à rede existente.

Em entrevista, representante da sociedade civil organizada e profissional da área de saneamento, atuante no LN-SP, respondeu sobre os responsáveis pela tomada de decisão em relação a abastecimento de água e esgotamento sanitário e sobre a participação do CBH-LN, conforme segue:

> O plano da SABESP vem mais com o lado individual dela, isso vem até por uma questão histórica e até mesmo cultural da empresa. Ela vem fazendo e muitas vezes em acordos diretos com o prefeito. Acaba envolvendo os interesses da empresa e de políticos do Prefeito. Tem esse outro lado que acaba indo paralelo às prioridades desse fórum integrado, que são os técnicos.

Em linhas gerais, essa é a visão dos atores sociais que têm atuação em nível local, no Subsistema de Políticas Públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Apesar da existência de documento e planos abrangentes de investimentos da SABESP, não há plano em nível local, existe uma programação de serviços, que por vezes é executada, mas pode ser cancelada de acordo com decisões internas da Companhia, que tem funcionado mediante pressão por parte da Prefeitura ou da população através de representantes na Câmara de Vereadores e de ONGs locais.

Continuando essa trilha para desvendar as diretrizes que definem os serviços de água e esgoto em Ubatuba, a seguir será analisado o Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico do Município de Ubatuba (PMISBU), do ano de 2014.

5.3.f. Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Ubatuba (PMISBU)

O *PMISBU* foi instituído pela Lei Municipal 3.735 de 2014 (UBATUBA, 2014), seguindo as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (BRASIL, 2007).

Conforme discutido anteriormente, não estão claramente estabelecidos os deveres da companhia de saneamento concessionária dos serviços no município de Ubatuba. A empresa atua através de seu próprio plano de metas, sem vínculo com o plano municipal

de saneamento. Os representantes do governo municipal entrevistados nos anos de 2015 e 2016, conforme descrito no *Capítulo 1*, que trata sobre a metodologia desta tese, buscavam alternativas a esta situação que seguia conforme diretrizes da década de 1970, quando os estados brasileiros foram chamados a criar companhias estaduais de saneamento para prestarem serviço nos municípios, estes últimos sem qualquer autonomia de decisão.

O *PMISBU* foi aprovado em 2014 e contempla todos os temas de saneamento básico conforme as atuais diretrizes nacionais, estabelecidas pela Lei Federal Nº11445 de 2007. São inclusas diretrizes municipais para serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana e de coleta e processamento de resíduos sólidos.

Em relação ao esgotamento sanitário, o PMISBU prevê planejamento para curto; médio e longo prazo, com apresentação de bairros a serem atendidos e valores a serem investidos. Além disso, admite-se a problemática existente quando se tratam de áreas urbanizadas irregulares, que não podem ser atendidas pela concessionária de serviços ou aquelas isoladas do núcleo urbano central. No Plano são propostas soluções alternativas, que atendam às comunidades e que sejam viabilizadas com estruturas de pequeno porte, cujos investimentos possam ser particulares, com incentivo público, ou em parceria com operadora contratada para o município (UBATUBA, 2014).

De acordo com informações obtidas nas entrevistas, o PMISBU havia sido elaborado e aprovado na gestão de governo municipal vigente entre 2010 e 2013, porém só foi promulgado na gestão seguinte, em janeiro de 2014. Na avaliação dos entrevistados atuantes no nível local - município - o plano foi retratado como um instrumento que, apesar de conter diversas deficiências, havia sido aprovado para cumprir o prazo legal que venceria em 2014, e dessa forma habilitar-se para solicitar recursos federais, conforme exigência do texto original da Lei Federal Nº11.445 de 2007.

Em linhas gerais, o Plano define áreas de expansão da rede de esgoto, prevê a universalização da captação e tratamento de esgotos no município. Segundo o texto da Lei Municipal, as metas do plano preveem (UBATUBA, 2014, p.13):

- Universalização do acesso aos serviços, através da ampliação e maximização da cobertura dos sistemas;
- Sustentabilidade ambiental, através do uso racional e da proteção dos recursos hídricos;

- Qualidade, regularidade e eficiência dos serviços, continuidade operacional, eficiência no atendimento às reclamações e eficácia nas ações emergenciais;
- Moderação das tarifas praticadas, afirmando que uma das formas será a utilização de soluções disponíveis localmente.

Inicialmente, apresenta os cinco sistemas independentes que constituem o sistema público de esgotamento sanitário de Ubatuba e declara que os serviços de esgotamento sanitário do município estão concedidos à SABESP, cujo índice de atendimento é de 22,5%, dos 33,5% de nível de atendimento declarados pela PMU; os outros 10% do índice de atendimento declarados, referem-se a sistemas alternativos (UBATUBA, 2014).

O PMISBU prevê que para atingir a universalização, será necessária a ampliação dos sistemas, para tanto, os custos de implantação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário serão arcados pelo usuário, por meio de tarifas e dos impostos públicos, afirmando a visão proposta no Plano Municipal de Saneamento, da recuperação total dos custos. Dessa forma, pretende-se atingir as seguintes metas de índice de coleta de esgotos (UBATUBA, 2014, p.87):

- Atual (anterior a 2014): 33,5%
- Meta de curto prazo - até 2014 (ano de aprovação do Plano): 45,0%
- Meta de médio prazo - até 2018 (ano de revisão do Plano): 73,0%
- Meta de longo prazo - até 2040: 92,40%

Como parâmetro comparativo, a situação real para o ano de 2016 era de 40,00% (CBHLN, 2016-a, p.92), conforme já apresentado no *Capítulo 4*. Até o ano de 2016, nem mesmo a meta de curto prazo havia sido atingida, mesmo porque, o plano nem estava sendo executado, de acordo com atores entrevistados, devido à falta de acordo entre a PMU e a SABESP, que executava seu próprio plano de metas, o qual não é acessível ao público e, portanto não pode ter sua eficácia avaliada.

Como ações preliminares, a administração municipal deveria designar os entes responsáveis pelo planejamento, operação, regulação e fiscalização dos serviços; criar mecanismos de controle social da prestação dos serviços; obter recursos para implementação do plano, inclusive pela articulação com agentes regionais, estaduais ou federais (UBATUBA, 2014).

Até o momento da conclusão dos levantamentos de dados desta pesquisa, no ano de 2017, não foram identificadas normas e regulamentações no que diz respeito à lei que

define o PMISBU. Quanto a SABESP, esta segue executando os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água, sob as diretrizes do mesmo contrato de 1973.

Para as ações de controle social. O Plano prevê a formação de um Conselho Municipal de Saneamento, com funções consultivas e apoio à tomada de decisão (UBATUBA, 2014), porém o Conselho não existia, até o ano de 2017.

Em relação às ações objetivas previstas para o sistema de esgotamento sanitário, o Plano indica um *Resumo das Ações para o sistema de Esgotamento Sanitário*, (UBATUBA, 2014, p.92, Quadro 36), que enumera intervenções a serem realizadas para adequação e ampliação do sistema, bem como os respectivos valores de investimentos; no entanto, não foram checados por limitações de tempo e de escopo desta pesquisa.

De forma mais detalhada, o item 8 do PMISBU (UBATUBA, 2014, p.103) apresenta o planejamento do sistema de esgotamento sanitário, cujas intervenções e custos são resultantes de estimativas da SABESP. Ou seja, mesmo a atuação da Companhia sendo considerada pela maioria dos entrevistados como controversa e que se sobrepões ao poder de titularidade do município, o próprio poder local apóia-se nas informações e experiência da SABESP para a elaboração do plano municipal de saneamento.

A SABESP estabelece uma série de intervenções necessárias para Ubatuba, que curiosamente são apresentadas no *Quadro 40* do PMISBU. No quadro chamado *Intervenções Propostas e Custos Estimados - Sistema de Esgotamento Sanitário - Ubatuba* (UBATUBA, 2014, p.103), o texto do plano reproduz as metas e as condições propostas pela SABESP. Por exemplo, a empresa afirma que o poder público municipal deve providenciar a regularização de diversas ocupações irregulares, para que a Companhia possa atuar. A afirmação é compatível com a realidade, no entanto deveria ser meta da PMU, e não da SABESP.

No mesmo item 8, do PMISBU, refere-se especialmente aos núcleos habitacionais isolados, afirmando que esses não serão atendidos pela rede pública, pois são afastados do sistema público existente e que as obras para alcançá-los seriam muito caras e gerariam aumentos elevados nas tarifas. Por isso, o poder público municipal propõe através do Plano Municipal de Saneamento que sejam criadas soluções alternativas, fornecidas e mantidas por parcerias a serem acordadas, entre: o poder público, a empresa concessionária dos serviços e os usuários individual ou coletivamente. Entre as alternativas apresentadas, propõem-se (UBATUBA, 2014, p.104):

- Fossas sépticas individuais a serem instaladas pela própria comunidade, e o lodo retirado por caminhões do poder público ou da operadora dos serviços, periodicamente;
- Sistema local de rede coletora fossa-filtro comunitário, atendendo um conjunto de habitações, desinfecção e lançamento no corpo hídrico mais próximo;
- Implantação de sistema de rede coletora e uma ETE compacta para tratar os esgotos locais, com o trabalho de um morador orientado tecnicamente pela concessionária; neste caso, para núcleos de mais de 100 habitações.

Além dessas estratégias para a ampliação do atendimento, o PMISBU prevê também as linhas gerais de três programas para: monitoramento da qualidade dos esgotos lançados nos corpos receptores; detecção de lançamento irregular na rede coletora, objetivando coibir e eliminar lançamentos irregulares nas redes de esgoto e pluviais; e programa de limpeza das redes coletoras, para evitar entupimentos e danos ao sistema.

Muitas das soluções descritas já são aplicadas na realidade de Ubatuba. No caso de cooperativas ou associações, em Ubatuba são recorrentes situações em que são adotadas soluções locais particulares, prestadas por associações de bairros, como forma de suprir a demanda não alcançada pela SABESP. Exemplo dessa situação é a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) particular, que atente ao loteamento Balneário Santa Cruz, no bairro Praia do Sapê, há 29 anos, segundo depoimento dos funcionários da ETE.

Fotos 5.3 - Estação de Tratamento do loteamento Balneário Santa Cruz, Praia do Sapê, Ubatuba (a)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018

Fotos 5.4 - Estação de Tratamento do loteamento Balneário Santa Cruz, Praia do Sapê, Ubatuba (b)

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018

Fotos 5.5 - Loteamento Balneário Santa Cruz, Praia do Sapê, Ubatuba

Crédito: Estela Macedo Alves, 2018

Por fim, sobre as fontes de financiamento para melhoria e ampliação das redes de água e esgoto, o PMISBU destaca que os recursos virão principalmente das tarifas pagas pelos usuários. Porém, enumera as possibilidades de financiamento em geral, já previstas nas diretrizes nacionais (UBATUBA, 2014, p.137):

- Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS);
- Orçamento Geral da União (OGU);
- Ministério das Cidades
- Caixa Econômica Federal
- Consórcios Públicos;
- Entes da federação - municípios, estados, Distrito Federal;
- Fundação Nacional da Saúde (FUNASA);

- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES);
- Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO);
- Financiamentos que normalmente fornecem recursos aos agentes prestadores de serviços: Mercado de Capitais; BIRD; BID; JBIC (Banco Japonês).

Pela análise feita sobre o andamento da implementação do PMISBU, nota-se a necessidade de estruturação institucional e de corpo técnico para colocá-lo em prática e, principalmente, para rever os diversos pontos frágeis do Plano, sem ações previstas e sem regulamentação. Por exemplo, de acordo com informações da Secretaria de Meio Ambiente de Ubatuba (SMAU), o Conselho de Meio Ambiente tem realizado as funções e tem sido arena de discussão sobre saneamento no município, uma vez que não há secretaria nem conselho específico de saneamento. Além disso, as metas propostas pelo Plano não puderam ser avaliadas nesta pesquisa pela falta de acesso à informação de forma sistematizada, ou seja, não há mecanismos de avaliação sobre a efetiva aplicação do plano, além de não haver controle social. Esses fatores foram materialmente percebidos ao longo do processo de pesquisa: nas visitas técnica e de campo;na observação da estagnação de obras de saneamento; na notável poluição dos rios do município, entre outros indicativos perceptíveis no contato com o objeto de estudo, durante os últimos quatro anos.

5.3.g. Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo

Mais um instrumento relevante para este subsistema de política é o Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo (CBHLN, 2016-a), concebido pelo Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (CBH-LN). Seu conteúdo inclui diagnóstico detalhado da situação dos municípios do LN-SP, com foco nos recursos hídricos, quanto a abastecimento, saneamento e drenagem urbana. De acordo com o documento, a principal fonte de contaminação dos corpos hídricos do litoral norte é o lançamento de esgotos domésticos (CBHLN, 2016-a).

A importância desse instrumento para o subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba foi inicialmente percebida através das entrevistas, conforme a fala dos representantes do CBH-LN entrevistados, sobre a participação nas políticas de esgotamento sanitário do LN-SP:

> Entrevistador: "A primeira pergunta é quem toma as decisões no que se refere ao tema, atores e instituições relevantes ao abastecimento de água, área atendida pela rede coletora e tratamento de esgoto e drenagem?"

> Entrevistado: "Então na verdade são várias, são tomadas em conjunto; Tem o colegiado, o comitê, que trabalha fazendo todo ano um relatório dos recursos hídricos, tem o plano de bacias que é o documento que norteia as prioridades de investimento e ação nos temas e na também nas áreas, locais e têm as reuniões que o comitê é o fórum de ação que todos os atores envolvidos nas questões relacionadas com água ele possibilita a resolução e discussão dos conflitos." (Entrevistado CBHLN-1, 2016).

Ou ainda que:

> "Apesar de todos os regulamentos, a discussão permanece entre a prefeitura e a SABESP. Mas temos outros atores a penetrar nessa discussão que é o Comitê de bacias via câmara técnica de saneamento. A câmara técnica de saneamento discute muita coisa, mais no sentido de dar apoio as prefeituras e questões genéricas sobre áreas que não são atendidas pela concessionária, por exemplo." (Entrevistado CBHLN-3, 2016).

Ubatuba abriga o caso mais grave de contaminação de corpos hídricos causado por esgoto da região do litoral norte, no rio Acaraú (CBHLN, 2016-a, p.65). O relatório do Plano de Bacias do CBHLN (2016-a) traz como diretriz para o esgotamento sanitário a necessidade de contemplar áreas de ocupação urbana irregular; áreas rurais e população flutuante, na ampliação do acesso ao esgotamento. A forma de atuação mais direta do CBHLN é através do gerenciamento e distribuição de recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO), para projetos que prevejam a melhoria do sistema de esgotamento dos municípios, ou propostas de implantação de sistemas alternativos em comunidades não atendidas pela SABESP.

O Relatório II do Plano de Bacias do Litoral Norte, documento resultante da revisão do Plano 2016-2019 (CBHLN, 2016-b), revela cenário extremamente crítico em relação à coleta e tratamento de esgoto no Litoral Norte, reafirmando a poluição dos rios que passam pelas manchas urbanas da região, afetando também a qualidade das águas das praias, a saúde pública e o turismo da região.

Segundo o Relatório, prováveis fatores para a piora na qualidade das águas da região são: a mudança de prioridade de investimento com recursos do estado de São Paulo, que direcionou mais investimentos para a Região Metropolitana de São Paulo, devido à crise de gestão dos recursos hídricos, que se iniciou em fins de 2013; e o fato de que parte da população dos municípios do LN-SP recusa-se a ligar o esgotamento domiciliar à rede pública, quando esta chega à suas portas (CBHLN, 2016-b). "De acordo com a Sabesp, até abril de 2017 existiam 5.977 ligações factíveis (ligações disponíveis, mas não efetivadas) na UGRHI: 2.458 em Caraguatatuba, 973 em Ilhabela, 1970 em São Sebastião e 576 em Ubatuba."(CBHLN, 2016-b, p.20). O cenário então é de queda da eficiência dos sistemas de esgotamento sanitário da região

entre 2015 e 2016 simultaneamente ao aumento da carga da população residente em 20% (CBHLN, 2016-b).

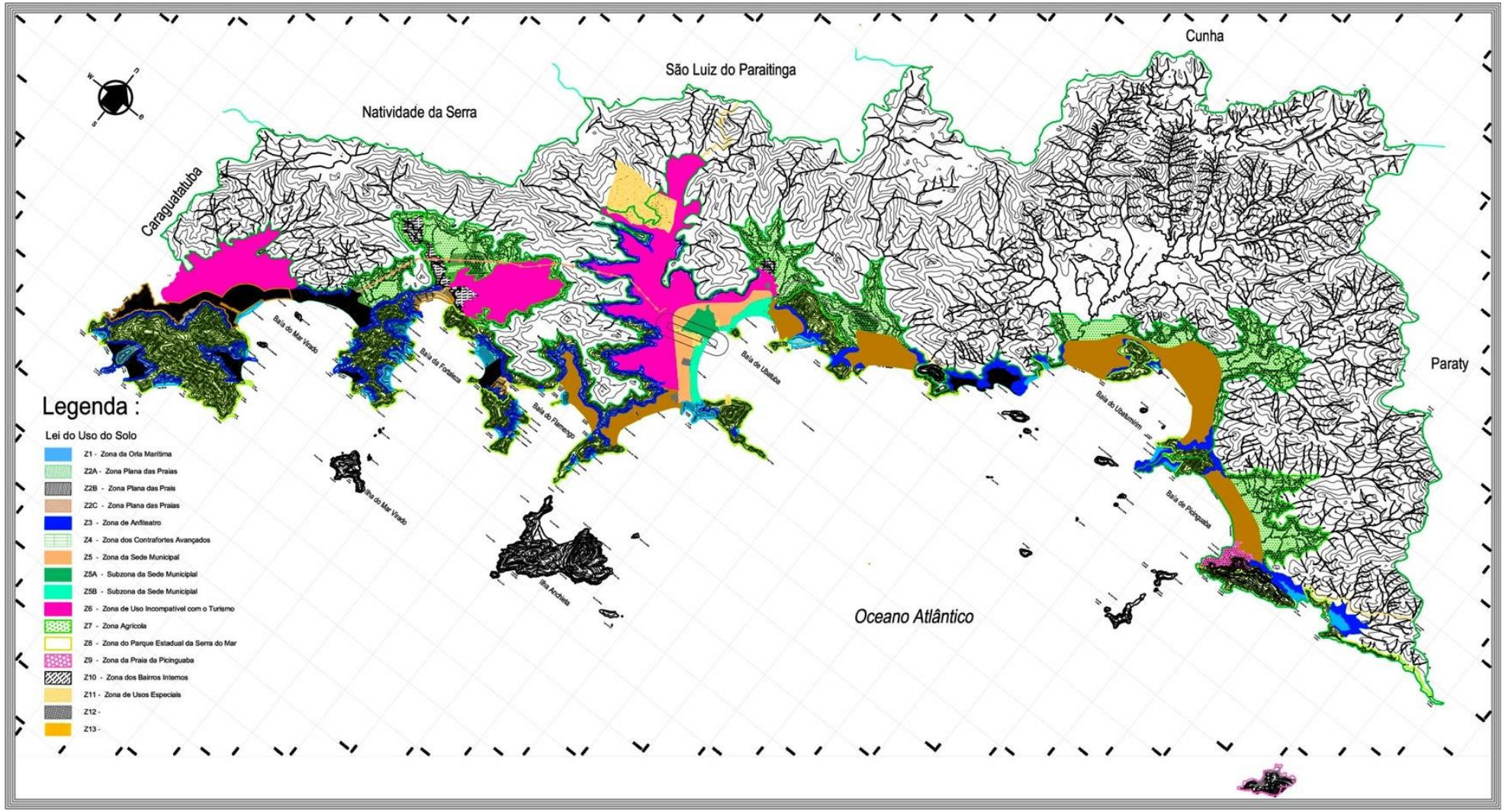
Frente à situação diagnosticada, os Planos de Bacias do Litoral Norte têm, sistematicamente, proposto ações e incentivado projetos que recebam financiamento dos recursos FEHIDRO para realização de projetos de esgotamento sanitário. Pode-se afirmar que esses Planos contemplam o tema do esgotamento sanitário, identificando os principais focos de problema e promovendo a discussão entre representantes do estado, do município, da SABESP, da sociedade civil, e demais atores relacionados e interessados no tema, através das reuniões do CBH-LN e de suas Câmaras Técnicas. Estas instâncias têm sido espaços de grande importância num cenário em que o esgotamento sanitário é fracamente representado dentro do poder público municipal, e com pouco apoio de representantes das instituições estaduais, em especial da SSRH.

5.3.h. Plano Diretor Municipal de Ubatuba (PDMU) e Lei de Zoneamento

O município tem um conjunto legal de ordenamento territorial composto pela Lei Municipal Complementar Nº2892 de 2006, que instituiu o *Plano Diretor de Ubatuba*; e a Lei Municipal Nº.711 de 1984, que instituiu o *Plano Diretor Físico do Município: o Sistema Viário, o Zoneamento, o Parcelamento, o Uso e Ocupação do Território do Município da Estância Balneária de Ubatuba*. Esta última, referente a um período anterior à atual Constituição Federal (1988), deveria ter sido revogada, conforme previsto no Plano Diretor de 2006 e substituída por nova lei de zoneamento, uso e ocupação do solo, no entanto apenas foram feitas alterações pontuais, e a lei de 1984 continua em vigor (POLIS, 2012).

Afigura 5.6 apresenta as Zonas de Uso do Solo correspondentes ao zoneamento municipal, proposto na Lei Municipal Nº711 de 1984, cujos territórios podem ser assim traduzidos: todas as áreas coloridas formam a Zona Urbana do município, exceto a área reservada para fins agrícolas - Z7 - e a área do Parque Estadual da Serra do Mar - Z8.

.6 – Zonas de uso do solo do município de Ubatuba



Fonte: Prefeitura Municipal de Ubatuba. Mapa de Zoneamento vigente – Lei municipal n.711de 1984.

Através do mapeamento das zonas de uso do território municipal é possível compreender que quase todo o território do município disponível para ocupação é de uso urbano, o qual concentra 97% da população de Ubatuba (IBGE, 2012).

O território de Ubatuba tem ocupação intensa da orla, onde se concentram as funções principais do município, em especial nas Zonas Z5 - Z5a e Z5b – que englobam a chamada sede municipal.

É importante ressaltar que essas definições de zoneamento determinados em 1984, vigoram até hoje e por este motivo apresentam funções e descrições não adequada às necessidades do município, conforme determinado na Lei Federal 10.257 de 2001, que institui o Estatuto da Cidade.

5.3.i. Plano de Desenvolvimento Integrado da RMVALE

Importante instrumento de planejamento que poderá influenciar a área de saneamento de Ubatuba, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMVALE (PDUI), está em desenvolvimento pelo Conselho de Desenvolvimento da RMVALE, de acordo com informações do sítio eletrônico da AGEMVALE[29]. Segundo as informações, o PDUI estabelecerá as diretrizes para orientar o desenvolvimento urbano regional, baseado em resolver questões metropolitanas, que estão além dos limites municipais, com destaque para esgotamento sanitário, macro-drenagem e legislação ambiental (AGEMVALE, 2015). A análise deste instrumento não está contemplada nesta tese, pois o PDUI ainda não está concluído.

5.4. O (não) diálogo entre os instrumentos de política pública e a (não) garantia da infraestrutura urbana para todos

Nota-se que os instrumentos de política pública são, em geral, definidos por leis. São normas jurídicas que se sobrepõem umas às outras, muitas vezes repetindo metas e objetivos, dificultando a interpretação e a prioridade que deve ser dada pelos atores que as executam. A descrição dos instrumentos realizada no item anterior procurou revelar esse caminho conturbado que os atores sociais percorrem, na participação de processos de políticas públicas.

[29] O link para a página sobre o PDUI da RMVALE encontra-se na página principal da AGEM (http://www.agemvale.sp.gov.br/), em: <http://www.suaboxonline.com/agemvale-site/pdui/>., acessado em: 08/06/2018.

Para deixar o cenário ainda mais complexo, é importante notar que o tema de esgotamento sanitário aparece em vários tratados de instrumentos legais: de recursos hídricos, à legislação urbanística. Essa sobreposição institucional, somada a uma estrutura técnica precária dificultam que metas e objetivos se concretizem.

Segundo Maricato (2000), as ações do poder público no Brasil têm como tradição fazer leis, legislar sobre os temas e, por outro lado, não há a prática de fazer essas leis valerem. A autora descreve todo o caminho percorrido pela legislação brasileira, nas inúmeras tentativas de regulamentar o crescimento das cidades e a sua urbanização, desde o final do século XIX, com as leis de terras, que apenas legitimavam a posse dos grandes latifundiários; passando pelas tentativas de regularização de cortiços, enquadrando situações habitacionais precárias em padrões de construção das classes altas; até as leis contemporâneas que ignoram as favelas, propondo padrões de elevado nível de exigência construtiva e de regras urbanísticas. Esse alto grau de exigência e requinte na legislação, somado ao excesso de instrumentos legais que tratam do mesmo tema, resultam em ineficiência no cumprimento das mesmas. De acordo com Maricato (2000), há uma distância entre o arcabouço jurídico e a realidade social, que é tradicional da sociedade brasileira.

Maricato (2000, p.147) utiliza a expressão "Aparato regulatório exagerado convive com radical flexibilidade", ao tratar de legislação urbanística. A mesma lógica poderia ser estendida para a interpretação do tema do saneamento básico, brasileiro. A legislação pode parecer ineficaz, porém ela é feita para servir como instrumento de exercício arbitrário do poder e favorecer interesses corporativos; as leis são aplicadas de formas diferentes em cada situação, ou nem são aplicadas, em situações em que não há interesse (MARICATO, 2000).

A legislação urbanística, em geral, é criada de forma detalhada e atendendo a um discurso ideológico de qualidade urbana, mas, na realidade, representa uma prática de cidadania restrita, em que a lei só é aplicada em alguns casos e a aplicação dessa legislação ignora a realidade de grande parte da população que vive ilegalmente. Essa discussão, quando levada para o campo da infraestrutura urbana, do saneamento e de elementos mais específicos da urbanização corrobora a análise feita no estudo de caso de Ubatuba. As áreas de urbanização precária e favelas, território das classes mais pobres do município, são ignoradas pela legislação pertinente ao saneamento, esgotamento sanitário e abastecimento de água. Legalmente, essas áreas são ignoradas e não podem ser atendidas; na prática, representam a forma espontânea e sem custo de reprodução da força de trabalho, necessária para os serviços ligados ao turismo, à construção civil e aos serviços domésticos, esses dois últimos marcados por relações de trabalho também precárias.

Segundo Maricato (2000), o mercado residencial restrito e o fato de a mercadoria *habitação* não estar inclusa no custo de reprodução da força de trabalho, leva à formação de ocupações urbanas informais, que realizam o papel de subsistência das classes pobres. Então, a existência desses territórios é ignorada nos instrumentos legais, que além de não propiciarem a habitação formal para as classes mais pobres, ainda insistem em negar que sejam atendidos por serviços básicos. Em Ubatuba, esse processo fica evidente quando se constata o não atendimento pela SABESP aos bairros mais pobres, sob a justificativa da ilegalidade em fornecer serviços de abastecimento e esgotamento sanitário em territórios não regularizados pelo poder público.

Por fim, pode-se sintetizar que: Ubatuba tem economia baseada no turismo de veraneio, produzindo espaços urbanos destinados ao mercado imobiliário de segunda residência, com altos valores de mercado. As conseqüências socioambientais são visíveis tanto nas ocupações de áreas ambientalmente protegidas; poluição de corpos d'água pelas ligações diretas de esgoto dessas ocupações, cuja existência é ignorada pela lógica legal dominante, que nega o direito ao saneamento para parte da população. É característica comum das cidades brasileiras a ocupação de áreas de proteção ambiental para fins de moradia daqueles que não alcançam financeiramente a inclusão no mercado imobiliário formal, comumente ocorridas no entorno de corpos hídricos - rios, mananciais, represas - gerando degradação ambiental (MARICATO, 2000).

PARTE III - ANÁLISE DOS DADOS E CONCLUSÕES

6. ANÁLISE DA FORMAÇÃO DAS COALIZÕES DE DEFESA E SUAS INFLUÊNCIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE UBATUBA

Este capítulo tem como objetivo apresentar os resultados da análise de dados que foi realizada através da metodologia do *Projeto Bluegrass* - conforme já explicitado no *Capítulo*1. Os gráficos apresentados neste capítulo resultaram da sistematização dos dados primários colhidos nas entrevistas e nos levantamentos de informações a respeito de atores sociais influentes no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Os atores mencionados são aqueles apresentados no *Quadro 1*, do *Capítulo 1*, quando da apresentação da metodologia das entrevistas. Documentos em anexo e apêndices desta tese corroboram o estudo qualitativo descrito neste capítulo, conforme segue:

- *Anexo A - Roteiro para entrevista - Projeto Bluegrass - Litoral Norte* apresenta as perguntas que guiaram as entrevistas semi-estruturadas;
- *Apêndice A - Quadro de critérios de análise dos atores sociais,* utilizado para a identificação das coalizões de defesa, mostra os critérios sob os quais as respostas dos entrevistados foram avaliadas, de acordo com a metodologia proposta pelo *Projeto Bluegrass* (ANR, 2013), que levaram os resultados analisados neste capítulo;
- *Apêndice B - Relatório resumido das entrevistas* resume as informações centrais colhidas nas entrevistas, conforme interpretação da autora.

Buscou-se compreender como se formaram as Coalizões de defesa do Subsistema estudado, partindo-se do conceito adotado, de acordo com o Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), inicialmente proposto por Sabatier e Jenkins-Smith (1988). Considerando-se que os atores sociais participantes e influentes em um subsistema de política pública são agregados em Coalizões de defesa, dentro das quais compartilham um sistema de ideias, atuam conjuntamente em uma série de atividades em prol de suas crenças comuns de política pública (*policy core beliefs*). Sabendo-se que as Coalizões podem ser compostas por indivíduos provenientes de diversos níveis de governo; de organizações privadas; podem ser jornalistas; pesquisadores e representantes da academia, ou de outros setores da sociedade civil (SABATIER e WEIBLE, 2007). E, ainda que, de acordo com Sabatier e Jenkins-Smith (1993 e 1999) elas se mantêm unidas por longo período se tempo, por causa de ideias centrais e valores fundamentais e profundos (*deep core beliefs*) (SABATIER, 1998).

Após a sistematização das informações e produção de gráficos e sociogramas que sintetizam as respostas dos entrevistados, foi possível agrupá-los, com base nos diversos

parâmetros que definem tanto o perfil dos entrevistados quanto o posicionamento geral deles em torno do problema de esgotamento sanitário de Ubatuba. Para isso, foram utilizadas informações, tais como: trajetória profissional e militante dos atores sociais, posição dentro das instituições, tipo de relacionamento com os demais atores do subsistema, recursos que podem oferecer nos relacionamentos com os demais, estratégias que utilizam ou defendem para alcançarem objetivos de política, entre outras informações, que permitiram construir o cenário multi-nível em ação nos processos de políticas públicas, baseando-se na metodologia do *Projeto Bluegrass* (ANR, 2013).

As classificações, categorias e critérios de análise apresentados neste capítulo foram definidos em conjunto com o grupo da Pesquisa, durante as reuniões internacionais, conforme foi detalhado na metodologia apresentada no *Capítulo 1*. As informações das legendas dos gráficos e sociogramas foram mantidas em língua inglesa, conforme gráfico originalmente produzido por profissional habilitada para tal, e que utilizou a mesma padronização em todo o *Projeto Bluegrass*. Optou-se por não alterar a forma original do gráfico; portanto não foi realizada a tradução nos textos que seguem as figuras.

O resultado desse processamento de dados que responde aos objetivos desta pesquisa, e por isso tem maior relevância, é a identificação das Coalizões de defesa do Subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Porém, para compreendê-las, é necessário entender a evolução da análise através dos demais parâmetros citados no quadro do *Apêndice A*.

Este capítulo pretendeu responder parte do objetivo geral da pesquisa, através da realização de uma análise sobre as influências de atores sociais dos múltiplos níveis de governo, no que se refere às políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Para tanto, foi organizado da seguinte forma: (1) inicialmente são apresentados elementos estruturais das análises que aparecem nos sociogramas; em seguida, (2) explica-se como foram construídos os critérios de análise dos atores sociais, para se chegar às Coalizões de defesa, no subsistema; depois disso, (3) são apresentadas e discutidas as Coalizões de defesa identificadas e (4) o último item do capítulo é dedicado a uma reflexão sobre o papel dessas Coalizões de defesa no subsistema.

Destaca-se que todas as nomenclaturas das categorias de classificação dos atores sociais que serão apresentadas neste capítulo resultaram da interpretação dos dados dos entrevistados e foram propostas pela equipe que estudou o Litoral Norte de São Paulo.

6.1 Elementos estruturais das análises dos atores sociais: Comunidades e Tipologia dos *links*

Os termos aqui chamados de elementos estruturais são parte do processo de análise dos dados das entrevistas e levantamentos, conforme a metodologia utilizada nesta pesquisa, e descrita no *Capítulo 1*, com base no*Projeto Bluegrass* (ANR, 2013). São instrumentos que contribuíram com o complexo caminho até que fosse compreendida a estrutura das Coalizões de defesa, no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba.

Estes elementos aparecem como base de todos os sociogramas e compõem um conjunto de informações importantes para a compreensão sobre as diversas formas de interação entre os atores sociais do subsistema. O processo de composição das *Comunidades*, através da análise das relações entre os atores declaradas nas entrevistas, contribuiu com a identificação das três Coalizões de defesa, as quais esta tese identificou que existam no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. E as *Tipologias de links* são elementos-chave na compreensão sobre como cada um dos atores do subsistema se relaciona com o(s) outro(s) ator(es).

6.1.1. Comunidades

As comunidades que aparecem em todos os sociogramas como manchas coloridas, denominadas como C1, C2, C3, C4 e C5 representam agrupamentos de atores sociais que freqüentemente trabalham juntos nas mesmas arenas de discussão de políticas públicas, embora não necessariamente tenham as mesmas ideias e valores, e, portanto, ainda não sejam consideradas como as Coalizões de defesa do subsistema (JACOBI et al., 2018). A princípio, nas entrevistas, os atores sociais foram solicitados a declararem com quem falam e negociam sobre propostas de políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba; essas ligações foram resumidas através dessa simbologia das *Comunidades*; no entanto, destaca-se que esse termo foi utilizado exclusivamente com essa finalidade aqui definida, sem nenhuma conceituação que faça referência a autores que discutem comunidades de política em outros contextos teóricos (ALVES et al., 2018 no prelo).

6.1.2. Tipologias dos links

Nos sociogramas existem linhas com setas que representam o tipo de ligação ou relacionamento estabelecido entre os atores (*Typology of links*), e foram definidos através das informações sobre as redes de contatos e das tipologias das ligações relatadas nas entrevistas. Estes *links* possibilitam compreender como os atores relacionam-se entre si, a partir da análise

de informações que se referem a aspectos tais como: se as relações estabelecidas são pessoais ou institucionais; se há troca de informações; se há troca de conselhos ou ajuda mútua; se as trocas são obrigatórias devido ao cargo no trabalho ou se são trocas voluntárias; entre outros aspectos que contribuíram para definir o tipo de ligação entre os atores do subsistema, conforme descrito no artigo de Weible (2005). As *Tipologias dos Links*[30] utilizadas como parâmetro nesta tese foram descritas em conjunto com o grupo de pesquisa, de forma a criar uma sistematização para todos os casos estudados no *Projeto Bluegrass*, e se repetem em todos os sociogramas que serão apresentados. A seguir, são descritos cada um dos *links*, cuja numeração segue a ordem daquela que aparece nas legendas dos sociogramas:

1. Coalizão pura (*Pure coalition*): ligação que ocorre quando os atores sociais compartilham os mesmos valores e atuam conjuntamente, no sentido de defenderem os mesmos objetivos e propostas de políticas públicas. Em geral, esse tipo de ligação é observado entre atores que têm relações profissionais e pessoais, caracterizadas pela confiança mútua e pela convivência de mais de cinco anos, conforme auferido nas entrevistas.
2. Coordenação interessada (*Interested coordination*): ligação que ocorre entre atores sociais que não compartilham os mesmos valores, mas atuam em conjunto para atingirem um objetivo comum, por isso não se trata de uma coalizão. Nesses casos, foi observado que atores de diferentes coalizões têm relações profissionais e troca de informações técnicas, que contribuem para as decisões sobre políticas públicas de esgotamento sanitário. Ocorre, por exemplo, entre o ator social da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do estado de São Paulo (SSRH) entrevistado e um dos atores sociais do CBH-LN que foi entrevistado. São obrigados a trabalharem juntos pela natureza de suas instituições, ainda que não tenham as mesmas ideias sobre o problema, nem os mesmos valores.
3. Coordenação hierárquica (*Hierarchical coordination*): tipo de ligação entre atores sociais que podem ou não compartilhar os mesmos valores, mas que terão suas atuações no subsistema limitadas por outros atores, em relação a limites legais e institucionais, por hierarquia.

[30]A descrição da tipologia dos l*inks* existentes entre atores foi definida por convenção para todos os pesquisadores do *Projeto Bluegrass*. No *workshop* internacional realizado em Lima, no Peru, em junho de 2016. A equipe internacional do Projeto tomou como base da descrição da tipologia dos *links*as definições apresentadas no artigo de Weible (2005).

4. Coordenação obrigatória (*Mandatory Coordination*) - neste tipo de relação, os atores sociais podem ou não compartilhar os mesmos valores, porém são obrigados a atuarem no mesmo espaço institucional e discutirem o tema de política pública do subsistema juntos, como ocorre nos Comitês de Bacias, um espaço participativo.
5. Troca de informações (*Exchange of information*) - tipo de relação definida quando os atores sociais declararam nas entrevistas que apenas trocam informações técnicas com o outro, quando necessário. Muitas vezes são pessoas que nem se conhecem de fato e as relações são estritamente profissionais.
6. Conflito (*Conflict*): nestes casos, constatou-se pelos depoimentos e informações sobre os entrevistados, que há total divergência de valores e que não existe qualquer tipo de atuação conjunta entre os atores. Em alguns casos, há inclusive processos legais em andamento.

6.2 Construção dos critérios de análise dos atores sociais que levaram à identificação das Coalizões de defesa

A seguir, são descritos os critérios tratados no *Apêndice A*, de forma que o leitor compreenda como os dados coletados sobre os atores sociais foram utilizados, para a identificação das coalizões de defesa.

Foi possível caracterizar os atores sociais quanto ao papel que exercem nas coalizões e aos recursos que possuem: financeiros, de conhecimento técnico, capacidade de mobilização autoridade, entre outros. Ao mesmo tempo, foram identificadas as características em comum entre os entrevistados, que fazem com que as coalizões se estruturem: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber e de reagir aos problemas da política pública.

Por fim, As descrições foram sistematizadas em tipologias temáticas que levaram a formulação de *Tipologias Globais* dos indivíduos que formam as Coalizões de defesa do subsistema (ALVES, et al., 2018-no prelo).

Os subitens que seguem - de 6.2.1 a 6.2.7, apresentarão classificações temáticas dos atores sociais

6.2.1 Capital Relacional

O termo *Capital Relacional* classifica os atores sociais quanto à capacidade de relacionamento que detêm, no tema de esgotamento sanitário em Ubatuba. Ao visualizar o roteiro das entrevistas (*Anexo A*), há uma seqüência de questionamentos a respeito das relações entre o entrevistado e outros atores sociais, no que diz respeito ao tema; e as respostas

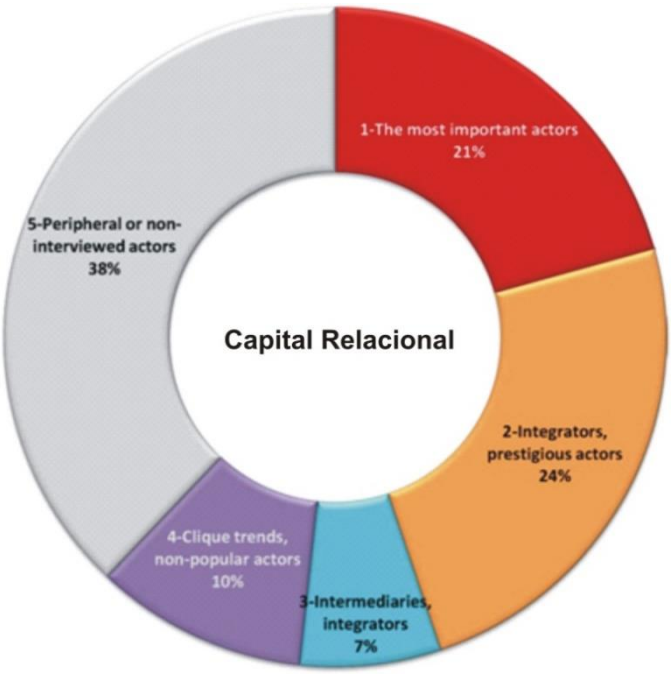
levantadas a partir daí compuseram as informações que respondem aos quesitos: redes de contatos e centralidade dos atores (ver *Apêndice A*).

A classificação estabelecida para o *Capital Relacional* identifica o grau de centralidade exercida pelos atores sociais no subsistema, através de cinco categorias, acordadas no grupo de pesquisa, e que serão apresentadas oficialmente em capítulo metodológico de livro (POUPEAU, 2018, no prelo):

1. Os atores mais importantes (*The most important actors*): são indivíduos de grande importância no subsistema, dominam recursos materiais e políticos e são influentes nas decisões. São citados por todos e quando se trata do tema de esgotamento sanitário em Ubatuba, sempre são consultados sobre o assunto.
2. Integradores, atores de prestígio (*Integrators, prestigious actors*): a principal característica desta categoria de atores é a capacidade de promover a integração entre grande número de atores do subsistema. Também são sempre citados pelos demais no que se refere ao tema do esgotamento sanitário em Ubatuba.
3. Intermediários, integradores (*Intermediaries, integrators*): atores intermediários em relação à popularidade, ou seja, conhecem algumas pessoas importantes e são reconhecidos por alguns atores. Não são citados com muita freqüência como referências no subsistema, porém conhecem profundamente o tema e conseguem fazer as intermediações de contatos, atuando como elos entre grupos influentes, porém com menor rede de contatos que os atores de prestígio.
4. Atores não populares, conectores (*Clique trends, non-popular actors*): são atores sociais pouco conhecidos no subsistema, porém exercem papeis fundamentais em suas áreas técnicas. Em muitos casos, por estarem na ponta do serviço público, estabelecem pontes entre pessoas que não se relacionariam se não através deles, como cidadãos e secretários municipais, por exemplo.
5. Atores periféricos (*Peripheral or non-interviewed actors*): são aqueles que têm pouca relação com o universo das decisões de política pública, porém têm atuação relevante em ações relacionadas ao esgotamento sanitário, como por exemplo, a administração de sistemas locais de coleta e tratamento de esgoto, em pequenas estações particulares. Também são representados neste critério os indivíduos citados por outros atores, mas não entrevistados pessoalmente.

O gráfico a seguir (Figura 6.1) apresenta a proporção de atores sociais do subsistema classificados em cada categoria de *Capital Relacional*.

Figura 6.1 - Gráfico *Capital Relacional* - proporção de atores em cada categoria

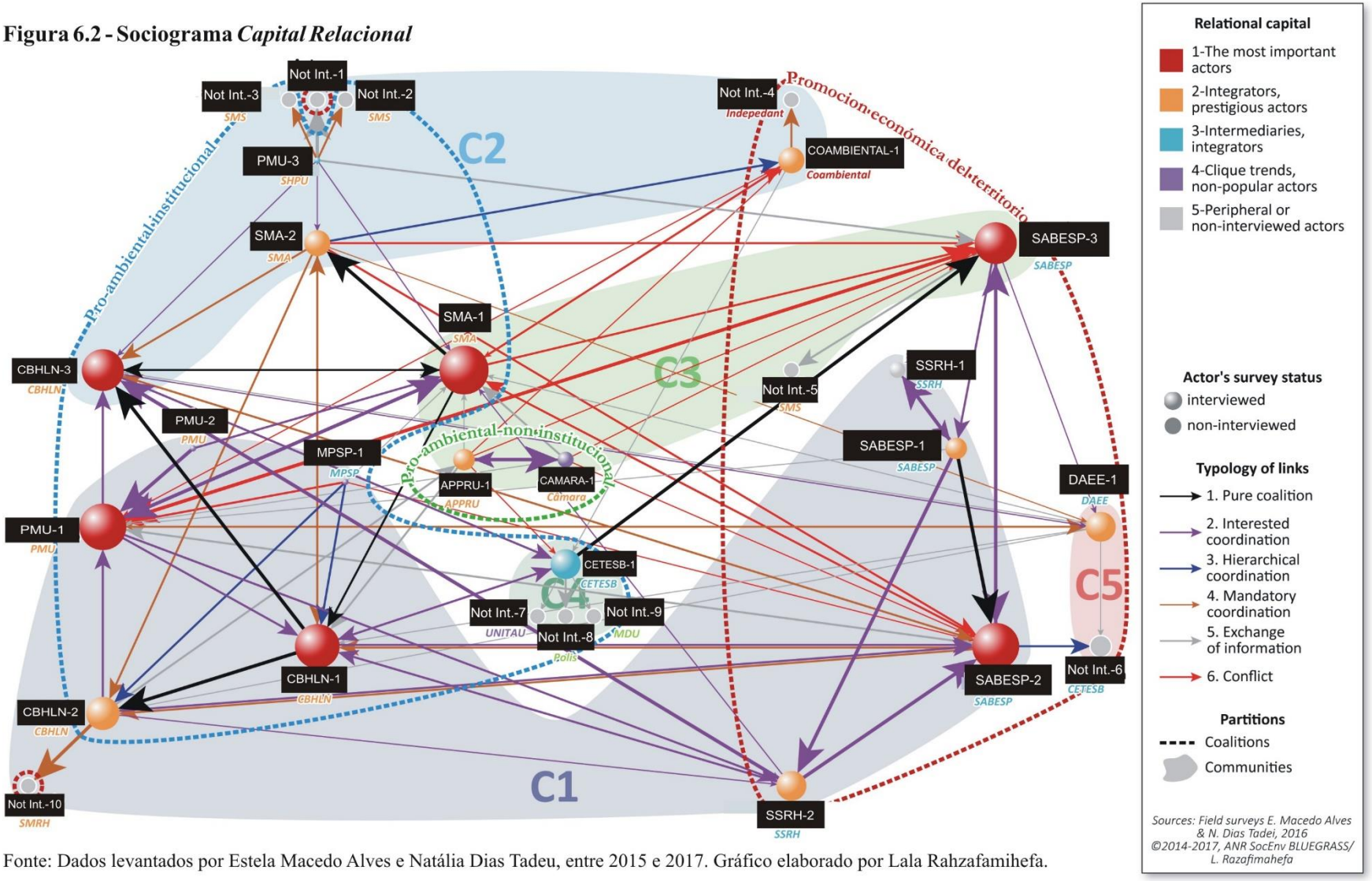


Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

A maior parte dos atores sociais do subsistema foi classificada como atores periféricos, mencionados a respeito do assunto, porém sem muito peso nas relações, ou ainda aqueles que não foram entrevistados por motivos diversos e por isso não há informações para classificá-los de outra forma. Em segundo lugar estão os atores do tipo integradores e de prestígio: em geral, são representantes de instituições públicas de maior peso no tema do esgotamento sanitário, ou gestores das concessionárias dos serviços. Os atores mais importantes, aqueles que mobilizam e provocam as discussões sobre políticas públicas, estão em terceiro lugar nas proporções; também são representantes de instituições públicas responsáveis por colocarem o tema do esgotamento sanitário em discussão, ou não. Os intermediários e os não populares são minorias, cujos papeis se referem à representação das demandas locais.

A compilação desses dados foi representada graficamente através do Sociograma *Capital Relacional*, apresentado a seguir (Figura 6.2).

Figura 6.2 - Sociograma *Capital Relacional*



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

Os sociogramas são gráficos que mostram um conjunto de informações sobre cada ator social individualmente - as esferas coloridas, em que cada cor representa uma categoria - e no subsistema por completo - os elementos estruturais - e também as coalizões de defesa[31], que serão explicadas a seguir, neste capítulo.

No sociograma de *Capital Relacional,* (Figura 6.2)visualizam-se diferentes tamanhos de esferas que representam os atores sociais de acordo com a centralidade que exercem no subsistema. Ou seja, quanto mais *links* realizam, maior é o tamanho da esfera. As cores de cada esfera representam a categoria de capital relacional em que foram classificados. Os elementos estruturantes - Tipologia dos links (*Typology of links* e comunidades (*Communities*) - aparecem graficamente nesta figura pela primeira vez e serão repetidos em todos os outros sociogramas.

É importante ressaltar nesse sociograma que os atores sociais contribuem de forma diferentes com a integração dentro da coalizão, e também com o relacionamento entre as coalizões. A imagem permite ver como os representantes de cada instituição exercem papel distinto dentro da rede de relações.

Para o estudo de políticas públicas de esgotamento sanitário, o sociograma de capital relacional é um dos fatores para se compreender como os atores envolvidos e influentes no tema conversam e criam acordos entre si para pressionarem ou defenderem as mesmas soluções de políticas públicas. Ainda é perceptível o fluxo de troca de informações entre coalizões e comunidades diferentes. Compreende-se que o tema é aberto a discussões e participações, porém isso não significa que todos tenham o mesmo peso nas decisões de políticas públicas. Sobretudo, o capital relacional de cada ator social define como dentro das Coalizões e entre uma coalizão e oura, eles trocam ideias sobre o assunto. No caso estudado, nota-se que o diálogo está presente e que as propostas de políticas não estão fechadas dentro de um único grupo. Há troca de ideias, informações e influências, visíveis pelo numero de *links* - setas - que ligam uns aos outros.

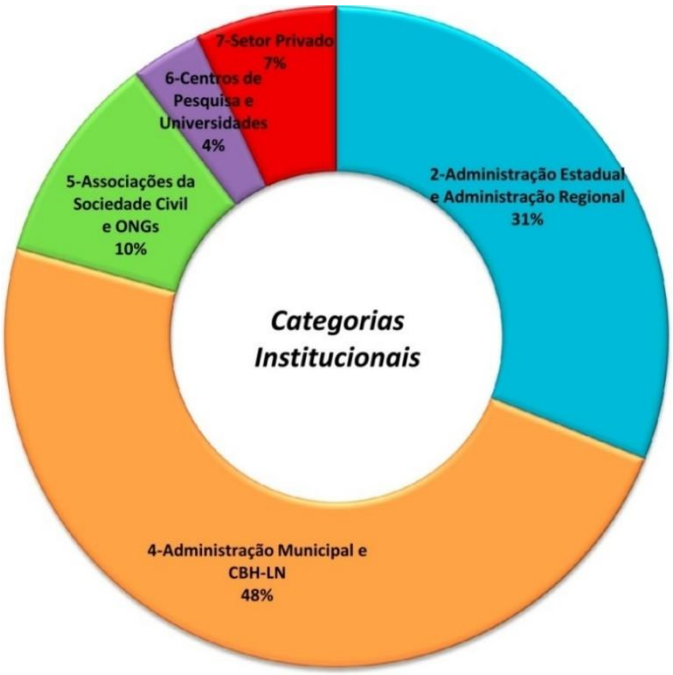
[31]Pode-se observar que em todos os sociogramas aparecem demarcadas as Coalizões de defesa - linhas tracejadas - que ainda não foram apresentadas neste capítulo. Por isso, esclarece-se que: a identificação das Coalizões de defesa ocorreu pelo cruzamento dos dados e categorias de classificação, que estão sendo detalhados, neste subitem 6.2, antes da apresentação das Coalizões de defesa no subitem 6.3, porque elas contribuíram para que as Coalizões pudessem ser identificadas. Porém, as simbologias gráficas das Coalizões estão presentes em todos os sociogramas, por questões de metodologia do projeto.

6.2.2. Categoria Institucional

A caracterização dos atores foi estabelecida através da interpretação das afirmações e informações fornecidas nas entrevistas e de dados objetivos levantados sobre os atores sociais, tais como a categoria institucional a qual pertencem. São informações básicas,que permitiram observar as instituições e níveis de governo aos quais os atores influentes no subsistema pertencem, permitindo reconhecer onde se concentra a maior parte deles.

Visto no subitem 6.2.1 como se relacionam os atores dentro do subsistema, a classificação por *Categoria Institucional* refere-se ao nível institucional representado pelos atores sociais, entre: administração estadual; administração local ou municipal; associações, ONGs e Sociedade Civil; pesquisadores e universidades; setor privado. A maior parte dos atores faz parte da administração local ou municipal: 14 dos 29 atores mencionados na pesquisa - Quadro 1.1. Apenas um indivíduo enquadra-se como pesquisador. A proporção da distribuição por categorias de instituições pode ser visualizada no gráfico a seguir.

Figura 6.3 - Gráfico *Categorias Institucionais* - proporção de atores em cada categoria



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

Na Figura 6.3, observa-se o mix de níveis institucionais no âmbito das políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. A maioria - 48% do total de atores sociais envolvidos na pesquisa - atuantes no nível local, com representantes da Prefeitura Municipal de Ubatuba (PMU); da Câmara Municipal de Vereadores (Câmara) e do Comitê de Bacias Hidrográficas

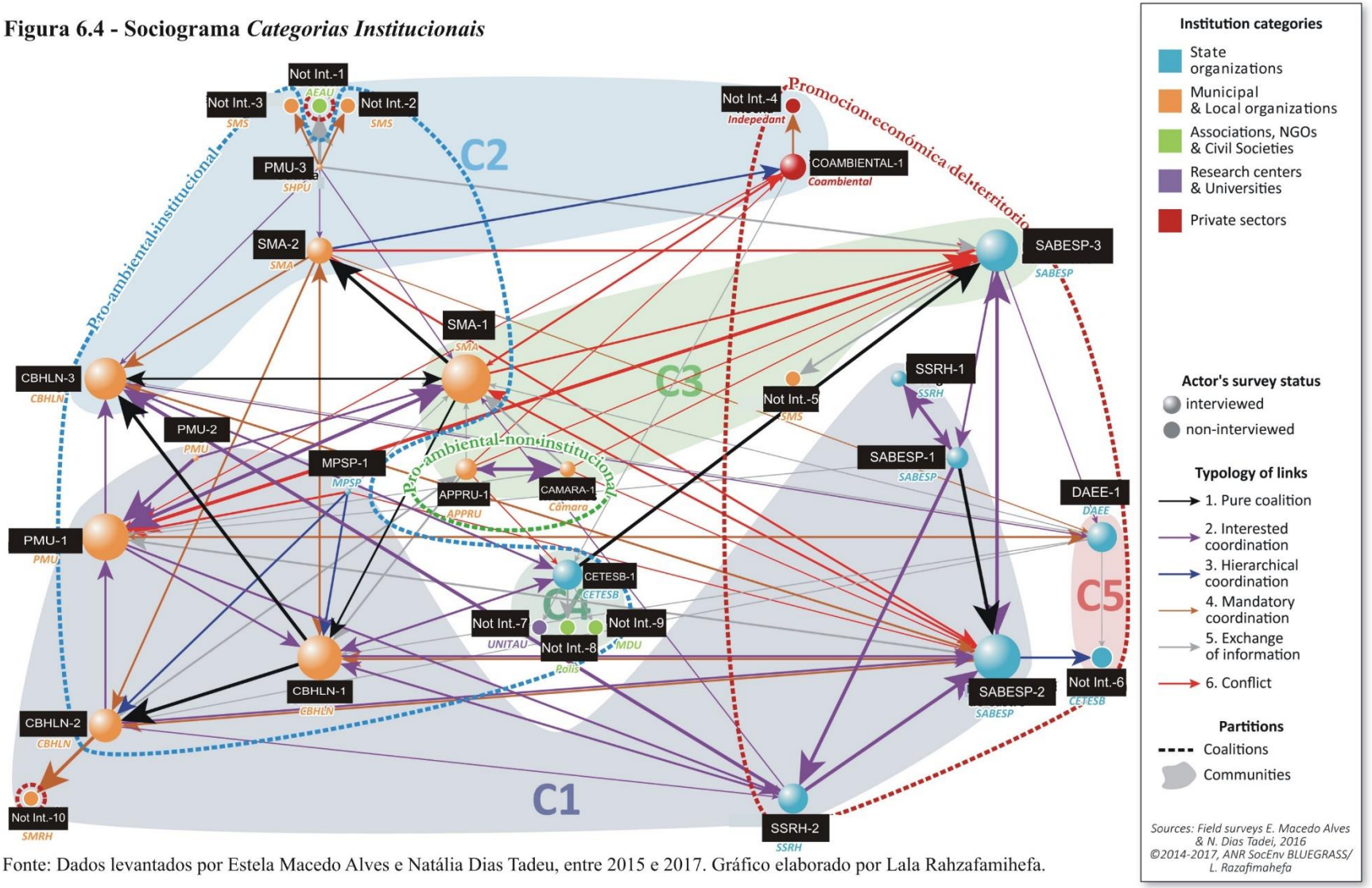
do Litoral Norte (CBH-LN), este último composto por atores moradores da região. Em segundo lugar, com 31% de representação, aparecem os representantes das Secretarias do Governo do Estado de São Paulo e de instituições estaduais, tais como: fDepartamento de Águas e Energia Elétrica (DAEE); Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), e da empresa de economia mista responsável pela prestação dos serviços, a Companhia Estadual do Estado de São Paulo (SABESP). Representantes de Associações da Sociedade Civil e de Organizações Não Governamentais (ONGs) representam 10% dos participantes. O setor privado é representado por duas pessoas: uma delas pertence a uma cooperativa que presta serviços de esgotamento sanitário, no município; a outra é apontada pela primeira como seu parceiro e atua na prestação de serviços de saneamento, em outro município do LN-SP, em proporção de 7% do total dos atores considerados. Por fim, apenas um indivíduo foi apontado como representante de universidade que se envolve nas discussões sobre o tema de esgotamento, que representa 4% do total.

O sociograma de *Categorias Institucionais* permite observar as conexões existentes entre atores sociais de diferentes níveis de governo. Pode-se observar na figura 6.4 que elementos estruturais e centralidade dos atores - o tamanho das esferas - mantêm-se constantes em todos os sociogramas, sendo que o destaque deste gráfico está em interpretar como se dão os contatos entre atores de níveis institucionais diferentes, no que se refere ao tema de esgotamento sanitário.

É possível analisar, por exemplo, que:

- Atores centrais das organizações estaduais (*State organizations*), esferas azuis, recebem informações (*links* de cor cinza) dos atores do poder municipal e das organizações locais (*Municipal & Local organizations*), esferas cor de laranja.
- Há muitas relações de conflito (*links* de cor vermelha) entre os atores das organizações estaduais e os atores das esferas municipais e das organizações locais
- Ator do setor privado (*Private sector*), esfera vermelha, mantém relações conflitantes com a maioria dos atores do poder municipal e das organizações locais; porém há uma relação de hierarquia (*links* de cor azul) com a Secretaria de Meio Ambiente de Ubatuba.
- Ator que representa o setor de pesquisa e universidades (*Research centers and Universities*), esfera roxa, troca informações com o ator do setor estadual, o mesmo que indicou como figura relevante nas discussões sobre esgotamento sanitário. Ainda sobre este ator, identifica-se a pouca influência de representantes da área acadêmica no tema de esgotamento sanitário em Ubatuba.

Figura 6.4 - Sociograma *Categorias Institucionais*



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

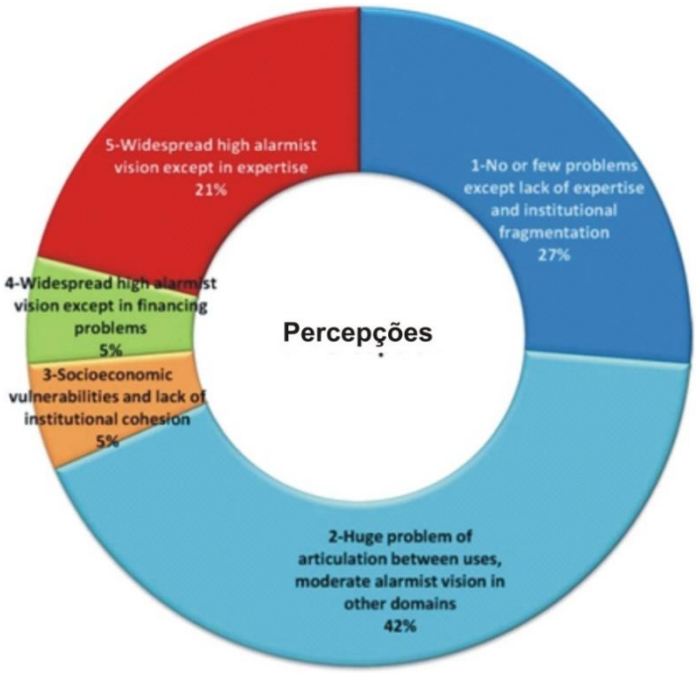
6.2.3. Percepções

A percepção dos atores quanto ao problema de déficit de esgotamento sanitário em Ubatuba, cujos critérios de agrupamento estão indicados na tabela apresentada no *Apêndice A* (*item VII. Percepções*) revela formas muito distintas de ver os problemas associados ao tema, pelo que se compreendeu a partir da análise de um conjunto de informações obtidas a partir das respostas e posicionamento dos atores sociais. O grande número de questões e respostas a partir das quais foram avaliadas as percepções dos atores, apresentam-se divididas em grandes temas, que são:

- Vulnerabilidade social daqueles afetados pelos problemas de esgotamento sanitário;
- Vulnerabilidade ambiental daqueles afetados pelos problemas de esgotamento sanitário;
- Articulação entre usos e problemas relacionados a financiamento e/ou precificação dos serviços;
- Governança na área de esgotamento sanitário.

Este quesito tem relevante peso na definição de tipologias de atores, por revelar as opiniões sobre como os problemas associados ao escoamento sanitário de Ubatuba devem ser tratados. Para cada um dos temas citados acima, diversas perguntas foram respondidas e então os atores foram agrupados, de acordo com o conteúdo das respostas, em cinco classes que procuram sintetizar a percepção geral sobre o problema, conforme apresentado no gráfico a seguir:

Figura 6.5 - Gráfico *Percepções* - proporção de atores em cada categoria



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

A proporção de indivíduos classificados quanto à forma de perceber o problema de esgotamento sanitário em Ubatuba divide-se, conforme o gráfico acima em:

- Enorme problema de articulação entre usos, visão alarmista moderada em outros domínios (*Huge problems of articulation between uses, moderate alarmist vision in other domain*):classificação que agrupa 42% dos indivíduos pesquisados, sendo que todos eles são moradores da região do Litoral Norte de São Paulo (LN-SP), atuam em instituições locais e convivem diariamente com os problemas relacionados ao esgotamento sanitário, entre outros critérios. Todos têm capacidade de mobilização social e capacidade técnica e política de promoverem mudanças nas políticas públicas.
- Nenhum ou poucos problemas, exceto falta de *expertise* e fragmentação institucional (*No or few problems except lack of expertise and institutional fragmentation*):agrupa 27% dos indivíduos, sendo que a maioria deles não mora no LN-SP e estão em altos cargos de instituições estaduais; são atores de grande importância na tomada de decisão sobre esgotamento sanitário, mas que enxergam os serviços como um negócio e que devehaver sustentabilidade econômica; defendem que o problema pode ser resolvido com avanços técnicos e reorganização institucional.
- Visão alarmista generalizada, exceto em *expertise* (*Widespread high alarmist vision except in expertise*): representa a percepção de 21% dos atores pesquisados; moradores do LN-SP, atuantes em instituições locais, com poder de mobilização social e com

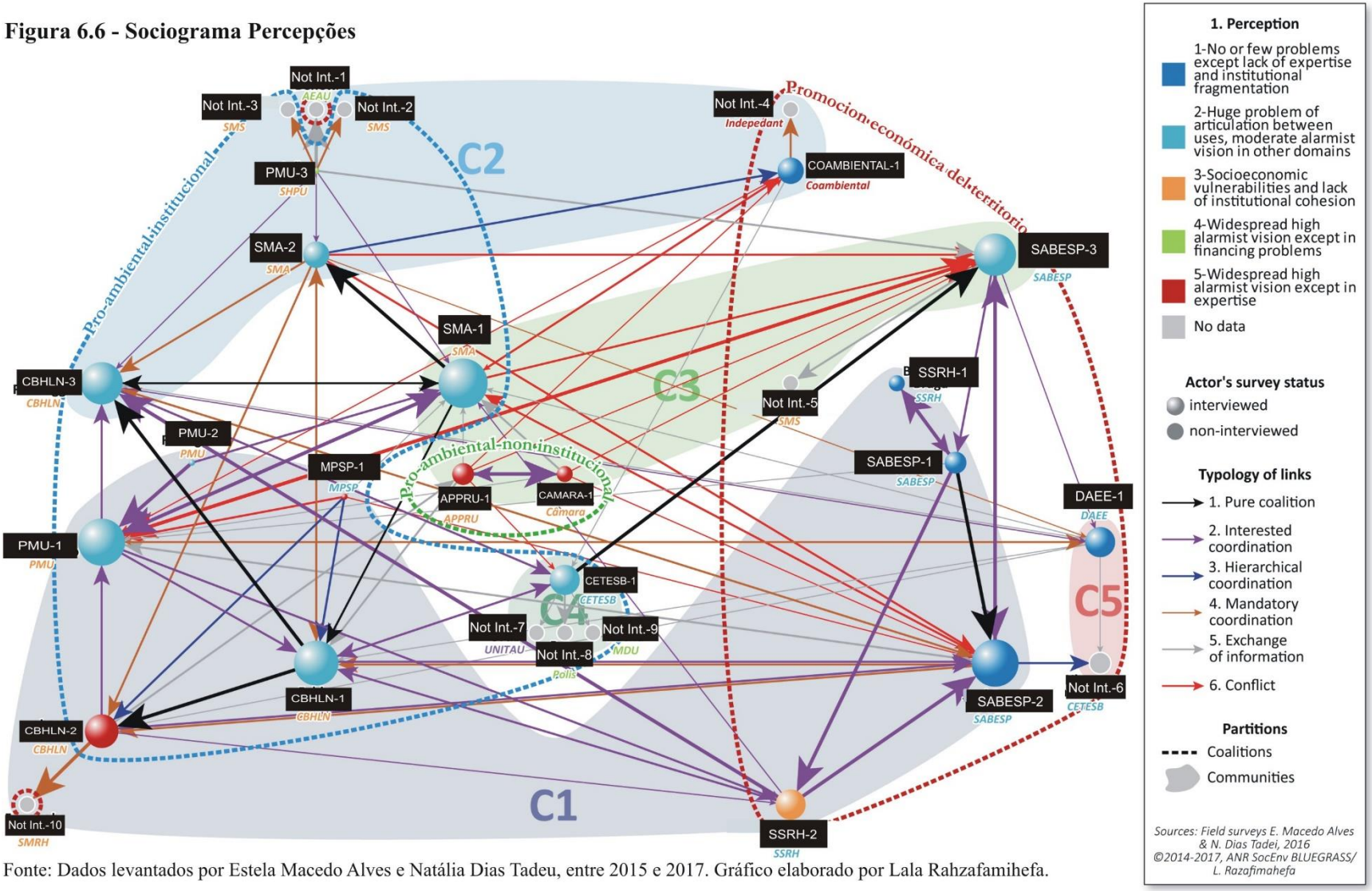
cargos públicos que permitem que influenciem nas políticas públicas. Têm visão alarmista sobre o problema, considerando-o gravíssimo e com necessidade urgente de investimentos.

- Vulnerabilidades socioeconômicas e falta de coesão institucional (*Socioeconomic vulnerabilities and lack of institutional cohesion*): abrange apenas 5% do total, o que representa um único indivíduo no universo pesquisado. É um ator ligado a instituição estadual, com pouca influência nas decisões e visão que foge à regra daqueles que têm menor contato com a realidade local, por identificar as vulnerabilidades socioeconômicas da população atingida pelos problemas em torno da deficiência de esgotamento sanitário de Ubatuba. Defende a descentralização das decisões; enxerga graves problemas em relação à falta de acesso dos mais pobres aos serviços de saneamento, aponta a falta de conhecimento técnico como grande problema no caso.
- *Visão alarmante alta generalizada, exceto em problemas de financiamento*: também representa apenas 5% do total, ou seja, a visão de um único indivíduo, atuante em nível local, técnico e que afirma que a falta de ação política é o principal problema a ser resolvido, no que diz respeito ao esgotamento sanitário de Ubatuba.

O critério sobre as *Percepções* dos atores abrange um grande número de informações e é muito relevante na definição estatística do agrupamento das Coalizões de defesa, pois revela formas similares de enxergar e compreender o problema ou conflito em questão.

A seguir é apresentado o sociograma de Percepções, no qual os atores foram classificados de acordo com suas percepções sobre o problema do esgotamento sanitário de Ubatuba.

Figura 6.6 - Sociograma Percepções



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

O sociograma *Percepções*, figura 6.6, permite perceber que, os atores que mantêm *links* de coalizão pura (setas pretas), na maior parte dos casos, estão classificados na mesma categoria sobre a percepção dos problemas. Atores que têm entre si este tipo de vínculo, de acordo com a análise dos dados, mostraram que têm confiança mútua, trocam informações e por vezes até mesmo estabelecem relações pessoais, além de tratarem sobre o tema de política pública em questão.

Outra conclusão sobre este sociograma, é que há muitos casos de *links* do tipo Coordenação interessada (*links* de cor rosa) entre atores sociais que têm a mesma percepção sobre os problemas envolvendo esgotamento sanitário em Ubatuba. Isso demonstra que, apesar de não compartilharem os mesmos valores, os atores estão ligados porque atuam em conjunto para atingirem um objetivo comum.

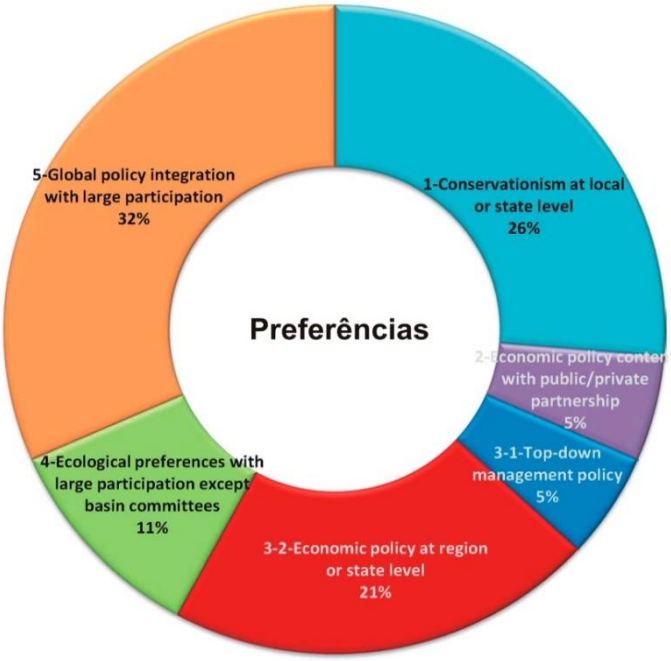
6.2.4. Preferências

As preferências dos atores quanto às propostas de soluções e de políticas públicas para as deficiências dos serviços de esgotamento sanitário de Ubatuba foram determinadas através de um conjunto de informações obtidas nas respostas dos entrevistados às perguntas sistematizadas no *Apêndice A* (*item VIII. Preferências*), de forma análoga ao procedimento de análise das Percepções, descrito acima. Quatro grandes temas reúnem as perguntas e respostas utilizadas para formular este critério:

- Princípios de políticas públicas e prioridades gerais, que abordam os assuntos de mobilização social, proteção ambiental e de saúde pública;
- Conteúdos das políticas públicas que trata sobre participação, regras mais restritivas e financiamento dos serviços;
- Instrumentos relevantes, que questiona os atores quanto à definição de tarifas, parcerias entre setores público e privado e cobrança;
- Instituições relevantes, para que os atores falem sobre suas preferências em relação ao envolvimento dos múltiplos níveis de governo, da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE), do CBHLN e das representações da sociedade civil nas decisões sobre esgotamento sanitário de Ubatuba.

Assim como no critério das *Percepções*, também para avaliar as *Preferências* sobre cada um dos quatro temas, diversas perguntas foram respondidas, e então os atores foram agrupados, de acordo com o conteúdo das respostas, em seis categorias quanto às preferências em relação às políticas públicas específicas sobre esgotamento sanitário em Ubatuba.

Figura 6.7 - Gráfico *Preferências* - proporção de atores em cada categoria



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

Cada uma das categorias apresentadas no gráfico de *Preferências* foi conceituada a partir da análise do conteúdo das respostas dos entrevistados, e agrupadas de acordo com os valores de maior destaque, conforme segue:

- Integração de políticas públicas e defesa da ampla participação social (*Global policy integration with large participation*): esta classificação sintetiza as preferências da maioria dos atores, representa 32% do total. Em linhas gerais são atores que defendem a integração entre políticas ambientais, de saúde pública e de esgotamento sanitário; defendem regras rigorosas para grandes poluidores; tarifas dos serviços com preços proporcionais à capacidade de pagamento e a ampla participação de todos os setores da sociedade nas decisões de políticas públicas de esgotamento sanitário. Acreditam em soluções baseadas nas parcerias público-privadas para o setor, porém não apóiam a participação da RMVALE nas políticas públicas de esgotamento sanitário.
- Conservacionismo em nível local ou estadual (*Conservacionism at local or state level*): classificação que agrupa 26% dos atores sociais; em geral, têm pensamentos semelhantes ao grupo anterior. Mas, não há consenso quanto à defesa de parcerias público-privada, a maioria desses atores prefere que as políticas sejam executadas pelo poder público, com participação da sociedade civil, pouca intervenção do poder judiciário

- Ministério Público. Dividem-se também quanto à relevância da RMVALE na atuação quanto ao esgotamento sanitário em Ubatuba.

- Política econômica em nível regional ou estadual (*Economic policy at region or state level*): classe de preferências que agrupa 21% dos atores sociais. A maioria dos representantes dessa classe de preferências é a favor de que o esgotamento sanitário seja um serviço que se sustente economicamente sem recursos públicos, porém a minoria apóia as parcerias público-privadas. A maioria nessa classificação apóia que as tarifas sejam crescentes. É consenso neste grupo que a RMVALE, o governo estadual e o CBHLN são instituições relevantes nas tomadas de decisão sobre esgotamento sanitário de Ubatuba, no entanto o Ministério Público e as ONGs não são consideradas instituições relevantes.

- Preferências sobre temas ecológicos com ampla participação, exceto do Comitê de Bacias Hidrográficas (*Ecological preferences with parge participation except basin commitees*): representa 11% dos atores entrevistados. São atores sociais mais engajados em questões ambientais e que acreditam na mobilização social para as mudanças nas políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Não defendem a recuperação de custos dos investimentos em esgotamento sanitário, já que deve haver investimento dos governos estadual e federal, porém não são contrários às parcerias público-privadas.

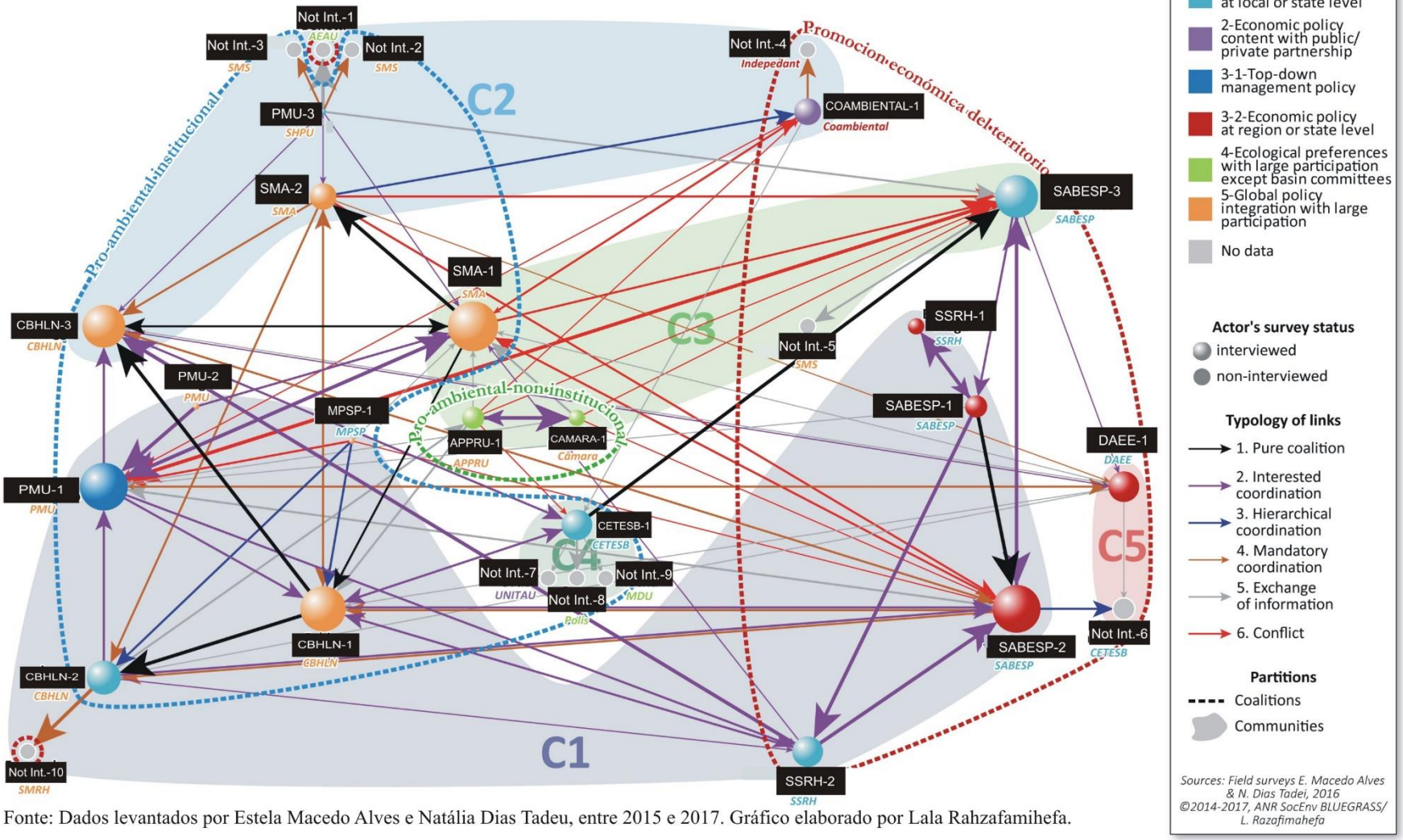
- Política econômica que contemple parcerias público-privado (*Economic policy contet with public / private partnership*): representa as preferências de apenas 5% do universode entrevistados, apenas um indivíduo. Este ator tem poder de decisão e de execução no Subsistema de política públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, pertence ao setor privado e não defende nenhuma prioridade de política em relação à saúde pública ou meio ambiente, colocando o esgotamento sanitário como uma prestação de serviço como outras de mercado. Portanto não acha necessária a participação de organizações sociais, nem do CBHLN. Defende a parceria público-privada para o setor e nenhuma regra de tarifas. Acredita apenas na necessidade de intervenção do Ministério Público, quando necessário para resolver conflitos específicos.

- Políticas de gerenciamento do tipo*top-down* (de cima para baixo) (*Top-down management policy*): também representa as preferências de apenas um indivíduo, ou 5% do universo pesquisado. Trata-se de ator social de *status* importante na tomada de decisão sobre esgotamento sanitário, pertencente ao governo local. Ao contrário das

definições da classificação anterior, tem como princípio de política de esgotamento sanitário a proteção da saúde pública, para tanto é a favor da ampliação da mobilização social por coleta e tratamento de esgoto. É contrário à participação da RMVALE nas decisões sobre esgotamento sanitário em Ubatuba e considera que o CBHLN, o Ministério Público e o governo federal são atores importantes nas políticas públicas.

As *Preferências* de políticas públicas revelam as formas de ação defendidas pelos entrevistados em relação ao tema de esgotamento sanitário em Ubatuba. Esse critério é de grande relevância na identificação das Coalizões de defesa, já que, quando reunidos em coalizões, os atores negociarão com seus parceiros as políticas que serão preferencialmente defendidas.

Figura 6.8 - Sociograma *Preferências*



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

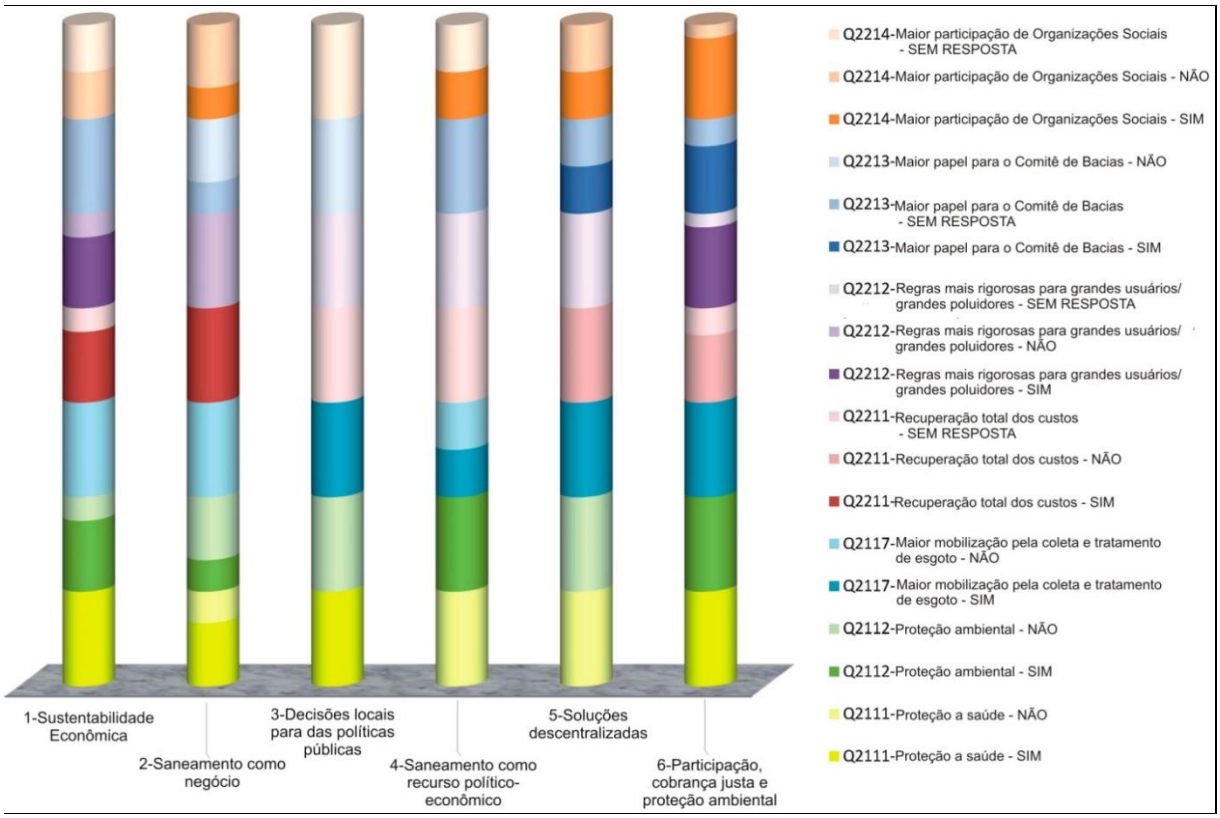
O sociograma de Preferências, figura 6.8 a seguir, mostra que os atores classificados nas mesmas categorias de preferências de políticas públicas sobre o tema, apresentam relações que trazem colaboração, auxílio mútuo, confiança, troca de informações, representadas pelas tipologias de links dos tipos: Coalizão pura, Coordenação interessada(representadas *links*de cores preta e rosa). Essa categoria de preferências, mantém juntos (mesma cor da esfera) a maior parte dos indivíduos que estão dentro da mesma coalizão (linha tracejada), indicando sua relevância na identificação das Coalizões de defesa, que serão descritas no próximo item deste capítulo.

6.2.5. Valores Centrais

Os valores centrais (*core values*) dos atores sociais são critérios fundamentais na identificação das Coalizões de defesa do subsistema, já que, segundo a teoria do Modelo de Coalizão de Defesa, que dá suporte a esta tese, as Coalizões de defesa são formadas e os atores permanecem juntos, entre outros fatores, pelas crenças e valores centrais que têm como premissa sobre um tema de política pública (SABATIER E WEIBLE, 2007).

Diversas questões propostas aos atores sociais durante as entrevistas (ver *Anexo A*) tinham como objetivo extrair informações que configurassem os valores centrais de cada um, que são opiniões mais gerais dos atores que aquelas especificas sobre o tema de política do subsistema. As principais informações obtidas nas respostas e nos levantamentos sobre os atores sociais foram sistematizadas em formato de gráfico de barras e levaram ao agrupamento dos atores em seis diferentes categorias em relação aos seus valores centrais, conforme a figura a seguir.

Figura 6.9 - Gráfico *Parâmetros dos Valores Centrais* - dados utilizados para a classificação dos atores sociais



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

A análise dos dados apresentados no Gráfico *Parâmetros dos Valores Centrais* (Figura 6.9) permite interpretar como se caracterizam os agrupamentos de atores, de acordo com os parâmetros considerados, que incluem aspectos como: ampliação da participação; maior rigor no controle ambiental; financiamento dos custos; ativismo e saúde pública.A proporção de respostas em cada categoria é representada pelas faixas coloridas, em cada barra; a legenda segue ao lado do gráfico. As seis categorias de Valores Centrais são descritas a seguir:

Categoria *Sustentabilidade econômica* (*Economic Sustentability*): a maioria dos seus representantes defende que os investimentos em esgotamento sanitário devam prever a recuperação total dos custos e também que os grandes poluidores devam ser submetidos a leis mais restritivas. Quanto à participação nas decisões sobre o tema, este grupo de indivíduos acredita que não é necessário que o CBHLN tenha maior papel nas decisões sobre esgotamento sanitário e nem acreditam que seja necessário expandir a participação das organizações sociais nas decisões sobre o assunto. Enfim, a sustentabilidade econômica é o foco principal das

soluções para o esgotamento sanitário em Ubatuba e as questões relativas à ampla participação não influenciariam nas melhorias necessárias.

Categoria *Saneamento como negócio* (*Sanitation as business*): apresenta as questões econômico-financeiras ainda com maior ênfase nas decisões sobre saneamento em geral, inclusive sobre esgotamento sanitário. É consenso entre esses atores que a recuperação total dos custos dos investimentos para as redes de esgotamento sanitário é fundamentais, ou seja, não deve haver subsídios públicos. Diferente do grupo anterior, para todos os indivíduos deste grupo não há necessidade de regras mais restritivas para os grandes poluidores. Sobre a maior participação social nas decisões sobre o tema, as opiniões são divididas.

Categoria *Decisões locais para das políticas públicas* (*Local political decisions*): destacam-se respostas sobre a necessidade do esgotamento para a proteção à saúde pública, porém não mencionam a problemática ambiental associada; acreditam haver necessidade de maior mobilização para ampliar a coleta e tratamento de esgoto. O discurso é mais político do que técnico e representam atores do governo local, em defesa pela autonomia das decisões sobre o esgotamento sanitário.

Categoria *Saneamento como recurso político-econômico* (*Sanitation as politic-economic resource*)*:* formada por atores que vêm o saneamento em geral, inclusive o esgotamento sanitário, como um problema ambiental; e a ampliação da mobilização é uma alternativa, porém não é consenso. No que diz respeito à importância do CBH-LN nas políticas de esgotamento sanitário, para esse grupo a participação do comitê não é necessária.

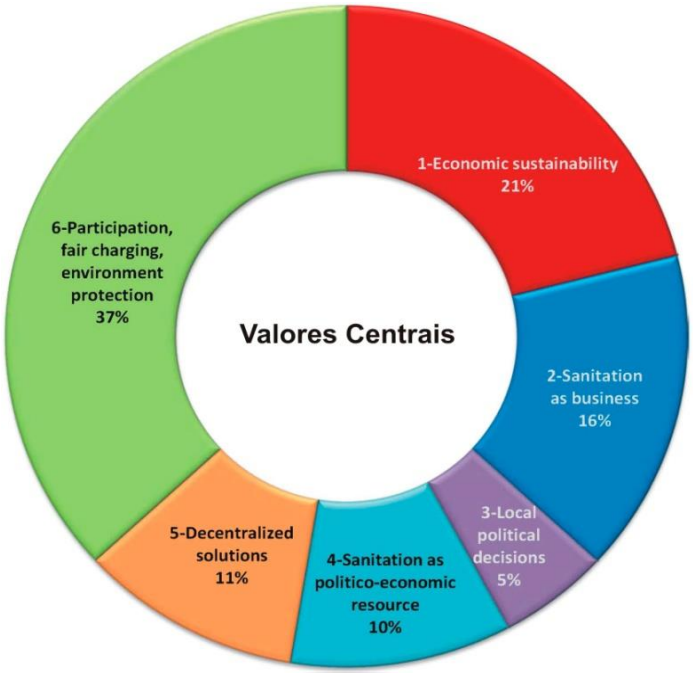
Categoria *Soluções descentralizadas* (*Decentralized solutions*): é enfatizada a defesa de ampliação de investimentos públicos sem necessidade de recuperação de custos para as soluções relativas ao esgotamento sanitário de Ubatuba. Defendem ainda que haja maior mobilização por parte dos atores envolvidos para a ampliação dos serviços de coleta e tratamento de esgotos, que consideram pouco valorizados pelos atores responsáveis. Sobre a ampliação da participação de organizações sociais e do CBHLN nas decisões sobre esgotamento sanitário, parte dos indivíduos acredita ser importante para as soluções necessárias.

Categoria *Participação, cobrança justa e proteção ambiental* (*Participation, fair charging, environment protection*): é composta por atores sociais cuja visão técnica e jurídica sobre o assunto demonstra maior domínio de questões socioambientais, tais como: o consenso de que o tema de esgotamento sanitário é uma questão de saúde pública e proteção ambiental; e a valorização da ampla participação social, pela maioria dos indivíduos. Em relação ao financiamento dos serviços de esgotamento sanitário, a maioria não acredita na recuperação

total dos custos, pois acreditam que deve haver subsídios públicos; e quase todos acreditam que são necessárias regras mais rigorosas para os grandes poluidores.

O gráfico a seguir ilustra a proporção de indivíduos do subsistema que foram classificados em cada uma das seis categorias de *Valores Centrais* descritos.

Figura 6.10 - Gráfico *Valores Centrais* - proporção de atores em cada categoria

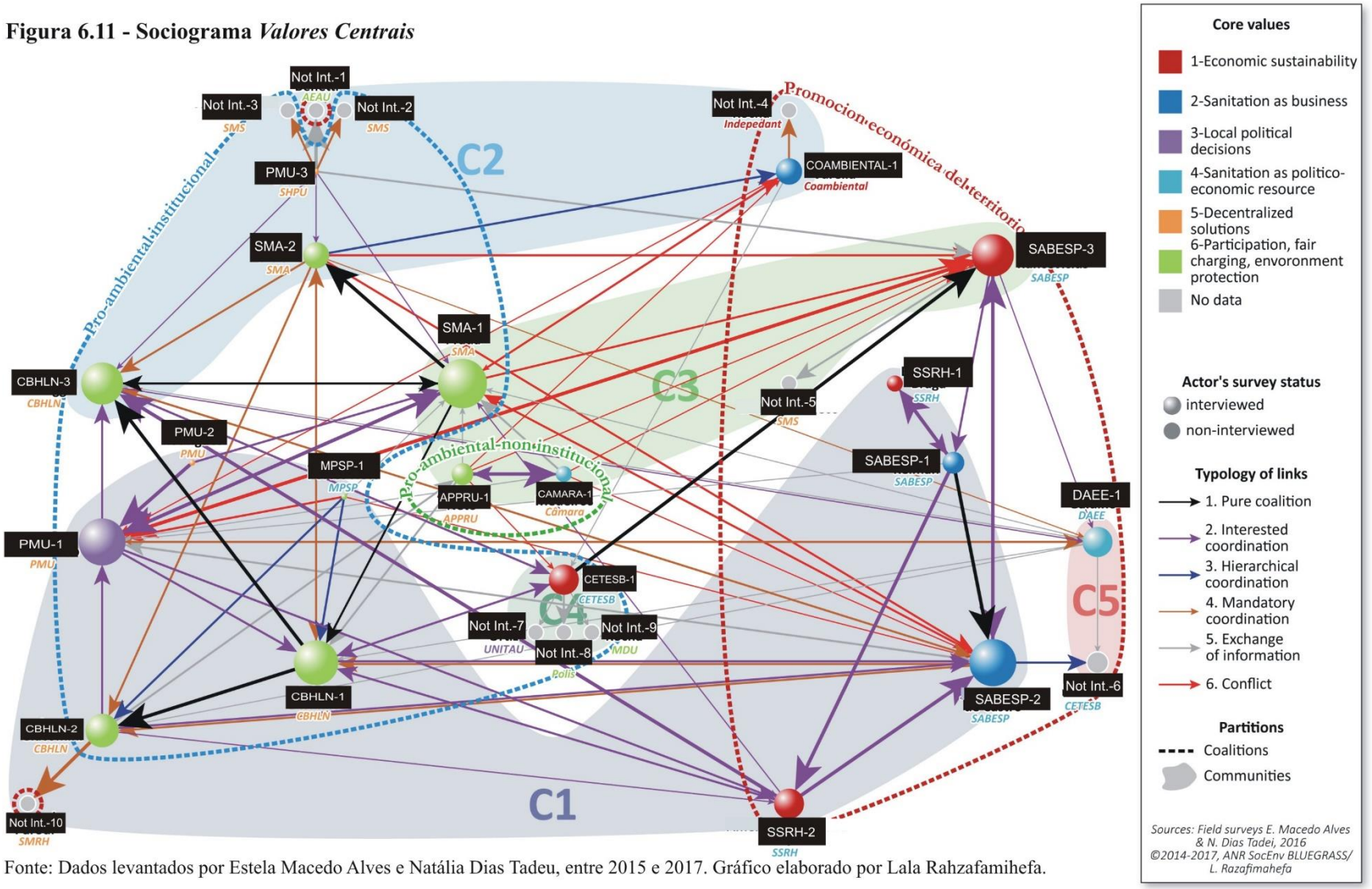


Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

Nota-se que a maioria dos atores do universo pesquisado encontra-se dividida entre os grupos *Sustentabilidade Econômica* e *Participação, Cobrança justa e Proteção Ambiental*, que representam as duas principais formas de compreender os serviços de esgotamento sanitário, em disputa no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba. Esses grupos colocam em questão se os serviços de esgotamento sanitário devem ser vistos como soluções para questões socioambientais ou se são serviços a serem prestados mediante pagamento, como qualquer outra mercadoria. Isso fica evidente nas respostas, ao analisar, por exemplo, que as questões relativas à participação e mobilização social são consideradas pouco importantes para o primeiro grupo - *Sustentabilidade Econômica* - enquanto que a maioria dos indivíduos do sexto grupo - *Participação, Cobrança justa e Proteção Ambiental* - valorizam esses quesitos.

A recuperação total dos custos investidos é outra questão que separa os dois grupos: o primeiro acredita que os investimentos em serviços devem ser pagos pelos usuários de forma a cobrir todos os investimentos pelas empresas prestadoras de serviços, tirando do Estado a incumbência de pagar por isso; enquanto que o sexto grupo defende tarifas justas, porém não exclui o financiamento estatal dos serviços de esgotamento sanitário, como ilustra o gráfico a seguir.

Figura 6.11 - Sociograma *Valores Centrais*



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

O sociograma de *Valores centrais* mostra que os indivíduos de uma mesma categoria (esferas de mesma cor) de valores centrais têm relações do tipo Coalizão pura (*links* pretos) ou de Coordenação interessada (*links* roxos), os quais caracterizam-se por trocas positivas de informações, confiança, entre outras, conforme já exposto anteriormente. Por outro lado, entre indivíduos de categorias distintas as ligações predominantes são de conflito (*links* vermelhos), ou outros tipos de relacionamento intermediário quanto à confiança mútua e troca de ideias e informações.

6.2.6. Outros fatores considerados

Além dessas características bastante relevantes na identificação das Coalizões de defesa do subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, outros fatores contribuíram com as conclusões, e serão brevemente apresentados a seguir.

6.2.6.a. Expertise

Refere-se a dados objetivos sobre os atores do subsistema que revelaram o grau de conhecimento técnico-científico que possuem e que podem aplicar nas opiniões, posições políticas e decisões sobre o tema de esgotamento sanitário. As repostas neste caso foram diretas e respondem se o indivíduo é ou não profissional da área de saneamento.

6.2.6.b. Influência e tomada de decisão

Diz respeito ao quanto os atores conseguem influenciar nas políticas públicas e quanto contribuem nas tomadas de decisões a respeito do esgotamento sanitário em Ubatuba. A partir das respostas, os indivíduos foram reunidos em três categorias:

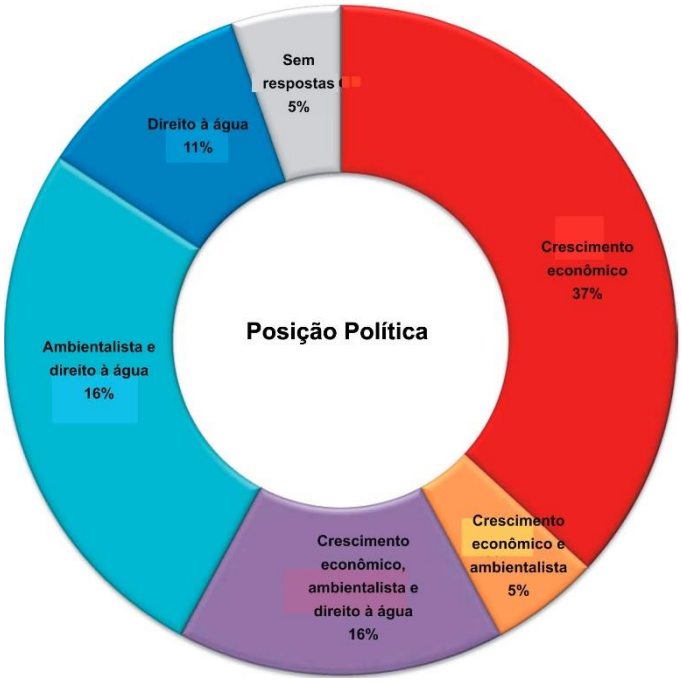
- Decisor influente global (*Global influential decision maker*): indivíduos que têm grande influência sobre a tomada de decisão em políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba.
- Influência político-econômica (*Economic-political influence, permanent but non-liasing actors*): atores que persistem no tema do esgotamento sanitário, ou seja, aqueles que permanecem nas discussões e participam de diversas arenas há vários anos, porém não agem como elos entre atores.
- Atores sociais com a capacidade de mobilização (*Social mobilization influence, liasing actors*): indivíduos com capacidade de agregar e mobilizar pessoas que defendam suas

ideias e propostas de políticas públicas; agem também como pontes entre diversos atores.

6.2.6.c. Posição política

Este critério diz respeito a uma série de perguntas de cunho geral sobre problemas globais, tais como direito à água e ao saneamento; crescimento econômico; posicionamento do indivíduo quanto a ser ou não ambientalista e quanto à posição política em si - direita, esquerda ou centro[32]. O objetivo desta classificação é também contribuir para formar as tipologias dos atores do subsistema de cada ator social, que se união em coalizões (ALVES, et al., 2018-no prelo). Cinco categorias foram criadas para resumirem as posições políticas dos entrevistados, cujas proporções são apresentadas no gráfico a seguir.

Figura 6.12 - Gráfico *Posição política* - proporção de atores em cada categoria



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

O gráfico mostra que as categorias estão divididas em proporções de indivíduos do subsistema da seguinte forma:

[32]Os critérios utilizados nesta pesquisa sobre políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba foram aplicados de forma semelhante nos outros casos estudados no Projeto *Bluegrass*, para que ao final da pesquisa pudessem ser estabelecidas comparações entre os casos, cujas conclusões serão publicadas em forma de livro e artigos comparativos.

- Crescimento econômico - defensores do crescimento econômico (*Economic growth advocate*): 37% dos indivíduos.
- Crescimento econômico e ambientalista - defensores do crescimento econômico e se considera ambientalista (*Environmentalist / Economic growth advocate*): 5% dos indivíduos.
- Crescimento econômico, ambientalista e direito à água - defensores do crescimento econômico, do direito à água e se considera ambientalista (*Environmentalist / Economic growth / Right to water advocate*): 16% dos indivíduos.
- Ambientalista e direito à água - atores que se consideram ambientalistas e defensores do direito à água (*Environmentalist / Right to water advocate*): 26% dos indivíduos.
- Direito à água - atores que não se consideram ambientalistas e defendem prioritariamente o direito à água e seus serviços, para todos. (*Right to water advocate*): 11% dos indivíduos.
- Sem resposta - indivíduos que se recusaram a responder: 5%.

Esses outros fatores considerados pesaram também na construção de uma tipologia global dos atores, e, conseqüentemente, na identificação de Coalizões de defesa.

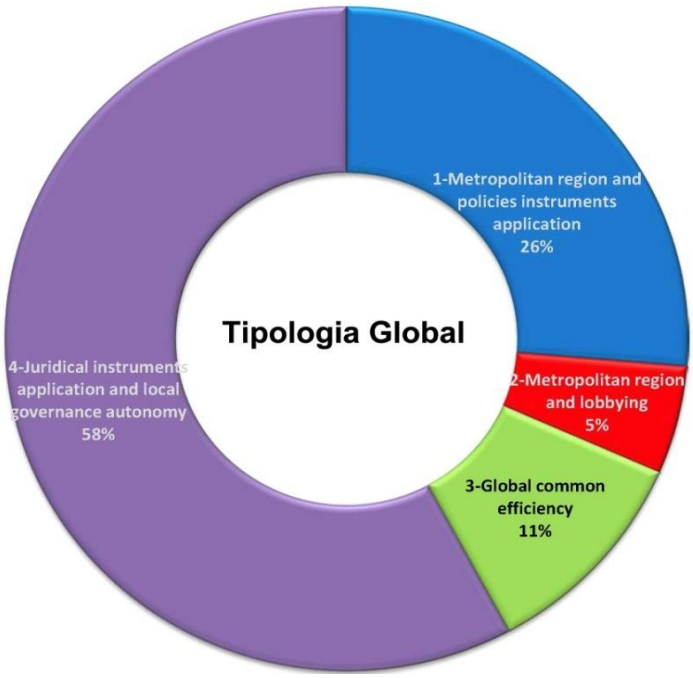
6.2.7. Tipologia dos atores sociais de acordo com suas ideias-chave

A partir de informações retiradas das entrevistas sobre ideias gerais que direcionam as ações dos atores sociais do subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba, foi possível estabelecer quatro tipologias que descrevem características-chave dos atores sociais[33] (ALVES, et al., 2018-no prelo). As perguntas realizadas durante as entrevistas (ver *Anexo A*) e que levaram a esta caracterização diziam respeito às relações pessoais dos atores, ativismo, novas lideranças, novas demandas, novas práticas sociais, novas instituições, regularização fundiária, prática de ações lobistas, opções de instrumentos de política, regulamentações em geral e legislação.

O gráfico a seguir (Figura 6.13), apresenta a porcentagem de indivíduos classificados em cada uma das quatro tipologias.

[33] As classificações foram estabelecidas dentro do grupo de Pesquisa *Bluegass*, conforme já explicitado, e as conclusões e análises que dizem respeito especificamente ao subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, foram realizadas pela autora.

Figura 6.13 - Gráfico *Tipologia Global* - proporção de atores em cada categoria



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

As quatro categorias de classificação, mostradas no gráfico 6.13, são detalhadas nos subitens a seguir.

6.2.7.a Defesa da Região Metropolitana e aplicação dos instrumentos de política existentes (*Metropolitan Region and policies instruments application*)

Caracteriza os atores que defendem a preponderância da RMVPLN como fórum de decisões a respeito do saneamento em Ubatuba; assim, os interesses regionais serão diretrizes principais para investimentos em saneamento, sobrepondo-se aos municipais. Considera-se que os financiamentos devem ser repartidos proporcionalmente, de acordo com a população dos municípios. Apoiam que os instrumentos de política devam ser aplicados de acordo com decisões centralizadas pelo governo do estado de São Paulo. Este grupo respondeu majoritariamente contra o ativismo político como modalidade de ação e defende que são necessárias novas lideranças (ALVES, et al., 2018-no prelo).

Os atores desse grupo reafirmam que a universalização do acesso ao esgotamento sanitário deve ser o objetivo das políticas públicas, no entanto, insistem na impossibilidade legal de levar rede de infraestrutura e atendimento para bairros não legalizados. Não apoiam modalidade de ações ativistas no setor de esgotamento sanitário e nem acreditam na necessidade

de novas lideranças e de novas práticas sociais, como soluções alternativas para o esgotamento sanitário. Este é o segundo grupo mais numeroso, 26% dos entrevistados.

Quanto aos recursos financeiros para a universalização dos serviços de esgotamento, defendem que o pagamento da taxa pelo serviço garanta a recuperação total dos custos, conforme afirma um representante desta coalizão:

> Nossa posição é tentar formar algo sustentável, tentar formar uma política, não pode ser que as pessoas fiquem pedindo dinheiro aqui pra fazer rede. Esse estado provedor não existe mais, ele não vai ficar passando dinheiro, só em casos especiais. (Entrevista concedida à pesquisadora).

Compreende-se que os atores unidos nesta Coalizão são representantes de instituições estaduais, com poder de decisão e de acesso aos recursos financeiros. Representam o poder centralizado e tecnocrático do governo do estado de São Paulo no que se refere ao tema de esgotamento sanitário.

6.2.7.b Defesa da Região Metropolitana e prática de ações lobistas[34] (*Metropolitan Region and lobbying*)

Apresenta a menor representatividade nesta classificação, 5% dos entrevistados, que representa um único ator social, que tem origem institucional no setor privado.

Defende a preponderância da RMVPLN como fórum de decisões a respeito do saneamento em Ubatuba. Porém, diferente dos demais grupos, defende ações estratégicas coordenadas em sua rede de influências, pressionando e monitorando indivíduos para alcançar seus objetivos, o que define o conceito de *lobbying*[35] (SABATIER, 2007; SABATIER, 1998). Não apresentam relações pessoais entre os parceiros, apenas relações de interesses em relação ao tema do esgotamento sanitário. Não acreditam em formas de ativismo, novas lideranças ou soluções alternativas para as questões de esgotamento sanitário; e também não associam os problemas existentes à necessidade de regularização fundiária.

[34] Apesar da conotação negativa que o termo *lobbying* tem no contexto político brasileiro, na teoria da *Advocacy Coalition Framework* a abordagem do termo é lícita e estratégica. *Lobbyng* é conceituado como recurso de convencimento para a mudança de posição, utilizado na tentativa dos grupos em influenciar a política pública que seja objeto de defesa da coalizão.

[35]Apesar da conotação negativa que o termo *lobbying* tem no contexto político brasileiro, na teoria da *Advocacy Coalition Framework* a abordagem do termo é lícita e estratégica. *Lobbying* é conceituado como recurso de convencimento para a mudança de posição, utilizado na tentativa dos grupos em influenciar a política pública que seja objeto de defesa da coalizão.

6.2.7.c Eficiência comum global (*Metropolitan Region and lobbying*)

Esta tipologia representa o poder popular, representado por integrantes da Câmara Municipal de Ubatuba, integrada a movimentos sociais e lideranças de bairros. Defendem ideias das comunidades, soluções locais descentralizadas para o esgotamento sanitário, e impulsionam o ativismo social. Defende o saneamento como bem comum, que deve ser perseguido através de instrumentos como: leis, regularização fundiária das ocupações urbana, e incentiva à participação social para gerar pressão popular nos governos (ALVES, et al., 2018-no prelo).

Em relação à RMVALE, acreditam que pode ser positivo para o desenvolvimento de Ubatuba, inclusive em relação ao esgotamento sanitário. Estes atores defendem o saneamento como bem comum, que deve ser perseguido através de instrumentos como: leis, regularização fundiária das ocupações urbanas e incentivo à participação social para gerar pressão popular nos governos.

Por serem representantes políticos de classes populares, os atores desta coalizão trazem como *Capital Relacional* o poder de mobilização social e o acesso a recursos financeiros. Agrega 11% dos entrevistados - 2 indivíduos.

6.2.7.d Aplicação de instrumentos jurídicos e autonomia da governança local (*Juridical instruments application and local governance autonomy*)

A coalizão mais ampla identificada no subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba representa 58% dos entrevistados. Envolve técnicos das áreas de saneamento e meio ambiente, com engajamento no setor há mais de uma década, de acordo com as respostas consideradas. São indivíduos que têm papel relevante e influência nos setores públicos e da sociedade civil organizada.

A maioria dos atores classificados nesta categoria afirma que a inclusão dos quatro municípios do Litoral Norte na RMVALE criou problemas jurídicos quanto às ações do governo local em relação às políticas de saneamento básico em geral e não apenas de esgotamento sanitário. Isto porque não há mais clareza sobre a titularidade do município sobre os serviços, uma vez que isso deve ser resolvido através da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (AGEMVALE), criada em 2015.

Declaram que na prática o papel que exercem no subsistema é de fomentar a discussão sobre o tema geral do saneamento, apresentar propostas e soluções, prestar esclarecimentos técnicos; no entanto, admitem que não conseguem pôr em prática todas as ideias que defendem. Têm acesso aos atores sociais com poder de decisão; consideram que de certa forma influenciam a formulação de políticas públicas, mas não decidem.Além disso, defendem maior

autonomia do governo local e a não centralização de decisões nos níveis de governo superiores, como estado ou região metropolitana; e afirmam que os serviços de saneamento básico em geral, e de esgotamento sanitário em particular, devem ser de responsabilidade pública e que deve ser garantido o acesso universal.

Os atores deste grupo propõem práticas de ações, tais como: recorrer a negociações pessoais, quando seja necessário; recorrer ao poder judiciário para a solução de problemas de políticas públicas e aplicação de regras mais rigorosas para grandes usuário e poluidores. Também são a favor da regularização fundiária das ocupações urbanas e incentivo à participação social.Um exemplo de ação descrita pelos entrevistados dessa Coalizão foi a representação no Ministério Público de casos extremos de negligência do poder executivo na implementação das políticas previstas em lei.

Os atores classificados nesta categoria apresentam maior capacitação técnica (*expertise*) entre os demais e, além disso, têm relações pessoais e profissionais com maior número de atores, o que lhes confere maior poder de persuasão para alcançarem seus objetivos de políticas.

Acreditam que há municípios que não podem arcar com a recuperação total dos custos investidos em infraestrutura de esgotamento sanitário, por isso necessitam de subsídios governamentais, uma vez que as tarifas serão sempre insuficientes para atender à demanda, conforme reafirmam os entrevistados: "Então, eu acho que não, recuperação total via tarifa não. Não tem como."

Quando questionados sobre quem teria maior legitimidade para formular e implementar políticas de saneamento, em geral, os atores desta coalizão citam as prefeituras municipais como o ente mais legítimo para tal, porém junto com a Câmara de Vereadores, afirmando a defesa do poder local como agente principal das políticas de esgotamento sanitário. O poder Judiciário é citado como mediador de grande importância e acreditam ser positivo que o CBH-LN tenha maior poder de decisão nas políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba.

6.3 As Coalizões de defesa identificadas no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba

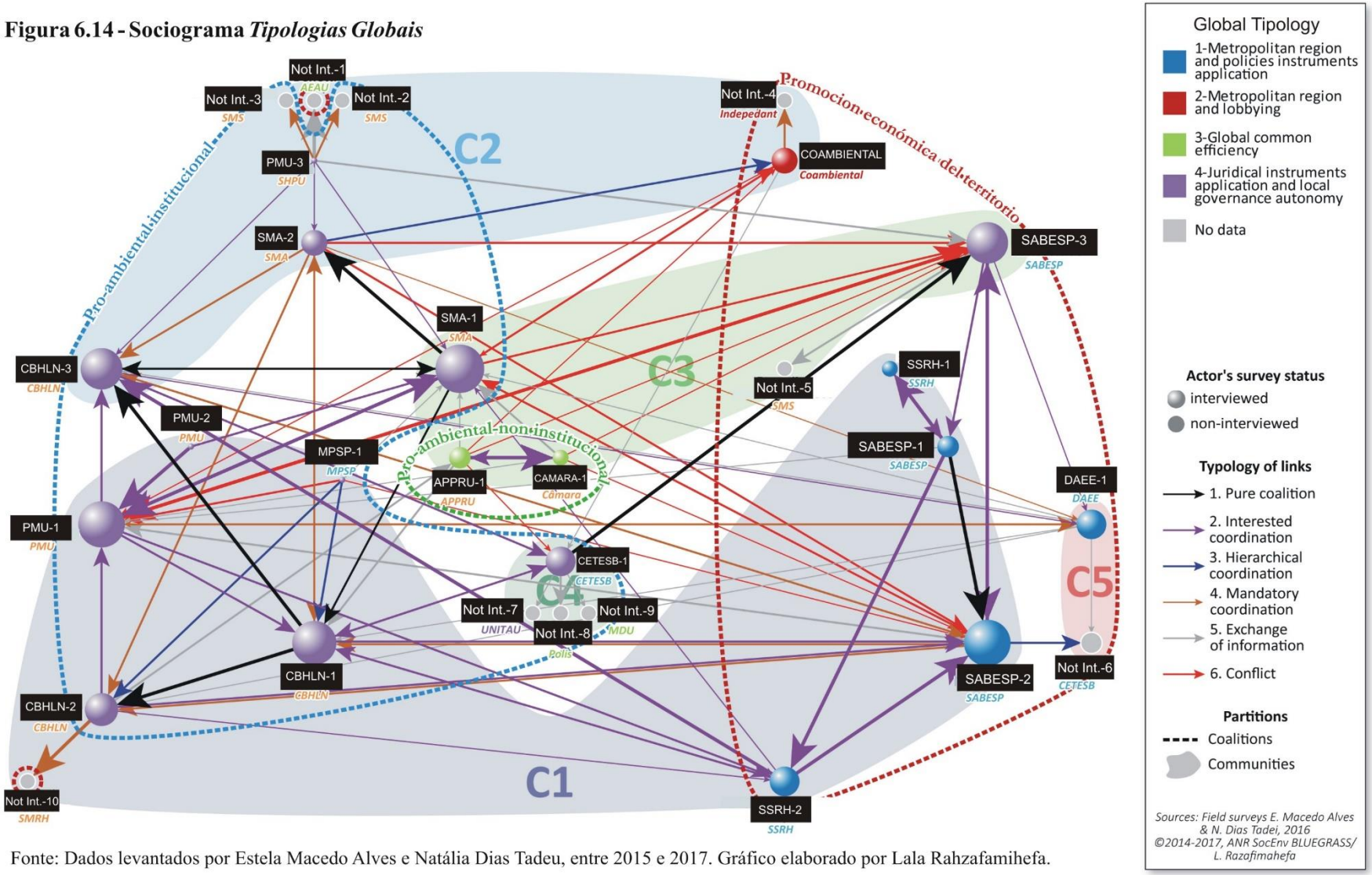
De acordo com uma das premissas básicas do MCD, o sistema de crenças dos atores de uma Coalizão de Defesa orienta o comportamento político dos indivíduos. Considerando-se que o sistema de crenças no MCD é formado por três camadas - crenças profundas; núcleo de política e preferências de política e crenças secundárias (WEIBLE e SABATIER, 2009), os perfis das Coalizões de defesa puderam ser interpretados. Dessa forma, buscou-se responder à pergunta da pesquisa, sobre como são estabelecidas as políticas públicas de esgotamento

sanitário em Ubatuba, considerando-se instrumentos de gestão integrada e participativa de saneamento no cenário urbano contemporâneo, em que diversos grupos de interesses disputam espaços e influência nas políticas públicas de esgotamento sanitário.

Como resultados, foram identificadas três coalizões de defesa no subsistema. As denominações de cada uma delas foi inicialmente proposta pela autora desta tese e discutida com os demais componentes da equipe do Projeto *Bluegrass* responsáveis pelos estudos de caso do Litoral Norte de São Paulo, que fizeram os mesmos caminhos com suas pesquisas. As três Coalizões de defesa identificadas foram: *Promoção econômica do território; Pro-ambiental institucional; Pro-ambiental não institucional* (ALVES, et al., 2018. No prelo.).

As Coalizões de defesa já apareceram nos sociogramas deste capítulo, porém deixou-se para este item a discussão específica sobre elas, pois era necessário antes demonstrar o caminho percorrido para identificá-las. Nas descrições detalhadas das coalizões, subitens a seguir, poderão ser percebidos que elas agrupam indivíduos que já vinham sendo classificados nas mesmas categorias, ao longo da apresentação das mesmas, neste capítulo. Será utilizado o sociograma *Tipologias Globais* para ilustrar e discutir as Coalizões de defesa, figura 6.14, a seguir.

Figura 6.14 - Sociograma *Tipologias Globais*



Fonte: Dados levantados por Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu, entre 2015 e 2017. Gráfico elaborado por Lala Rahzafamihefa.

6.3.1. Coalizão Promoção econômica do território (Economic promotion of the territory)

De forma geral, a Coalizão *Promoção econômica do território* agrupa os indivíduos que majoritariamente são classificados como pessoas integradoras e de prestígio; fazem parte do nível de governo estadual; têm a percepção de que os problemas relacionados ao esgotamento sanitário são poucos, e que falta apenas *expertise* e reorganização das instituições para que se resolvam os problemas. Estes atores dão preferência às políticas públicas de caráter econômico, em nível estadual ou da RMVALE; têm influências econômicas e políticas nas decisões e apesar de permanecerem na atuação sobre o tema ao longo do tempo, não fazem o papel de interligar muitos outros atores sociais.

6.3.2. Coalizão Pro-ambiental institucional

A coalizão agrupa a maior parte dos indivíduos do subsistema de política. A maior parte são os indivíduos classificados como mais importantes; em geral representantes locais ou do governo municipal. Para estes atores, há grandes problemas de articulação entre os diversos usos da água e têm visão alarmista sobre o tema de esgotamento sanitário. A preferência característica deste grupo é por políticas integradoras e que possibilitem participação dos interessados. Defendem a aplicação de instrumentos jurídicos e a autonomia do governo local. Em geral são ouvidos nas decisões sobre políticas públicas.

6.3.3. Coalizão Pro-ambiental não-institucional

A coalizão é a menor de todas, engloba dois atores do subsistema de política, porém são mobilizadores e atuam como representantes eleitos do governo local, de forma que podem influenciar nas políticas públicas. A percepção deste grupo sobre o problema de esgotamento sanitário é bastante alarmista, enxergando um grande problema social e ambiental. Acreditam e fomentam a ampla participação social nas decisões.

6.4 Reflexões sobre o papel das Coalizões de defesa no Subsistema

Pela análise dos instrumentos considerados no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, descritos detalhadamente no *Capítulo 5*, ficou evidente a incompatibilidade entre eles e as situações de sobreposição de responsabilidades sobre o tema de esgotamento sanitário, que mascaram a ineficiência nas ações para solucionar o problema de déficit de esgotamento sanitário em Ubatuba.

Apesar de uma série de iniciativas locais e da existência de participação social em pelo menos dois espaços de discussão - CBH-LN e Câmara Municipal - as decisões são tomadas de

acordo com os planos de investimentos da concessionária, a SABESP, conforme informou o representante da SSRH em entrevista para esta pesquisa.

Em resposta à pergunta sobre o tipo de influência exercida pelo CBH-LN nas políticas públicas de esgotamento sanitário, representante da sociedade civil no CBH-LN, no período da entrevista, esclareceu que a Câmara Técnica de Saneamento (CTSan) do Comitê tem o papel de fomentar discussões, apoiar os municípios, contribuir na busca por opções para solucionar os problemas do Litoral Norte. Esta é a estratégia que os representantes do CBH-LN encontraram de penetrar na discussão do saneamento, através da CTSan. São relatadas tentativas de inserção dos representantes do CBH-LN na discussão, por exemplo, através de organização de encontros e reuniões, nas Secretarias Estaduais de São Paulo, ou convidando representantes das secretarias para prestarem esclarecimentos em reuniões públicas da CTSan. Assim, constatou-se que não há obrigatoriedade na aceitação das opções de políticas e ações propostas pelo CBH-LN, o que gera frustração nos participantes; no entanto, a persistência em se manterem dentro do tema, é fator relevante para alcançarem mudanças nas políticas públicas, através do conhecimento técnico dos representantes, que dessa forma, ao longo do tempo, acabam por influenciar políticas.

O conhecimento técnico e a persistência no tema - atores estão no contexto há uma década ou mais - contribuem para que consigam mudar as políticas públicas vigentes (SABATIER, 2007).

Quanto à Prefeitura Municipal, os resultados apresentados mostram que não há estrutura técnica institucional para fiscalizar nem mesmo planejar obras de esgotamento sanitário. O orçamento do município é insuficiente para atender à demanda por infraestrutura de esgotamento sanitário, sendo aplicado em obras paliativas, principalmente para atender aos bairros em que a concessionária de serviços não tem interesse financeiro em fazê-lo, de acordo com relato dos entrevistados.

Outros atores relevantes que aparecem na discussão de resultados são representantes da sociedade civil, com menor poder econômico e de abrangência estadual, porém com influência local e poder de mobilização popular e pressão social.

Apesar de legalmente a CF de 1988 estabelecer a titularidade do município sobre os serviços de saneamento básico (em geral), na realidade de Ubatuba este poder torna-se inviável, por questões técnicas e financeiras, fazendo com que o estado mantenha a supremacia nas decisões, conforme herdado do período de políticas públicas centralizadoras consolidadas nos anos 1970. Dessa forma, pode-se afirmar que, apesar da existência do quadro legal favorável à governança participativa entre os representantes dos diversos níveis de governo que atuam nas

decisões sobre o saneamento no município de Ubatuba; e apesar da existência de espaço para discussão e apresentação de demandas de forma participativa; as decisões finais ainda enfrentam barreiras políticas e são centralizadas por agentes do governo estadual, como herança das políticas vigentes desde a década de 1970 (BRITTO, 2012, ALVES et al., 2018-no prelo).

Além dos fatores políticos e de hierarquias institucionais, atores do nível local entrevistados apontam de forma unânime que a sociedade civil não está suficientemente capacitada para discutir questões amplas, técnicas e complexas sobre saneamento. A questão de arquitetura institucional do município também é persistente nos discursos: o saneamento básico em geral - abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana - ficam pulverizadas entre secretarias municipais de meio ambiente, obras, serviços municipais e, por vezes a vigilância sanitária[36], quando os problemas de saúde pública estão relacionados a falhas nesses serviços. Sendo assim, as negociações e resoluções partem do prefeito com o superintendente da SABESP no município; ambos são citados pelos entrevistados como indivíduos e não no âmbito das instituições. Importante destacar esse elemento presente nas falas, pois foi explicitado que dependendo das relações pessoais e partidárias entre prefeito e o superintendente local, as demandas são mais ou menos atendidas, em relação ao esgotamento sanitário.

As coalizões que defendem a preponderância da decisão compartilhada dos municípios sobre serviços de esgotamento sanitário, através das decisões do Conselho da RMVALE, defendem que, apesar de o saneamento ser de titularidade do município, nas regiões metropolitanas, por lei a titularidade é compartilhada, pois se acredita na inter-relação entre os cursos d'água presentes nesses aglomerados urbanos, cujas alterações afetarão todos os municípios do aglomerado, sendo necessário pensar no sistema de forma integrada. Defende-se que essa tomada de decisão compartilhada deve ser intermediada por representantes do estado de São Paulo ou por alguma forma de consórcio.

---

[36] De acordo com a lei federal 8080/90 a Vigilância Sanitária faz parte do Sistema Único de Saúde (SUS) de âmbito federal, pois o Brasil tem em vigor um Sistema Nacional de Vigilância Sanitária em que os três entes federativos têm responsabilidades compartilhadas. A agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) coordena o sistema; cada estado tem uma Vigilância Sanitária Estadual, que coordena e executa ações regionais, junto a cada município. O Decreto Estadual 44.954/00 define o sistema Estadual de Vigilância Sanitária - Sevisa do estado de São Paulo. Este último determina que o Centro de Vigilância Sanitária (CVS) é o órgão coordenador do Sevisa, e compõe-se de: 645 equipes municipais e 28 equipes estaduais. O Sevisa articula-se com diversas áreas da Secretaria de Estado da Saúde de SP; com a secretaria de Meio Ambiente (SMA) entre outros órgãos. O CVS contém grupos regionais, o Grupo de Vigilância Sanitária de Caraguatatuba, através da Superintendência de Proteção a Saúde localizada no centro de Ubatuba , atende este município.
Fonte das informações: < http://visa.saude.to.gov.br/apresentacao/>. Acesso em: 11/01/18
< http://www.cvs.saude.sp.gov.br/apresentacao.asp?te_codigo=36>. Acesso em: 11/01/18

Como mudança na política pública alcançada neste sentido, em outubro de 2017, os prefeitos dos 4 municípios da região do Litoral Norte, em reunião pública extraordinária do Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte, firmaram acordo de início das tratativas para a criação de Agência Reguladora de Saneamento do Litoral Norte (PMSS, 2017). A proposta de formação de uma Agência de saneamento do Litoral Norte demonstra a necessidade de atendimento de uma demanda regional que não é suprida pela recém-criada AGEMVALE; autarquia estadual que, desde 2015, foi instituída para executar ações deliberadas pelo conselho de Desenvolvimento da RMVALE, nos 39 municípios.

Figura 6.15 - Mudança na Política Pública: reunião inicial para formação da Agência Reguladora de Saneamento do Litoral Norte.

Foto: Luis Gava, Jornal Radar Litoral. Postado em: 19/10/2017.

Apesar dos caminhos para a participação social nos processos de política pública de saneamento de forma geral, possibilitados pelo caráter participativo da CF de 1988, e viabilizados pela Lei de Saneamento, nº11445/2007, no estado de São Paulo, predomina o caráter centralizador de decisões.

A Coalizão de Defesa identificada nessa pesquisa como *Promoção econômica do território*, representa o poder centralizador do governo estadual, uma vez que é composta por representantes com características de grande poder de decisão e domínio de recursos financeiros, além de não abrirem para as decisões em conjunto com demais atores da sociedade civil, mantendo o poder centralizado (FRACALANZA, 2016). Assim, apesar da influência exercida pelas outras coalizões no subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba, a predominância das decisões emana da Coalizão *Promoção econômica do território*.

Através da SABESP e da representatividade das secretarias de estado no Conselho Decisor sobre investimentos da RMVALE, o estado define a direção prioritária dos recursos para investimento em esgotamento sanitário em Ubatuba. Os demais atores sociais do

subsistema aproveitam os caminhos participativos para influenciarem nas mudanças dessas prioridades de políticas, unidos em coalizões de defesa.

Este é o cenário do conflito por políticas públicas de esgotamento sanitário em Ubatuba: no nível mais abrangente de governo - estado de São Paulo - decide-se o encaminhamento dos recursos orçamentários, pela SABESP e pela RMVALE. Representantes do município de Ubatuba, com pouco poder de influência nas decisões da RMVALE, por serem periféricos na economia do estado e no número de habitantes, recebem menor prioridade para investimentos. O poder municipal tem estrutura técnica e financeira insuficiente para atender à demanda de esgotamento do município; além do que o governo no poder no momento do levantamento das informações (2013-2016) tinha pouca interação com a coalizão dominante, na qual estão incluídos representantes do governo do estado, por divergências partidárias.

Associações de bairro representadas por lideranças comunitárias, organizações ambientalistas, representante da Coalizão *Pró-ambiental não institucional*, utilizam-se da pressão popular na busca por recursos pontuais, que por vezes são propostos pelo poder legislativo municipal. Neste contexto, observa-se que a questão de esgotamento sanitário em Ubatuba como problema ambiental e econômico, está longe de ser solucionada por políticas públicas de atendimento abrangente, de forma que a universalização do acesso ao esgotamento sanitário está muito distante de ser alcançada.

O argumento recorrente nas entrevistas de que a prefeitura local não tem estrutura suficiente para executar e fiscalizar as ações referentes ao esgotamento sanitário corrobora a análise de Maricato (2000) sobre a deficiência na estrutura de fiscalização do uso e ocupação do solo - formas de apropriação dos espaços urbanos - pelas prefeituras municipais, pelos órgãos ambientais, entre outros órgãos públicos responsáveis pelo controle e fiscalização das cidades. A autora observa que essa desestruturação é proposital, facilitando soluções espontâneas de moradia pelas classes mais pobres, que se tornou regra, perante a falta de alternativas e de planos habitacionais por poder público. Essa ausência de governo, ainda, facilita relações eleitorais de compra de votos e troca de favores, ofertada por políticos aos cidadãos em situações precárias de moradia.

Pode-se afirmar com base nas entrevistas e nos documentos considerados, que os instrumentos de política e legais são bastante detalhados e abrangentes e extremamente técnicos, no entanto, considera-se que a gestão é falha. Dessa forma, excesso de tecnicismo, desconsideração da realidade local e falta de acompanhamento pelos órgãos responsáveis são fatores que propiciam que as leis não sejam cumpridas.

7. CONCLUSÃO GERAL DA TESE

Este capítulo completa o objetivo geral da pesquisa, já parcialmente atendido nos *Capítulos* 5 e 6, pois discute como as políticas públicas de esgotamento sanitário inserem-se no processo de produção das cidades do capitalismo, a partir da reflexão em relação ao estudo de caso de análise de políticas publicas de esgotamento sanitário de Ubatuba da compatibilização do estudo com a teoria proposta como base desta tese, associando-o ao Modelo de Coalizão de Defesa.

Sobre a produção urbana que gera dois padrões de cidades, a saber - uma cidade formal apoiada no capital imobiliário e em incentivos do Estado na implementação de serviços básicos de abastecimento de água potável, esgoto, coleta e disposição final de resíduos sólidos e drenagem urbana, e uma cidade informal, que é o lócus de moradia das classes mais pobres que não têm lugar naquela cidade formal, - sabe-se que: esses últimos espaços não são suficientemente beneficiados com os serviços básicos mencionados. Esse cenário resulta em urbanização precária, em contraste com outros bem estruturados.

Este trabalho apropria-se de teorias que analisam e discutem a desigualdade social gerada nas cidades pelos interesses do capital, e avança no sentido de verificar a influência das Coalizões de Defesa na produção e na implementação de políticas públicas relacionadas ao esgotamento sanitário no contexto do Litoral Norte paulista.

A partir das entrevistas com os atores envolvidos no tema de esgotamento sanitário, no município de Ubatuba, foi possível caracterizá-los quanto ao papel que podem exercer nas coalizões e aos recursos que possuem: financeiros, conhecimento técnico, capacidade de mobilização; autoridade, entre outros. Além disso, foram identificadas as caracterizações que fazem com que as coalizões se estruturem: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber e de reagir aos problemas das políticas públicas, entre outros.

A pesquisa proposta estruturou-se pela delimitação de um subsistema de políticas públicas que contém instrumentos para estas políticas; eventos externos que as influenciam; e principalmente atores sociais que se unem em coalizões para defenderem ideias e caminhos sobre o esgotamento sanitário em Ubatuba.Como forma de atingir os objetivos da pesquisa, foram analisadas as relações entre os atores sociais que influenciam nas políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba e os conflitos entre as coalizões de defesa de políticas sobre o tema.

Ao realizar este estudo, deu-se voz a agentes governamentais e atores sociais representantes da sociedade civil no município estudado, procurando-se compreender como algumas questões relativas a esgotamento sanitário são vistas por estes atores e agentes.

De acordo com entrevistas realizadas na pesquisa, o saneamento em geral e o esgotamento sanitário particularmente são problemas invisíveis, que não dão votos em eleições e cujas consequências negativas demoram a aparecer, ou não são diretas. Sobre a melhoria da saúde pública, por exemplo, é difícil explicitar o valor do saneamento para a erradicação de doenças e gastos com esta questão. De forma geral, os entrevistados apontam que pagamentos de serviços básicos são preteridos por outros itens de consumo, tais como: telefones móveis, automóveis, e uma diversidade de itens oferecidos no modo de vida regido pelo capitalismo, que são gastos supérfluos, porém mais atraentes à grande massa

A resposta de representante da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do estado de São Paulo (SSRH) corrobora esta afirmação, ao falar sobre o tema do financiamento da infraestrutura e dos serviços de esgotamento sanitário:

> Agora de onde sai isso? A gente tem que fazer política e gestão, mas de onde sai esse dinheiro? Vai sair da população, ela tem capacidade de pagar esses investimentos? Ela quer arcar? Tem disponibilidade pra isso? Então, é isso que eu falo, a população quer, mas ela não vê [que] a disponibilidade a pagar é muito maior do se pensa. As pessoas pobres pagam celular, mas não pagam água, porque elas não consideram o saneamento tão importante.

Ainda em relação à questão do esgoto, enquanto conflito entre partes, na visão de outro ator social representante da sociedade civil organizada:

> Temos o seguinte, onde não tem rede de esgoto, como o povo se vira? Liga no córrego, tem fossa que não funciona. Não chega a ser um conflito. Ele só existe quando a SABESP põe a rede de esgoto e o pessoal não se liga, porque vai dobrar a conta de água. É um conflito econômico e não de uso em si.

A percepção quanto ao problema é menor entre a sociedade civil e os conflitos são de âmbito econômico e técnico, mantendo-se entre atores e instituições de nível técnico. Segundo a mesma entrevistada da sociedade civil organizada:

> (...) quem mais briga para ter o atendimento de esgoto são as prefeituras, porque elas têm técnicos que conseguem ter a percepção ou mesmo o Comitê de Bacias, que consegue ter a percepção da importância da universalização do sistema de esgotamento sanitário para a qualidade de vida, para a população, saúde pública.

Essa mesma pessoa completa ainda que o esgotamento sanitário é foco de muitas ONGs, porém não da população em geral.

Utilizando os critérios definidos por Sabatier e Weible (2007) para classificar subsistemas de política como maduros ou como nascentes, pode-se dizer que o subsistema de políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba encontra-se em um nível intermediário de maturidade, pois:

- Existe um conjunto de atores sociais que dividem competências e experiências, a ponto de apresentarem suas demandas de forma sistematizada. No caso em questão, a sistematização é produzida através dos trabalhos do CBH-LN- diagnósticos e planos - e de propostas dos vereadores ligados às causas ambientais. No entanto, há dificuldades em conseguirem influenciar e gerar mudanças reais na implementação das políticas.
- Existem grupos organizados de especialistas dedicados ao tema de esgotamento sanitário em Ubatuba, porém, o papel do governo local é reduzido e depende do trabalho independente dos técnicos das secretarias municipais e da iniciativa dos participantes da Câmara Técnica de Saneamento do CBH-LN, de forma que o compromisso com a implementação das diretrizes acordadas é superficial e falha. As conseqüências dessa maturidade incompleta do subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba é o excesso de discussões e formulação de propostas de soluções e a ineficiência na implementação das políticas.

Inicialmente, notou-se que os atores envolvidos com o tema de esgotamento sanitário vincularam este ao tema de gestão das águas, abastecimento de água potável e preservação ambiental, demonstrando a conexão direta do sistema de esgotamento sanitário com a preocupação ambiental dos atores. Dessa forma, encontrou-se forte intersecção entre atores e instituições que tratam de abastecimento de meio ambiente, água potável e esgotamento sanitário.

A etapa das entrevistas possibilitou delinear alguns parâmetros iniciais da pesquisa a partir de sua base teórica, no que diz respeito à análise de políticas públicas. Por exemplo, percebeu-se, através dos atores inicialmente consultados, que as políticas públicas de esgotamento sanitário de Ubatuba estão progressivamente sendo influenciadas pela Lei Estadual Paulista Nº1.166 de 2012, que criou a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVALE).

A influência do advento da formação da RMVALE pode ser considerada como um fator de política externo ao subsistema de análise, portanto um Evento Externo Dinâmico, de acordo com a teoria do MCD (SABATIER, 1998), e que tem influenciado nas formas de agir dos atores e nos formatos das políticas, conforme os entrevistados. Como exemplo, tem-se a não renovação de contratos com a empresa de saneamento e a mudança de postura do governo

municipal de Ubatuba, quanto ao seu papel proativo na implantação de infraestrutura de saneamento, já que os papeis de gestão e execução dos serviços ficaram indefinidos entre governos locais e gestão metropolitana.

Neste processo de evolução das entrevistas, o roteiro foi recriado para que revelasse coalizões mais abrangentes sobre o assunto da pesquisa, já que os entrevistados apontaram outras influências externas relevantes nas decisões sobre esgotamento sanitário em Ubatuba, que são decisões e impactos resultantes de outros subsistemas de políticas. Para ilustrar esse fato, citaram que, desde o ano de 2014, percebem que houve recuo nos investimentos por parte do governo do estado de São Paulo para a região do litoral norte paulista, referente às áreas de abastecimento de água e implantação de redes de coleta e sistemas de tratamento de esgoto, uma vez que os recursos financeiros foram utilizados para resolução de conflitos associados à situação de crise que ocorre no Sistema Cantareira, principal responsável pelo abastecimento da Região Metropolitana de São Paulo.

A partir dessas informações, as questões sobre o esgotamento sanitário de Ubatuba foram se delineando como problemas que têm ecos muito mais abrangentes que a hipótese inicial de ineficiência municipal no planejamento e implantação de sistema público de infraestrutura.

Como observa Massardier (2006), existem conflitos entre as redes de atores a partir das quais podem ser feitas leituras das diversas ideias de políticas públicas propostas. O Estado encontra-se fragmentado em diversas redes, participa ativamente das decisões, tem posição própria, e por vezes, participa de grupos até impenetráveis para o público em geral (MASSARDIER, 2006). Esse processo resulta na constituição de espaços urbanos permeados por desigualdades na disponibilidade de abastecimento de água, esgoto e drenagem, já que as coalizões de atores apresentam forças desiguais entre si.

Os desafios e conflitos a serem enfrentados a respeito do esgotamento sanitário de Ubatuba fazem parte de um subsistema de política pública que extrapola as condições físicas, quantitativas e qualitativas da água e de seus serviços, mas que depende de decisões políticas tais como: localização de investimentos e regularização fundiária, no que diz respeito à ocupação urbana do município.

Os conflitos identificados no subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba ilustram o cenário descrito na teoria neomarxista sobre o urbanismo: classes sociais distintas, que ocupam funções e instalam-se em territórios diferentes dentro da cidade do capitalismo, a qual é dividida em territórios de acordo com classes sociais, nos quais se encontra infraestrutura abundante em algumas áreas, e escassa ou inexistente em outras.

No estudo de caso de Ubatuba, analisando a cidade como um local de reprodução da força de trabalho do capitalismo e de relações sociais dentro desse contexto, observou-se o que Godard e Castells (1979, p.95) definiram em outro estudo semelhante, como: "um sistema urbano, entendido como estrutura das contradições resultantes do processo de reprodução da força de trabalho". Segundo Lojkine (1979), complementa-se que o espaço da reprodução da força de trabalho não vale os investimentos dos meios de consumo coletivos, tanto quanto nos espaços de produção da mais-valia. Acredita-se que esse raciocínio ainda seja válido, mesmo em um momento diferente do capitalismo, associado a um arcabouço legal e institucional que prevê o direito ao meio-ambiente saudável, água como direito humano, entre outras evoluções teóricas, pois, na prática, as periferias das cidades brasileiras ainda abrigam o velho urbanismo capitalista do século XX, materializado nas más condições espaciais, e na má distribuição dos serviços coletivos.O planejamento urbano, bem como as políticas públicas urbanas tendem a legitimar esses interesses hegemônicos (GODARD e CASTELS, 1979).

Pode-se compreender que os serviços coletivos ligados ao aumento da produtividade e da circulação do capital, tais como: construção de rodovias, grandes obras para armazenamento e distribuição de água para a indústria e produção de energia são privilegiadas, em detrimento de obras que gerem a melhoria urbana e o acesso aos serviços públicos coletivos, como as redes de distribuição de água e captação de esgoto nos bairros periféricos das cidades.

Trazendo esse raciocínio para a atualidade, em que se discute a universalização dos serviços de água e esgoto, como objetivos de desenvolvimento pregados em um sistema internacional liderado pela ONU, observam-se discursos políticos que apóiam o atendimento a todas as classes sociais; no entanto, no Brasil, a lógica capitalista observada por Lojkine (1979) parece ainda valer na prática.

A privatização dos serviços de água e esgoto, dentro da lógica capitalista, é uma das alternativas propostas como forma de alcançar a universalização, em um grande esforço de tornar lucrativos serviços básicos, como os esgotamento sanitário.

O estudo de caso de Ubatuba possibilitou a compreensão prática desse desenho institucional complexo, no que se refere ao esgotamento sanitário, elucidando o funcionamento prático dessa engrenagem que vai de um discurso universalizante e democrático do acesso ao esgotamento sanitário à realidade de estrutura física e corpo técnico precário do executivo municipal.

Segundo Marques (2003), os autores neomarxistas pré-determinam que exista influência do capital sobre o Estado, sendo assim, a análise de políticas públicas não seria necessária, pois

o resultado sempre seria a vitória do capital. Porém, segundo nossa interpretação, esse capital é complexo e representado por diversos setores influentes nas políticas públicas com diferentes interesses e recursos.

Um dos pontos centrais defendido pelos entrevistados é a defesa pela universalização do saneamento - incluídos aí água, esgoto, drenagem e manejo de resíduos sólidos. Todos os instrumentos legais relacionados ao tema pregam a universalização, assim como preconizado em acordos internacionais. Até mesmo os grupos de atores que defendem a privatização dos serviços, têm como argumento a universalização. No entanto, de acordo com Maricato (2000), mais importante do que defender no papel a universalização dos serviços definidos como de saneamento, é atingir os obstáculos que impedem o acesso ao direito a esses serviços, entre eles o esgotamento sanitário.

O atendimento de todos os cidadãos pelos serviços de saneamento é contraditório às intenções de privatização, pela lógica econômica de geração de lucros das empresas privadas, em oposição à necessidade de atendimento das classes sociais que estão fora da cidade formal, e cujos salários não atingem o suficiente para ocupar espaços na cidade que sejam atendidos por esses serviços, ao mesmo tempo sendo lucrativo para as empresas concessionárias que prestam esses serviços.

A necessidade de habitação para a classe trabalhadora sempre foi motivo de lutas, desde o início da industrialização, em nível mundial, no século XVIII. Na atualidade, apenas pequena parte da população brasileira tem conquistados direitos à saúde e ao meio ambiente adequado. Quanto ao tema habitacional, que envolve implantação de infraestrutura para abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e drenagem urbana, também ainda não é direito para grande parte das populações, no Brasil; bem como não o é a coleta e o tratamento adequados de resíduos sólidos, que minimizariam a poluição dos corpos hídricos.

Há consenso entre os diversos grupos sobre a necessidade de garantir a qualidade de rios, córregos e das praias, pois são fontes de abastecimento de água, saúde pública e movimentação da economia do turismo ecológico e de praias. Porém, não é consenso como isso deve ocorrer. Neste ponto, surge o tema da mercantilização dos serviços básicos e a ideia da mercantilização da própria água. Essa situação é visualizada, por exemplo, na decisão da companhia prestadora de serviços de esgotamento sanitário, a SABESP, de não atender bairros habitados pelas classes sociais que apresentam incapacidade de retorno financeiro para a empresa. Enfim, o capital concentra-se em certos territórios, seja de forma tangível, seja como crédito ou investimento em infraestrutura, conforme explicitado por Harvey (1992). (HARVEY, 1992). Para a maior parte da população fixa e flutuante de Ubatuba, não é clara a

existência de um conflito relacionado à falta de atendimento por rede de esgoto, pois soluções improvisadas são tomadas pela população, tais como ligações de suas águas servidas diretamente em corpos d'água e outras soluções improvisadas, de forma que a precariedade e a falta de informação sobre o direito ao saneamento, levam à crença de que o problema estará resolvido quando se afastam as águas residuais da residência. No entanto, quando atores dotados de atributos técnicos estão presentes nas coalizões de defesa e defendem o direito global do acesso aos serviços de esgotamento sanitário, há enfrentamento em relação à coalizão de defesa que prioriza fatores econômicos nas decisões sobre a prestação dos serviços.

Pode-se dizer que o conflito sobre esgotamento sanitário ocorre entre coalizões de atores com determinado nível técnico, capazes de perceber o grande problema causado pela deficiência e a empresa concessionária, representante do governo estadual. Ou seja, subsistemas que tratam de questões que exigem conhecimentos específicos, apresentarão conflitos velados para a população, masque são muito claros para especialistas e técnicos.

De acordo com o Modelo de Coalizão de Defesa para análise de políticas públicas, para que haja mudanças nas políticas públicas é necessário que as informações técnicas sejam difundidas, de forma que a maior parcela possível de indivíduos possa tomar decisões e defender ideias a respeito de um tema. Os atores sociais que são especialistas e aqueles responsáveis pela difusão das informações são de fundamental importância nesse processo de conhecimento e influência nas políticas públicas.

No subsistema de políticas de esgotamento sanitário de Ubatuba, os atores que tomam parte nos debates sobre o tema são aqueles ligados a questões de saúde pública, qualidade ambiental e das águas e o setor econômico ligado ao turismo, que tem perdas econômicas devido à má qualidade das praias e às doenças de veiculação hídrica que afastam os turistas.

Neste trabalho chegou-se à conclusão de que a maioria dos atores influentes no subsistema de esgotamento sanitário de Ubatuba é ligada aos setores técnicos da PMU, representantes da sociedade civil no CBH-LN, representantes de associações comerciais, determinados vereadores e ONGs ambientalistas. Estes compõem as coalizões em prol da maior democratização da rede de esgoto, utilização dos instrumentos legais democráticos que definem o saneamento como direito de todos, independente da capacidade de pagamento, e defendem o cumprimento da adoção dos instrumentos legais existentes - Plano Nacional de Saneamento Básico, Plano Municipal de Saneamento, Estatuto da Cidade e Plano Diretor Municipal.

Uma segunda coalizão de defesa é formada por representantes do governo do estado de São Paulo; representantes da SABESP, que têm como prioridades: retorno dos investimentos em infraestrutura e centralização das decisões, a despeito da titularidade do município sobre os

serviços de saneamento. A SABESP e a Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do estado trabalham juntas pelo retorno dos investimentos e pela geração de lucro da empresa concessionária, que tem caráter misto - 50,2% pública e 49,8% privada - através da expansão da rede em áreas lucrativas e de baixos investimentos em melhoria das tecnologias de captação adequada à geografia local, e de tratamentos eficientes das águas residuais

A figura de prefeito tende a negociar, não sendo claramente a favor de todas as demandas populacionais, porém usando sua influência para atuar politicamente, por vezes em oposição à SABESP e Secretarias estaduais, outras vezes negociando amigavelmente com aqueles representantes, dependendo do partido a que pertence.

As licitações propostas para a privatização do saneamento em Ubatuba são processos com diversos problemas que já haviam sido apontados nas entrevistas. Um dos principais problemas apontados é o valor da infraestrutura de água e esgoto já existente, e que, conforme contrato entre SABESP e Prefeitura (*Anexo B - Contrato SABESP-Ubatuba, 1973*), é propriedade da empresa, conforme estabelecido no contexto político centralizador e não democrático, antes do advento da Constituição Federal, que engessou toda a infraestrutura de água e esgoto do município.

Além da demanda urbana por esgotamento sanitário, em Ubatuba observa-se a forte presença de comunidades tradicionais, que não foram objeto deste trabalho, uma vez que o objeto de estudo foram áreas urbanas. No entanto, é importante mencionar que as demandas dos grupos quilombolas, indígenas e pescadores tradicionais de Ubatuba têm representações em espaços de discussão, apesar da dificuldade em concretizar seus objetivos. O CBH-LN tem um grupo de trabalho específico na Câmara Técnica de Saneamento (CT-San), denominado Grupo de Trabalho de Comunidades Isoladas, cujo objetivo é discutir modelos de gestão de saneamento em áreas que não são atendidas pela empresa de saneamento.

No questionário de coleta de dados da pesquisa - *Anexo A* - uma das últimas questões solicitava que os atores entrevistados respondessem à questão: "Como você imagina o litoral norte paulista daqui a 10 anos?" As respostas também foram similares entre atores de uma mesma coalizão, corroborando um dos critérios analisados nas Coalizões de Defesa, sobre indivíduos que se unem por ideias comuns e que podem ser interpretadas como visões de mundo similares.

Os atores sociais com formação técnica e, em geral, com mais de uma década de engajamento na temática do saneamento, enxergam problemas intensos no que diz respeito ao esgotamento sanitário em Ubatuba e, em geral, têm uma visão pessimista em relação ao futuro

da região. Além disso, reafirmam a dependência do LN-SP, e sua histórica submissão em relação às decisões políticas de nível estadual. Algumas respostas são bastante emblemáticas desta visão, como na entrevista de ator representante da sociedade civil organizada, transcrita a seguir:

> Eu costumo dizer que não somos protagonistas do nosso futuro, que quem decide o futuro do litoral norte está sentado em alguma cadeira lá em São Paulo. Não fomos nós que escolhemos a ampliação do porto, não fomos nós que escolhemos transformar essa região em um lugar estratégico para exploração de petróleo e gás. Então existe hoje um grande conflito entre a preservação ambiental, que é o fundo para toda a indústria do turismo não poluente, com o turismo que está chegando, que é o futuro do litoral norte. O pessoal que está lá encima que projeta o litoral, eles querem manter o norte de Ubatuba, Centro de São Sebastião e a Ilhabela como áreas preservadas porque aqui é o parque de diversões do Planalto e vamos detonar com Caraguá, o sul de Ubatuba e o Norte de São Sebastião é uma área que será com o passar do tempo muito impactada.

Apesar de representar a visão de um dos atores mais citados nas entrevistas e de forte destaque nos sociogramas por sua centralidade nas discussões, há dúvidas do próprio interlocutor quanto a real influência dos atores sociais nas políticas públicas voltadas para o litoral norte, de forma geral, inclusive de saneamento e esgotamento sanitário. Ao mesmo tempo, esta fala explica o que ocorre nas decisões sobre esgotamento sanitário em Ubatuba, e talvez seja uma explicação expansível para todo o estado de São Paulo, que está sob a mesma estruturação institucional. Fica evidente quem são os protagonistas, ou a coalizão de defesa de maior influência; no entanto, a atuação das diferentes coalizões é fundamental para que existam contrapontos e contestações em relação às demandas dos diversos grupos locais, representação das classes sociais distintas que formam a cidade.

Portanto, a existência das coalizões, embora transpareça ineficiência no alcance de um cenário ideal para todas as demandas, garante que essas várias demandas permaneçam em pauta e sejam objetos de disputa, sem que sejam esquecidas. É, por fim, uma forma de se compreender como, hoje em dia, se colocam as demandas das classes trabalhadoras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICA. **NBR9648**: Estudo e concepção de sistemas de esgoto sanitário. Rio de Janeiro, ABNT, 1986.

AFONSO, Cíntia Maria. **Uso e ocupação do solo na zona costeira do Estado de São Paulo:** uma análise ambiental. São Paulo: Annablume, 1999.

ALVES, A. C. Saneamento básico: a obscuridade jurídica e suas razões. **Revista Sanear**, Brasília, nº 3, ago. P. 12-20. 23, 2008.

ALVES, Estela Macedo, et al. Fighting for equal infrastructures - Coalitions for the sanitation-sewage public policies in Ubatuba (São Paulo, Brazil).p.124-141. In: POUPEAU, Franck et al. (org**). Water Conflicts and Hydrocracy in the Americas** - Coalitions, Networks, Policies. São Paulo: Publishing Company, 2018. No prelo.

AGENCE NATIONALE DE LA RECHERCHE (ANR). **Les luttes pour "l´or bleu":** des mobilisations locales pour l´eau a l´internationalisation des politiques environmentales, une analyse multiniveaux. Program: Facing Societal, Climate and Environmental Changes. Project: Bluegrass. 2013. (Mimeografado).

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (ANP). **Boletim mensal da produção de petróleo e gás natural**. 2017. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acesso em: 08 set. 2017.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO (ALESP). **Lei n.50 de 31 de março de 1992** - Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. (Atualizada até a Lei Complementar n.1.025, de 07 de dezembro de 2007). São Paulo, 1992.

_____. **Lei n.50 de 31 de março de 1992** - Dispõe sobre a Política Estadual de Saneamento e dá outras providências. (Atualizada até a Lei Complementar n.1.025, de 07 de dezembro de 2007). São Paulo, 1992.

_____. **Decreto n.54.644 de 5 de agosto de 2009** - Dispõe sobre a composição, a organização e o funcionamento do Conselho Estadual de Saneamento - CONESAN e dá outras providências correlatas. São Paulo, 2009.

_____. **Lei complementar n.1.166, de 09.01.2012**- Institui a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. São Paulo, 2012.

_____. **Lei complementar n.1.258, de 12.01.2015** - Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte - AGEMVALE, altera o dispositivo da Lei Complementar n.1.166 de 2012, e dá outras providências correlatas. São Paulo, 2015.

AUGUSTO, Cleiciele Albuquerque et al. Pesquisa qualitativa: rigor metodológico no tratamento da teoria dos custos de transação em artigos apresentados nos congressos da Sober

(2007-2011). **Rev. Econ. Sociol. Rural, Brasília** , v. 51, n. 4, p. 745-764, Dec. 2013 . Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032013000400007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 ago. 2016. http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032013000400007

BAKKER, Karen. **Privatizing Water** -governance failure and the world´s urban water crisis. Ithaca: Cornell University Press, 2010.

BALDIN, Adriane Acosta. O processo de urbanização da cidade de São Paulo no século XIX, através das imagens do fotógrafo Militão Augusto Azevedo. In: **Revista Paisagens em Debate** - revista eletrônica da área de Paisagem e Ambiente. FAU USP - n.04 - dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.fau.usp.br/depprojeto/gdpa/paiagens/inicio.html>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BARLOW, Maude e CLARKE, Tony. **Blue Gold** - The batle aginst corporate theft of the world´s water. Toronto: McClelland & Stewart, 2003.

_____. **Blue Future** - Protecting water for people and the planet forever. Toronto: House of Anansi Press Inc, 2013.

BARROS, A.P.; SILVEIRA, K.A.; GEHLEN, V.R.F. Instrumentos de Políticas Públicas para Gestão Ambiental Urbana. (Artigo). In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3. Questão Social e Desenvolvimento no século XXI. Universidade Federal do Maranhão. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. Maranhão, 2007.

BETTIN, Gianfranco. **Los sociólogos de la ciudad.**. Barcelona: Editora Gustavo Gili S.A., 1982. Coleção Aruitectura – Perspecivas.

BORON, Atílio A. Aula inaugural - Pelo necessário (e demorado) retorno ao marxismo. P.28-47. In: BORON, Atílio A.; AMADEO, Javier e GONZALEZ, Sabrina (Orgs.). **A teoria marxista hoje.** Problemas e perspectivas. CLACSO- Consejo Latinoamericano de Ciencias sociales. Campus Virtual CLACSO. Buenos Aires, 2007. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100715073000/boron.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2018.

BORSOI, Zilda Maria Ferrão; TORRES, Solange Domingos Alencar. *A política de recursos hídricos no Brasil*. Revista do BNDES, Rio de Janeiro, v. 4, n. 8, p. 143-166, dez. 1997.

BRASIL. Presidência da República – subchefia para assuntos jurídicos. D*ecreto-lei n.2291*, de 21 de novembro de 1986.

_____. C**onstituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Distrito Federal, 1988.

_____. Lei nº. 9.433, de 08 de janeiro de 1997. **Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm>. Acesso em: 25 fev. 2018.

_____. Lei no 9.984, DE 17 DE JULHO DE 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas -ANA, entidade Federal de implementação da Política Nacional de

Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências.

_____. Lei nº. 11.107, de 06 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 25 jun. 2018.

_____. Lei nº.11.445, de 05 de janeiro de 2007.**Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico;** altera as Leis no. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036 de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.897, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm>. Acesso em: 03 abr. 2017.

_____. Lei nº13.329, de 01 de agosto de 2016. Altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, para criar o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento do Saneamento Básico - REISB. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13329.htm#art1>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Instrumentos de Planejamento.** Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/planejamento-ambiental-urbano/item/8057>. Acesso em: 30 abr. 2014.

BRITTO, Ana Lucia. Observatótrio das Metrópoles**:**Saneamento básico e infraestrutura. In: **Jornal O Estado de S.Paulo**, Caderno Política, 07 de setembro de 2012. São Paulo, 2012-a. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,observatorio-das-metropoles-saneamento-basico-e-infraestrutura,927438>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. **A gestão do saneamento no Brasil** - Desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. In: *@metropolis*. **Revista eletrônica de estudos urbanos e regionais,** n. 11; ano 3; dez. 2012.

_____et al. **A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil:** financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *In*: Cadernos Metropolis. São Paulo, v.19, n.39, pp.557-581, maio/ago 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3909>. Acesso em: 05 jun. 2018.

CALDER, I. R. **The blue revolution**: land use and integrated water resources management. London: Earthscan PubicationsLtd, 1999.

CÂMARA MUNICIPAL DE UBATUBA. **Plano Diretor Municipal** - Lei Municipal 2892 de 2006. Ubatuba, 2006.

_____. **Lei Municipal número 3.735 de 08 de janiero de 2014 -** Dispõe sobre a prestação do serviço de captação, tratamento e distribuição de água e esgotamento sanitário no Município de Ubatuba, aprova e institui o Plano Municipal de Saneamento Básico de Abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana e gestão de resíduos sólidos e dá outras providências.Ubatuba, 2014. Disponível em:

<http://www.camaraubatuba.sp.gov.br/documentos/leis/2014/l_3732_2014.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira. **O comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tiete e o Consejo de Cuenca del Valle de México:** potencialidades e limites da gestão participativa da água. 1980-2005. Tese (Doutorado). Universidade de São Paulo. São Paulo: USP, 2007.
CAMPOS, Valéria Nagy de Oliveira e FRACALANZA, Ana Paula. *Governança das águas no Brasil:* conflitos pela apropriação da água e a busca da integração como consenso. In: Revista Ambiente e Sociedade, p.365-382, V.XIII, N.2; jul-dez.2010.

CAOMACE - Centro de Apoio Operacional de Proteção à Ecologia, Meio Ambiente, Urbanismo, Paisagismo e Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural MPCE. Roteiro de Atuação do Ministério Público na Implementação do Plano Municipal de Saneamento Básico. Fortaleza, 2013. Disponível em: <http://www.urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/MPCERoteirodeAtuacaonoPMSBODELO.PDF>. Acesso em: 07 jun. 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas.** BIB - Revista brasileira de informação bibliográfica em ciências sociais - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, n.41. São Paulo: ANPOCS, 2006.

_____ et al. **Análise de Políticas Pública***:* uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. Revista Novos Estudos, n.101, março 2015, p.57-76. São Paulo: CEBRAP, 2015.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Coleção Pensamento Crítico. Tradução: Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.(Versão original francesa 1975).

CASTEREE, Noel. False antitheses? Marxism, nature and Actors-Networks. **Antipode**, Oxford, p.111-146, 2009.

CASTRO, J. E. Water Governance in the 21st Century. **Ambiente e Sociedade**. V.X/2, p. 97-118, 2007.

CÉSAR NETO, Júlio Cerqueira. **Saneamento básico antes, durante e depois do PLANASA**. São Paulo: Portal Brasil Engenharia, 2013. Disponível em: <http://www.brasilengenharia.com/portal/images/stories/revistas/edicao616/616_palavra_01.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2017

CHANGE.ORG. **Petição online para suspensão da Licença Prévia para a ampliação do Porto de São Sebastião e atendimento das recomendações do MP Estadual e Federal**. Criado pelo Movimento Litoral sem Norte? 18 ago. 2014.

COMITÊ DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO LITORAL NORTE(CBH-LN). **Relatório de atividades da CT-SAN** - 2000 a 2007. Ubatuba, 2007. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/documentos>. Acesso em: 06 maio 2018.

_____. Fundamentação da Cobrança pelo Uso da Água - UGRHI 03 - Litoral Norte. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**. São Paulo, 2010 (Pubicada no DOE em 28/10/2010). Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/documentos>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Litoral Norte 2011**. Ubatuba, 2011. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/documentos>. Acesso em: 15 dez. 2013.

_____. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Litoral Norte 2013**. Ubatuba, 2013.

_____. **Relatório de Situação dos Recursos Hidricos do Litoral Norte 2014 -** Dados de 2013. Ubatuba, 2014. Disponível em: < http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/documentos>. Acesso em: 30 mar. 2016.

_____. **Relatório Técnico CBH-LN** - Disponibilidade Hídrica Das Bacias Hidrográficas Do Litoral Norte (UGRHI 03). Ubatuba, 2014.

_____. **Relatório de Situação dos Recursos Hídricos do Litoral Norte 2015**. Ubatuba, 2015.

_____. **O que é bacia hidrográfica?** Ubatuba, 2015-b. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/8980/folder.pdf>. Acesso em: 04 maio 2018.

_____. **Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo:** Relatório I – informações básicas. Ubatuba, 2016-a. Disponível em:<http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/estatuto>. Acesso em: 03 set. 2017.

_____. **Plano de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte do Estado de São Paulo:** Relatório II. Ubatuba, 2016-b. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents//CBH-LN/13694/relatorio-2-ugrhi3.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **Estatuto.**Deliberação CBH-LN n.173, de 16 de dezembro de 2016. Ubatuba, 2016-c. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/documentos>. Acesso em: 16 maio 2018.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CETESB). **Qualidade das praias litorâneas no estado de São Paulo 2015.** São Paulo: CETESB, 2016. Disponível em: <http://praias.cetesb.sp.gov.br/pubicacoes-relatorios/>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Qualidade das praias litorâneas no estado de São Paulo 2016.** São Paulo: CETESB, 2017. Disponível em: <http://praias.cetesb.sp.gov.br/pubicacoes-relatorios/>. Acesso em: 07 set. 2017.

_____. **Escritura de concessão de serviços de saneamento entre a companhia de saneamento da Baixada Santista e a Prefeitura de Ubatuba**. Ubatuba, 1973. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Ubatuba.PDF>. Acesso em: 01 ago. 2018.

COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SABESP). **Mais de 200 milhões de litros de água por dia no Litoral Norte**. *In*: Notícias. São Paulo, 16/12/2011. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=3394>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **Mais saneamento para o Litoral Norte**: Sabesp apresenta plano de investimentos para a região. Sítio eletrônico da SABESP. Seção Notícias, 22/08/2013. São Paulo, 2013-2. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=5597>. Acesso em: 16 abr. 2017.

_____. **Sabesp investe R$6,5 milhões para alta temporada no Litoral Norte**. Sítio eletrônico da SABESP, Seção Notícias, 26/12/2013. São Paulo, 2013-2. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=6033>. Acessado em: 16 abr. 2017.

_____. **Relatório de Sustentabilidade 2016**. São Paulo: Sabesp, 2016.

_____. **Sabesp divulga plano para investir R$13,9 bilhões em cinco anos**. *In*: Notícias. São Paulo, 29 mar. 2017. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/imprensa/noticias-detalhe.aspx?secaoId=65&id=7423>. Acesso em: 15 maio 2017.

_____. **A Sabesp no Município:** Ubatuba. São Paulo: SABESP, sem data. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Municipio.aspx?secaoId=18&id=623>. Acesso em: 21 jun. 2017.

_____. **Plano de negócios -** Segunda revisão tarifária ordinária - Informações regulatórias. São Paulo: SABESP, 2018. Disponível em: <http://www.arsesp.sp.gov.br/ConsultasPubicasBiblioteca/PlanodeNegociosSabesp_2017-2021_VersaoFinal.pdf> . Acesso em: 01 jul. 2018.

_____. **Dossiê Institucional** - Empresas de saneamento em São Paulo. São Paulo: Espaço das Águas, 2008. Disponível em: <http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/2_dossie_institucional_empresas_de_saneamento.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

COSTA, H.K.M.; BARBOSA, L.G.N.; SIMÕES, A.F. e SANOS, E.M. Análise dos municípios paulistas confrontantes e a exploração petrolífera sob a ótica da sustentabilidade integral. ACADEMIC INTERNATIONAL WORKSHOP ADVANCES IN CLEAN PRODUCTION, 5., 2015. Brasil, São Paulo. Disponível em: <http://www.advancesincleanerproduction.net/fifth/files/sessoes/6A/2/costa_hkm_et_al_academic.pdf>. Acesso em: 08 set. 2017.

COSTA, Silvano Silvério da; RIBEIRO, Wladimir Antonio. Dos Porões à luz do dia - Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. In: HELLER, Léo e CASTRO, José Esteban (org). **Política pública e gestão de serviços de saneamento.** Edição ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2013; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. Capítulo 22, p.467-482.

CRESWELL, J.W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa:** escolhendo entre cinco abordagens. 3ed. Porto Alegre: Penso, 2014. 342 p. (Série Métodos de Pesquisa).

CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Geografias do turismo:** de lugares a pseudo-lugares. São Paulo: Roca, 2007.

CUNHA, Alexandre dos Santos; NAHOUM, André Vereta; MENDES, Conrado Hubner; COUTINHO, Diogo R.; FERREIRA, Fernanda Meirelles e TUROLLA, Frederico Araújo. Poder concedente e marco regulatório no saneamento básico. In: Cadernos Direito GV – **Revista da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**, São Paulo, SP, v.2, n.2 mar. 2006.

DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paul: Edusp, 1999. Disponível em: <http://www.advancesincleanerproduction.net/fifth/files/sessoes/6A/2/costa_hkm_et_al_academic.pdf>. Acesso em: 08 set. 2017.

DENZIN, N. K. E LINCOLN, Y. S. Introdução: A disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. E LINCOLN, Y. S. (Orgs.). **O planejamento da pesquisa qualitativa:** Teorias e abordagens. 2. Ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. P. 15-41.

EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A. Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVALE>. Acesso em: 18 dez. 2017.

FARIAS, Rosa Sulane Silva. **Perspectivas e limites da Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico:** um estudo sobre a aplicação dos principais instrumentos e determinações da Lei nº11.445/07, nos municípios da Região Metropolitana de Belém-Pará. (Tese de Doutorado). São Paulo: FAU USP, 2011.

FERREIRA, Lucia da Costa e HOGAN, Daniel (org.). **Crescimento Urbano, Vulnerabilidade e Adaptação** - Dimensões Sociais e Ecológicas das Mudanças Climáticas no Litoral de São Paulo. (Video) . Núcleo de Estudos e Pesquisas Ambientais - UNICAMP. Projeto Clima - FAPESP. Campinas, 2012. Disponível em: <http://www.nepam.unicamp.br/np/dimensoes-humanas-e-ecologicas-das-mudancas-climaticas-no-litoral-de-sao-paulo/>. Acesso em: 05 fev. 2016.

FORTI, Reginaldo (org). **Marxismo e urbanismo capitalista.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979

FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DA ÁGUA 2018 (FAMA). **Manifesto do FAMA -** Manifesto de chamamento ao Fórum Alternativo Mundial da água FAMA 2018. São Paulo, 06/06/2017. Disponível em: < http://fama2018.org/manifesto/>. Acesso em: 06 ago. 2018.

_____. Declaração final do Fórum Alternativo Mundial da Água. Brasília, 2018. Disponível em: <http://fama2018.org/declaracao-final/>. Acesso em: 27 jul. 2018.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS (SEADE). **Índice Paulista de Responsabilidade Social** - IPRS 2010 - Região Administrativa de São José dos Campos. Disponível em:

<http://produtos.seade.gov.br/projetos/iprs/index.php?page=tabela&action=new&eixo=1&tema=1&varia=1&varloc=999>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Informações dos Municípios Paulistas. **Ilhabela**. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>. Acesso em: 05 jul. 2016.

_____. **Estado de São Paulo e suas Regionalizações**. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/divpolitica/>. Acesso em: 18 dez. 2017.

_____. Informações dos Municípios Paulistas. **Ubatuba**. 2018a. Disponível em: <http://www.imp.seade.gov.br/frontend/#/perfil>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. Informações dos Municípios Paulistas**. Histórico de Ubatuba.** São Paulo, s.d.Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/historico/hist_554.pdf >. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. Informações dos Municípios Paulistas**.** 2018b. **Divisão Regional do Estado de São Paulo** - Evolução histórica 1967-2016. São Paulo, 2016. Disponível em: < http://www.imp.seade.gov.br/home/wp-content/uploads/2018/03/regioes_julho2016.pdf >. Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. Informações dos Municípios Paulistas. **Ubatuba** - Histórico. São Paulo, sem data. Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/historico/hist_554.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2018.

FRACALANZA, A. P. Gestão da Água no Sistema Cantareira (São Paulo – Brasil). *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10. ; 2005. São Paulo. **Anais**, São Paulo, 2005.

_____. **Crise de governança da água na Região Metropolitana de São Paulo**: (re)centralização da gestão e injustiça ambiental. São Paulo, 2016. Tese (Livre-docência em Gestão de água, conflitos e políticas ambientais no Brasil) - Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo. 154p.

_____ et al. Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil) – o caso do Comitê de Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. In: JACOBI, P. R.; SINISGALLI, P. A. (Org.). **Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa**. São Paulo: Annablume, 2009. P. 57-81.

FREY, klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas públicas**, n.21, jun de 2000.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. **Informações dos Municípios Paulistas**- IMP. São Paulo, 2017. Disponível em: <http://www.perfil.seade.gov.br/?#>. Acesso em: 13 jul.2018.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA, INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS - INPE. **Aqui tem Mata?.** Aplicativo virtual de informações sobre áreas remanescentes da Mata Atlântica. Brasil, 2015. Disponível em:

<http://aquitemmata.org.br/#/sobre>. Acesso em: 03 set. 2017. (Uso de dados autorizados para publicações não comerciais).

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6º. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

GODARD, François e CASTELLS, Manuel. O advento de monopolville: análise das relações entre a empresa, o estado e o urbano. *In*: FORTI, Reginaldo (org). **Marxismo e urbanismo capitalista.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p.93-118.

GODINHO, Rute Eduviges. Nova metodologia de projeção da população flutuante. In: - Associação brasileira de estudos populacionais. ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 12. 2000, Caxambu. **Anais**. Caxambu, 2000. Disponível em: <http://www.abep.org.br/públicacoes/index.php/anais/article/view/1066>. Acesso em: 14 abr. 2018.

GONÇALVES, Maria Flora. Dinâmica recente da urbanização paulista. Anais do V ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 5., 1993. Belo Horizonte. **Anais...** vol.2, p.621-646. Disponível em: <http://gege.fct.unesp.br/docentes/geo/necio_turra/GEOGRAFIA%20URBANA/URBANIZA%C7%C3O%20PAULISTA%20-%202.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

HARVEY, David. **The urban process under Capitalism:** Studies in the History and theory of capitalist urbanization. 1º. ed. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1985.

_____. **The urban experience**. 2º. ed. Oxford: Blackwell Publishers, 1992.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora Annablume, 2005.

_____. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 24o. Edição, 2013 (primeira edição 1989).

HECLO, Hugh. **Modern social politics in Britain and Sweden**: From Relief to Income Maintenance. New Haven and London: Yale University Press, 1974.

HELLER, Léo e CASTRO, José Esteban. Introdução. In: HELLER, Léo e CASTRO, José Esteban (org). **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento**. P.25-49 Edição ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

_____ et al. A experiência Brasielira na organização dos serviços de saneamento básico. Capítulo 23, p.483-501. In: HELLER, Léo e CASTRO, José Esteban (org). **Políticas públicas e gestão de serviços de saneamento**. Edição ampliada. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013.

HOLIFIELD, Ryan. Actor-Network Theory as a critical approach to environmental justice: a case against synthesis with Urban Political Ecology. **Antipode**, Milwaukee, v.41, n.4, p.637-658, 2009.

HOOGE, Liesbet e MARKS, Gary.Unraveling the Central State, but how? - Types of Multi-Level Governance.**The American Political Science Review**, 97, n. 2, p.233-243, 2003. Disponível em:

<http://www.unc.edu/~gwmarks/assets/doc/hooghe.marks.unravelingcentralstate.apsr.2003.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2008** . Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv45351.pdf>. Acesso em: 24/06/2018.

_____. **Censo Demográfico** *2010*. Brasília, 2012. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 19 abr. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA . **Canais**: Cidades - Ubatuba. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/sp/ubatuba/panorama>. Acesso em: 21 jun. 2017.

INSTITUTO POLIS. Resumo executivo de Ubatuba. **Litoral sustentável:** desenvolvimento com inclusão social.São Paulo, 2012-a.

_____. Ubatuba - Diagnóstico. **Litoral sustentável:** desenvolvimento com inclusão social. São Paulo, 2012-b

_____. Observatório Litoral Sustentável. **Royalties** - Recursos para políticas públicas e desenvolvimento sustentável. Caderno temático 2. São Paulo, 2016.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Qual o papel do Ministério Público em relação ao saneamento básico?** Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/blog/2017/08/17/trata-entrevista/>. Acesso em: 07 jun.2018.

JACOBI, P. R.; BARBI, F. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katál**. Florianópolis v.10, n. 2, p. 237-244, jul./dez. 2007.

_____. **Governance- with support of text by Sophie Richard and Thierry Rieu**. Artigo apresentado no 1º Seminário Internacional Govágua. Universidade Federal da Bahia, Brasil. Abril, 2009.

_____et al. **Blue Grass Reasearch Project -** The struggles for blue gold: from grassroots mobilizations for water to the internationalization of environmental policies. A multi-level analysis. (Relatório final de pesquisa). São Paulo: FAPESP, 2018. 100 p. (Mimeo).

KENIS, P. N. e SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: Scrutinizing a new analytical tolbox. *In*: MARIN, B. e MAYNTZ, R. (orgs.). **Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations**. (p. 25-59). Boulder, Colorado: WestviewPress, 1991.

KLIJN, E. Policy networks*:* An Overview. *In*: KICKERT, W.J.M, KOPPENJAN, J.F. (orgs). **Managing complex networks**. Sage, London, 1998.

LEFEBVRE, Henri. **A Revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Revisão Técnica: Margarida Maria de Andrade. 3a. Reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LOJKINE, Jean. O papel do estado na urbanização capitalista. *In*: FORTI, Reginaldo (org). **Marxismo e urbanismo capitalista.** São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979, p.15-51.

LEONELI, Alexandre Bevilacqua, PRADO, Eliana Leão do e OLIVEIRA, Sonia Valle Walter Borges de. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, 45 (2): 333-348, Mar-abr,2011.

MALTEZ, José Adelino. **Neo-marxismo**. 2014. . Disponível em: <maltez.info/aaanetnovabiografia/Conceitos/Neomarxismo.htm>. 2014. Acesso em: 24 dez. 2014.

MARANDOLA JR., Eduardo et al. Mobilidade e vulnerabilidade do lugar no Litoral Norte de São Paulo.. **R.bras.Est.Pop**., Rio de Janeiro, v.30, n.1, p.35-56, jan./jun. 2013.

_____. Crescimento urbano e áreas de risco no litoral norte de São Paulo. ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS**,** 6 , 2012**,** Belém. **Anais**. 2012.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo** - Ilegalidade, desigualdade e violência. Estudos Ubanos 10 - Série arte e vida urbana. São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias - Planejamento urbano no Brasil. (p.121-192). In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.

_____. Urbanismo na periferia do mundo globalizado - Metrópoles brasileiras**. São Paulo em Perspectiva,** v.14, n.4. São Paulo, out/dez, 2000-b. Disponível em:< http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>. Acesso em: 03 jun. 2018.

MARICATO, Ermínia. Cidades e luta de classes no Brasil**.** (pág.139-162). *In*: Fundação Perseu Abramo e Fundação Friedrich Ebert (org.). **Classes? Que classes?** - Ciclo de debates sobre classes sociais. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

_____. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2015.

MARQUES, Eduardo Cesar. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da Cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume e Fapesp, 2003.

MARQUES, Eduardo Cesar (org). **Redes sociais no Brasil.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012.

MARTINE, George e McGRANAHAN, Gordon. **A transição urbana brasileira -** Trajetória, dificuldades e lições aprendidas (pág.11-24). *In*: BAENINGER, Rosana (org.). **População e Cidades** - Subsídios para o planejamento e para as políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População - NEPO - UNICAMP, 2010.

MARTINEZ, Paulo Henrique e COLACIOS, Roger Domenech. **História ambiental do pré-sal:** meio ambiente e mudanças sociais em São Paulo, Brasil (2007-2016*).* HALAC v.1, n.2 (Dezembro 2016): 263-277. Disponível em:

<http://www.revista.unicentro.br/index.php/halac/article/viewFile/4090/3342>. Acesso em: 08 set. 2017.

MASSARDIER, Gilles. *Politiqueset Action Publiques.*Paris: Armand Colin, 2003.

MASSARDIER, Gilles . Redes de políticas públicas**.** *In*: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas** - Coletânea. Volume 2. P. 167-185. Brasília: ENAP - Escola Nacional de Administração Pública, 2006.

MASSARDIER, Gilles; POUPEAU, Franck; MAYAUX, Pierre Louis; et al. **Les coalitions multiniveaux d'action publique -** Un modéle interprétatif des conflits pour l'eau dans les Amériques. Cahiers des Ifre, Fondation Maison des sciences de l'homme, 2014, le réglement climatique, pág.63-80. Disponível em: <www.ifre.fr>. <halshs-01094148>. Acesso em: 08 fev. 2018.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. PLANSAB – **Plano nacional de saneamento básico:** mais saúde com qualidade de vida e cidadania. Brasília, 2014.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. SNIS - Sistema Nacional de Informações Sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgoto - 2015**. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2015>. Acessado em: 20 abr. 2018.

_____. **Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto - 2016**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/diagnostico-agua-e-esgotos/diagnostico-ae-2016>. Acesso em: 20 abr. 2018.

MELLO, Leonardo Freire de; TEIXEIRA, Leonardo Ribeiro; MELLO, Allan YuIwana de. População e desenvolvimento na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte de São Paulo**:** desafios atuais e futuros. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 17., 2012. Águas de Lindóia. **Anais.** ABEP. 2012.

MELO, Marcos Túlio de. **Saneamento básico:** uma realidade? Brasília: Conselho Federal de engenharia e Agronomia, 2011. Disponível em: <http://www.confea.org.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=14084&sid=925>. Acesso em: 03 abr. 2017.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE (BRASIL). **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico>. Acesso em: 15 maio 2017.

MOLLINGA, P. P. Water, politics and development: Framing a political sociology of water resources management. **WaterAlternatives** 1n.1, p. 7-23, 2008.

MORAES, A. C. R. **Contribuições para a gestão da zona costeira do Brasil***:* elementos para uma geografia do litoral brasileiro. São Paulo: Annablume, 2007.

MOTTA, Daniela e MATA, Daniel da.**Crescimento das cidades médias.** São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2010. Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_boletimregional1_cap6.pdf>. Acesso em: 28 set. 2015.

OLIVEIRA FILHO, Abelardo de. **Após nove anos da impantação da Política Nacional de Saneamento Básico** - O que mudou?. 2016. Disponível em: <http://www.sambiental.com.br/noticias/ap%C3%B3s-nove-anos-da-implanta%C3%A7%C3%A3o-da-pol%C3%Adtica-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico-%E2%80%93-o-que-mudou>. Acesso em: 26 jun. 2018

O ESTADO DE S.PAULO. População do Estado de SP chega a 43 milhões de habitantes neste mês. São Paulo, 20/05/2015. *In*: SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **Imprensa**. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/populacao-do-estado-de-sp-chega-a-43-milhoes-de-habitantes-neste-mes/>. Acesso em: 24 abr. 2018.

PARADA, Eugenio Lahera. Política y políticas públicas. *In:* SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete (org).**Políticas Públicas**. Coletânea, vol.1, cap.I, p.67-95. ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2006.

PEREIRA, Tatiana Santana Timóteo e HELLER, Léo. Planos municipais de saneamento básico: avaliação de 18 casos brasileiros. **Revista Engenharia Sanitária Ambiental,** v. 20, n.3, jul/set 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/esa/v20n3/1413-4152-esa-20-03-00395.pdf/>. Acesso em: 26 jun. 2018.

PERKINS, Harold A. Ecologies of actor-networks and (non)social labor within the urban political economies of nature. **Science Direct**. Ohio, n.38, p.1152-1162, 2007.

PESSOA, Cleber Fernandes. **A democracia delegativa no Brasil:** uma análise comparativa das relações executivo-legislativo nos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e Fernando Collor de Mello (1990-1992). (Dissertação de Mestrado). Departamento de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, 2000.

PHILIPPI JR., Arlindo (editor). **Saneamento, saúde e ambiente**: fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Barueri: Manole, 2005.

POUPEAU, F., et al.(org). **Water Conflicts and Hydrocracy in the Americas** - Coalitions, Networks, Policies. Tucson, 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAGUATATUBA. **Litoral Norte propõe criação de Agência Reguladora Regional para fiscalizar atuação da SABESP**. Notícias. Caraguatatuba, 06/09/2017. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. Disponível em: <http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/pmc/2017/09/litoral-norte-propoe-criacao-de-agencia-reguladora-regional-para-fiscalizar-atuacao-da-sabesp/>. Acesso em: 08 jun. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO SEBASTIÃO. **Litoral Norte pode ter agência reguladora de saneamento básico**. Notícias. São Sebastião, 19/10/2017. Sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Sebastião. Disponível em: <http://www.saosebastiao.sp.gov.br/noticia.asp?id=N1910201720354>. Acessado em: 08/06/2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA. **Dispõe sobre o Plano Diretor físico do Município:** O sistema viário, o zoneamento, o parcelamento, o uso e a ocupação do território do Município da Estância Balneária de Ubatuba. Lei n.711 de 14 de fevereiro de 1984. Ubatuba, 1984

_____. **Plano diretor participativo**. Lei Municipal número 2.892 de 15 dez. 2006. Ubatuba, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA. **Plano municipal integrado de saneamento básico de Ubatuba**. Ubatuba, 2014.Disponível em: <https://www.ubatuba.sp.gov.br/download/smma/16%20-%20Anexo%20XVI%20-%20Plano%20Municipal%20Integrado%20de%20Saneamento%20Ba%CC%81sico.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. (2016-a). **Palestra esclarece detalhes sobre o plano municipal de saneamento básico**. 10 mar. 2016. Disponível em: <https://www.ubatuba.sp.gov.br/?s=blog+minutas+saneamento+basico>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. (2016-b). **Prefeitura publica edital de licitação para saneamento básico**. 26/08/2016. Disponível em: <https://www.ubatuba.sp.gov.br/destaques/prefeitura-pública-edital-de-licitacao-para-saneamento-basico/>. Acesso em: 25 mar. 2018.

_____. **Contrato da SABESP com o Município**. Ubatuba, 1973.*In*: COMPANHIA DE SANEAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **A Sabesp no Município:** Ubatuba. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br/site/uploads/file/contratos_municipios/Ubatuba.PDF>. Acesso em: 01 jul. 2018.

RAYNAUT, Claude. Interdisciplinaridade: mundo contemporâneo, complexidade e desafios à produção e à aplicação de conhecimentos. *In*: PHILIPPI JR, Arlindo e NETO, Antônio J.S**. Interdisciplinaridade em ciência tecnologia e inovação**. Barueri, SP: Manole, 2011, p.69-105.

RENA, Natacha, et al. (org). **Urbanismo Biopolítico** - 1º seminário internacional. Belo Horizonte: Editra Fluxos, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/User/Downloads/e-book_urbbio2017_corrigido.pdf>. Acesso em: 27 jul. 2018.

REVISTA ÉPOCA. **Governo admite não ser possível atingir metas de saneamento até 2033**. **Revista Época Negócios**. 17 mar. 2017. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2017/03/governo-admite-nao-ser-possivel-atingir-metas-de-saneamento-ate-2033.html>. Acesso em: 26 jun. 2018.

RIBEIRO, Rodrigo. **Entidades de Ilhabela entregam ao MP e Ibama documento sobre o pré-sal**. Meon Noticias, Região, Ilhabela, 04 de Agosto de 2014 . Disponível em: <http://www.meon.com.br/noticias/regiao/entidades-de-ilhabela-entregam-ao-mp-e-ibama-documento-sobre-o-pre-sal>. Acesso em: 18 ago. 2014.

ROCHA, Rodrigo. Total de R$304 bi seria necessário até 2033 para metas em saneamento. **Jornal Valor Econômico**. 27 fev. 2018. Disponível em:

<http://www.valor.com.br/brasil/5349677/total-de-r-304-bi-seria-necessario-ate-2033-para-metas-em-saneamento>. Acesso em: 26 jun. 2018.

SABATIER, Paul A. **An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein**. Policy Sciences, 21:129-168. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1988.

_____ et al. **Policy change and learning:** an advocacy coalition approach - Theoretical lenses on Public Policy. Westview Press, 1993.

_____. The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Public Policy,** 5:1, p.98-130. 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/13501768880000051>. Acesso em: 08 ago. 2014

_____. The advocacy coalition framework: An assessment. *In*: P. Sabatier (ed.), **Theories of the Policy Process**, p. 117–166. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

_____et al. **Swimming Upstream** - collaborative approaches to watershed management. Cambridge: The MIT Press, 2005.
SABATIER, Paul A. (org). **Theories of the Policy Process**. 2. Edição. Westview Press, 2007.

_____et al. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. *In*: SABATIER, Paul A. (Org). **Theories of the Policy Process.** Cap.7, p.189-220. 2º.edição. Cambridge: Westview Press, 2007.

SANCHEZ, Oscar Adolfo. A privatização do saneamento. **São Paulo em Perspectiva,** vol. 15 no.1 São Paulo Jan-Mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000100011>. Acesso em: 27 jul. 2018.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Palavras de abertura**.** *In*: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais. **Revista Crítica de Ciências sociais**, n.54, junho 1999.

SÃO PAULO (Estado). **Zoneamento Ecológico-Econômico - Litoral Norte - São Paulo**. Secretaria do Meio Ambiente - Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental. São Paulo: SMA/CPLEA, 2005.

_____. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do estado. Sabesp, 43 anos de trabalho para a evolução do saneamento. *In*: **Notícias**, 04 nov. 2016. Disponível em: <http://www.saneamento.sp.gov.br/noticia_124.html>. Acesso em: 24 fev. 2018.

_____. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. **Dispõe sobre descentralização das atividades do Estado, mediante criação de novas Regiões de Governo**. Decreto n.22.592, de 22/08/1984. São Paulo, 1984-a.

_____. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. **Cria Regiões de Governo e dá outras providências**. Decreto n.22.970, de 29/11/1984. São Paulo, 1984-b.

_____. Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. **Compatibiliza as Regiões Adminstrativas com as Regiões de Governo criadas pelo Decreto n.22.970 de 29 de novembro de 1984.** Decreto n.26.581, de 05 jan. 1987. São Paulo, 1987.

_____. **Organograma da Casa Civil**. Disponível em: <http://www.casacivil.sp.gov.br/>. Acesso em: 22 abr. 2018

_____. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. **Ações do Governo** - Saneamento e Recursos Hídricos. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/acoes-governo/saneamento-e-recursos-hidricos/>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SCHMIDT, Carlos Borges. A projetada ferrovia entre o vale do Paraíba e o mar. **Revista de História**. São Paulo, v.6, n.13, p.143-156, mar.1953. ISSN 2316-9141. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revhistoria/article/view/35221/37942>. Acesso em 21 abr. 2018.doi: http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9141.v6i13p143-156 .
SCIFONI, Simone. *Urbanização e proteção ambiental no litoral do Estado de São Paulo*. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005. São Paulo. **Anais**. São Paulo, 2005.

SEABRA, Alessandra Aloise de et al. A promissora província petrolífera do pré-sal. **Revista Direito GV** - ISSN 2317-6172. Vol.7, Nº. 1. São Paulo, jan/junho 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322011000100004>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SKOGSTAD, Grace. Policy networks and policy communities: Conceptualizing state-societal relationship in the policy process. *In*: WHITE, Linda et al. (orgs). **The Comparative Turn in Canada Political Science.** Vancouver: UBC Press, 2008.

SOARES, Luís Severo. O Fio de Ariadne e o desatar dos nós do turismo urbano. P.227-245 *In*: CARLOS, Ana Fani Alessandri, VOLOCHKO, Danilo e ALVAREZ, Isabel Pinto (org). **A cidade como negócio**. São Paulo: Editora Contexto, 2015.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **RBCS - Revista Brasileira de Ciências Sociais,** vol.18, n.51 fev., 2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias**, ano 8, n.16, p.20-45 (jul/dez). Porto Alegre, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da Arte em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novos conteúdos nas periferias urbanas das cidades médias do Estado de São Paulo, Brasil. **Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografia -** UNAM. ISSN 0188-4611, n.54, p.114-139. México: Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.

SUBIRATS, Joan. "El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas púbicas". *In:* SARAIVA, Enrique & FERRAREZI, Elisabete

(org). **Políticas Públicas**. Coletânea, vol.2, cap.III, p.113-126. ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. Brasília, 2006.

TADEU, Natalia Dias. **O sistema Cantareira e a crise da água em São Paulo**: falta de transparência, um problema que persiste. São Paulo: Artigo 19 Brasil, 2016.

_____ et al. Deficiencia de los servicios de abastecimiento del agua, aguas residuales y red de drenaje en la cuenca hidrografica del Litoral Norte de São Paulo.P.43-46. *In*: MERCIER, Delphine; POUPEAU, Franck e ROBERT, Jeremy (org). **Doce conflictos y luchas por el "oro azul" en América***:* Bolivia, Brasil, Colombia, Estados Unidos, México y Peru. Cuadernos CEMCA - Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos. Serie Bluegrass. Número 02. Octubre 2017. México: CEMCA, 2017.

_____ et al. In the shadows of participatios - Coalitions of water access in Ilhabela (São Paulo, Brazil). P.223-243. *In*: POUPEAU, Franck et al. (org). **Water Conflicts and Hydrocracy in the Americas -** Coalitions, Networks, Policies. São Paulo: Publishing Company, 2018. No prelo.

TELLES, Vera da Silva e HENRY, Etienne. **Serviços urbanos, cidade e cidadania**. (p.3-23). *In*: GEDIM - Globalização Econômica e Direitos no Mercosul. Serviços urbanos, cidade e cidadania- Anuário 2002. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.

THEYS, J. **La Gouvernance, entre innovation et impuissance**. Développement Revues. Dossier 2 / 2002: Gouvernancelocale et DévelopementDurable. Disponível em: <http://developpementdurable.revues.org/document1523.html>. Acesso em: 06 dez. 2014.

UNDP Water Governance Facility (WGF). **What is water governance?**Disponível em: <http://www.watergovernance.org/whatiswatergovernance>. Acesso em: 8 jul. 2014.

VECCHIO, Kévin del; MASSARDIER, Gilles; MAYAUX, Pierre-Louis. **Bluegrass Research Project Theoretical and Methodological Aspects:** First Report. Tucson:BluegrassResearchGroup, 2014. (Mimeografado).

VICENTE, Victor Manuel Barbosa e CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A análise de políticas públicas na perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. ENCONTRO DA ANPAD 35., 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>. Acesso em: 02 out. 2017.
VICENTE, Victor Manuel Barbosa. Políticas públicas**:** uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para sua análise. *In*: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. V.4 N.1 Jan-jun, 2014. (ISSN 2236-1677). UNICEUB: Brasília, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.5102/rbpp.v4i1.2761>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____ et al . Analisando mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano do Distrito Federal à luz do Modelo de Coalizão de Defesa. Salvador: **Revista OeS,** v.24, n.80, p.135-156, jan-mar.2017. Disponível em: <www.revistaoes.ufba.br>. Acesso em: 16 jun. 2018.

VIEIRA, B. **Pegada hídrica sob cenários de expansão urbana e mudanças climáticas em um Município Do Litoral Norte De São Paulo**. Tese (Mestrado). Instituto Tecnológico de Aeronáutica. São José dos Campos, ITA, 2013.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: em debate em aberto. **Revista Temáticas.** Ano 22, Nº. 44, p. 203-220. Campinas: IFICH UNICAMP, 2014.

WEIBLE, Christopher M. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An advocacy coalition approach to policy networks. **Political Research Quarterly**. Vol. 58, Nº. 3, p.461-475. Sage Publications, 2005. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.889.7208&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 21 jul. 2018.

WEIBLE, Christopher M. An advocacy coalition framework approach to stakeholder analysis: Understanding the political context of California marine protected area policy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. 17: 95-117 Georgia Institute of Technology. Oxford University Press, 2006.

_____et al. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. *In*: FISCHER, F.; MILLER,G. J.; SIDNEY, M. S. (Org.). **Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods.**. p. 123-136. RC Press, 2007.

_____ et al. Themes and Variations**:** Taking stock of the Advocacy Coalition Framework. The **Policy Studies Journal**, V.37, n.1, 2009.

ZIONI, Fabíola. Sociedade, Desenvolvimento e Saneamento (p.33-55). *In*: PHILIPPI JR., Arlindo (org.). **Saneamento, Saúde e Ambiente:** Fundamentos para um desenvolvimento sustentável. Coleção Ambiental - USP - Faculdade de Saúde Pública - Núcleo de Informações em Saúde.São Paulo: Manole, 2005.

Sítios eletrônicos

AGEMVALE - AGÊNCIA METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE. AGEMVALE, 2015. Disponível em: <http://www.agemvale.sp.gov.br/>. Acesso em: 08 jun. 2018.

CAIRNEY, PAUL.**Policy Concepts in 1000 words:** The policy cycle and its stages. 11/11/2013. Blog Politics & Public Policy. University of Stirling. Disponível em: <https://paulcairney.wordpress.com/tag/stages-heuristic/>. Acessado em: 11/04/2018.
COMITÊ DE BACIAS HIDROGRÁFICAS DO LITORAL NORTE - CBHLN. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/cbhln/apresentacao>. Acesso em: 15 maio 2017.

CURIOSIDADES UBATUBA. **Aldeias de Ubatuba**: Renascer e Boa Vista. Disponível em: <http://curiosidadesdeubatuba.com.br/aldeias-de-ubatuba/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

FUNDAÇÃO DE ARTE E CULTURA DE UBATUBA - FUNDART. Disponível em: <https://fundart.com.br/a-fundart/>. Acesso em: 21 abr. 2018.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS – SEADE. Disponível em: <http://www.seade.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 maio 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente . Disponível em: http://www.mma.gov.br/cidades-sustentaveis/qualidade-do-ar/item/485-plano-nacional-de-saneamento-b%C3%A1sico. Acesso em: 15 maio 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE UBATUBA. **Estância Balneária de Ubatuba. História**. Disponível em: <https://www.ubatuba.sp.gov.br/a-cidade/>. Acesso em: 22 abr. 2018.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br>. Acesso em: 15 maio 2017.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. Disponível em: < http://www.saneamento.sp.gov.br/estrutura_organizacional.html>. Acesso em: 15 maio 2017.

Vídeos

CHAUÍ, Marilena. **As abominações da classe média**. Palestra proferida no Sindicato dos Advogados de São Paulo. Julho de 2013. Disponível em: <https://youtu.be/3MX5b3EfMAw>. Acesso em: 24 mar. 2018.

_____. **Tragédia do neoliberalismo**. Jornalistas Livres. Vídeo de Ana Rosemberg Margarida, publicado em 08/02/2017. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=TurMh9-bsR0>. Acesso em: 07 ago. 2018.

CBH-LN. Documentário: 15 anos de Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte (SP). Publicado em: 01/03/2013. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4MwkVk2Awhw> .Acesso em: 06 dez. 2014.

SISTEMA INTEGRADO DE GERENCIAMENTO DE RECURSOS HÍDRICOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Disponível em: <http://www.sigrh.sp.gov.br/>. Acesso em: 05 dez. 2014.

Jornais virtuais e blogs

GRISON, Leonardo. **Democracia Representativa ou Delegativa?** 30 ago. 2011. Disponível em: <http://leogrison.blogspot.com.br/2011/08/democracia-representativa-ou-delegativa.html>. Acesso em: 16 abr. 2018.

METROPOLE ON LINE. (2015**). Reporter Ainara Manrique**. Câmara de Ubatuba sanciona lei que obriga cidade a tratar 95% do esgoto. 20 de junho de 2015. Disponível em: <http://www.meon.com.br/noticias/regiao/camara-de-ubatuba-sanciona-lei-que-obriga-cidade-a-tratar-95-de-esgoto>. Acesso em: 25 mar. 2018.

TAMOIOS NEWS. (2017-a). Reporter Rafel Nunes. **Ubatuba estuda novo modelo de saneameno básico e fala sobre taxa de preservação ambiental**. 27 de março de 2017. Disponível em: <http://www.tamoiosnews.com.br/noticias/cidades/ubatuba/ubatuba-estuda-novo-modelo-de-saneamento-basico-e-fala-sobre-taxa-de-preservacao-ambiental/>. Acesso em: 24 fev. 2018.

TAMOIOS NEWS. (2017-b). **Prefeitos do LN se reúnem para discutir Agência Reguladora de Saneamento**. 17 de outubro de 2017. Disponível em: <http://www.tamoiosnews.com.br/litoral-norte/prefeitos-do-ln-se-reunem-para-discutir-agencia-reguladora-de-saneamento/>. Acesso em: 25 fev. 2018.

APÊNDICES

Apêndice A - Quadro de critérios de análise dos atores sociais

Quadro elaborado pela autora.

Fonte dos dados: Critérios utilizados nos programas de análises de dados, adaptados para o estudo de caso de esgotamento sanitário de Ubatuba por Lala Rahzafamihefa, 2014-2018.

APÊNDICE B - Quadro de Critérios de Análise dos Atores Sociais para Identificação das Coalizões de Defesa

ADAPTADO PARA O ESTUDO DE CASO: SUBSISTEMA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE UBATUBA

I. CARACTERIZAÇÃO DOS ATORES

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Tipo de instituição	Nível de atuação da instituição	Categoria da instituição	Sigla da instituição

II. REDES DE CONTATOS

Código do entrevistado	Nome do entrevistado (ator 1)	Código do ator citado pelo entrevistado (ator 2)	Nomedo ator citado pelo entrevistado	Troca de informações, conselhos, *expertise* , colaboração, etc.	informações	conselhos	*expertise*	colaboração	Reuniões, e-mails / trocas formais, informais	Frequência das inerações	Tempo desde que se conhecem	Confiança Mútua	Troca de favores	Ligações institucionais	Ligações políticas	Ligações estritamente pessoais	Valores Centrais (*Core values*) ator 1	Valores Centrais (*Core values*) ator 2	Valores Centrais (*Core values*) coincidentes

III. TIPOLOGIA DAS LIGAÇÕES

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Código do ator citado pelo entrevistado (ator 2)	Nome do ator citado pelo entrevistado	colaboração	conselhos	Troca de informações / *expertise*	Troca de favores	Ligações institucionais	Ligações políticas	Valores Centrais (*Core values*) ator 1	Valores Centrais (*Core values*) ator 2	Valores Centrais (*Core values*) coincidentes	Tipologia das ligações

IV. CENTRALIDADE DOS ATORES (*critério técnico de estatística -alguns parâmetros sem tradução)

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	*In-Degree*	*Out-Degree*	*Betweenness Centrality*	*Closeness Centrality*	*Eigenvector Centrality*	*Clustering Coefficient*	Status da investigação	Centralidade dos atores - código	Centralidade dos atores		Centralidade dos atores - código	Centralidade dos atores

V. VALORES CENTRAIS

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Proteção a saúde	Proteção ambiental	Maior mobilização pelo uso da água	Auto-financiamento dos serviços de água e esgoto	Outros	Maior mobilização pela coleta e tratamento de esgoto	Outros princípios defendidos para políticas públicas / prioridades gerais, especificar	Recuperação total dos custos	Regras mais rigorosas para grandes usuários /grandes poluidores	Papel mais importante para Comitês de Bacias Hidrográficas	Maior participação das organizações sociais	Outros	Outros conteúdos de política pública: maior participação das universidades	Q2216-If other Policy content/substance, specify - larger participation of universities	Valores Centrais (*Core values*)

VI. TIPOLOGIA GLOBAL

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Vértice	Agrupamento	Categorias Institucionais	Tipologia da centralidade dos atores	1.Percepções	2. Preferências	3. Coalizão de Política Pública	Valores Centrais (Core values)	C41_44-Localização & Origem social	C45_46-*Background* Educacional	C47-Atividade	C48-ONGs	C49-Posição Política	C51-Filiação Partidária	C52-Associação Sindical	C53-Associações	C54-Movimento Social	C55-Atividade Militante & Ativismo	C56-*Expertise*	C57-Influência e tomada de decisão

VII. PERCEPÇÕES

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q1231-Solvencia - capácidade financeira	Q1232-Falta de *expertise*	Q1233-Tipo de acesso para os pobres	Q1234-Desigualdades sociais	Q1241-Problemas de qualidade	Q1242-Problemas de quantidade	Q1243-Problemas de biodiversidade	Q1244-Impacto das mudanças climáticas	Q1251-Água potável x irrigação ?	Q1252-Uso industrial x irrigação ?	Q1253- água potável x industrial ?	Q1254-Proteção ambiental x outros usos ?	Q1261-Montante x Jusante ?	Q1262-Usos urbanos x Usos rurais ?	Q1263-Urbanos x urbanos ?	Q1264-Rural x rural ?	Q1271-Forte centralização x altamente eficiente e descentralizado ?	Q1272- Defende: serviço público ou serviço parcialmente público e descentralizado ?	Q1281- O atual nível de preço do serviço é um problema ?	Q1282- O atual nível de preço do serviço é sustentável ?	Q1291-Existe "boa governança" ?
		Q1292-Falta incluir alguns atores-chave ?	Q1293-Problemas de fragmentação institucionaln/dispersão?	Q1294-Bloqueio (das ações) devido à algum conflito?	Q1295-Falta de legitimidade dos acordos atuais?																

VIII. PREFERÊNCIAS

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q2111-Proteção à saúde	Q2112-Proteção ambiental	Q2113-Mais mobilização para acesso à água	Q2114-Autofinanciamento / financiamento particular	Q2115-Outros	Q2171-Mais mobilização para coleta e tratamento de	Q2176-Se outros princípios de política / prioridades	Q2211-Recuperação de custo total	Q2212-Regras mais rigorosas para usuários grandes /	Q2213-Papel mais relevante para os comitês de bacia	Q2214-Maior participação de organizações sociais	Q2215-Outros	Q2276-Se outros conteúdo de política pública / tema,	Q2216-Se outros conteúdo de política pública / tema, especifique	Q2311-Cobrança da água	Q2312-Parceria público-privado	Q2313-Aumento de tarifas em blocos (volume, renda)	Instituição da Região Metropolitana	Q2314-Contratos por aquíferos	Q2315-Outros	Q2316-Se outros instrumentos, especifique
		Q2317-Descrição detalhada do instrumento pelo entrevistado	Q2411-Governo federal	Q2412-Comitês / agências de bacias hidrográficas	Q2413-Governo estadual	Q2414-Municipalidades	Q2415-Setor privado	Q2416-Regional	Q2417-Associação de usuários	Q2418-Organizações da sociedade civil / ONGs	Q2419-Outros	Q2420 -Poder Judiciário	Q2420-se outras instituições, especifique	Q2421-Descrição detalhada da instituição pelo entrevistado							

IX. COALIZÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q3211-Legislação	Q3212-Instrumentos de política pública	Q3213-Prática de *Lobby*	Q3214-Nova instituição (s) - Região Metropolitana	Q3215-Novas práticas sociais	Q3216-Novas demandas	Q3217-Novas lideranças	Q3218-Outros	Q3219-Se outra natureza do resultado, especifique	Regularização fundiária	Q3220-Descrição detalhada de instrumento, resultado de política ou instrumento de política pelo entrevistado	Q3311-Informação especializada	Q3312-Modalidades ativistas de ação	Q3313-Relações pessoais	Q3314-Outros	Q3315-Se outra natureza dos recursos, especifique	Q3316-Descrições detalhadas de recursos pelo entrevistado

X. CARACTERÍSTICAS SOCIAIS

		Gênero	Nacionalidade	Local de nascimento		Local de residência			Origens sociais					C41_44-Localização e origens sociais
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q4111-Gênero	Q4211-Nacionalidade	Q4212-Nome da cidade	Capital ou outros ?	Q4311-Nome da cidade	Q4312-Localização central ou periférica ?	Q4313-Capital ou outros ?	Q4314-Mesmo lugar onde o conflito acontece ?	Q4411-Profissão do pai	Q4412-Profissão da mãe	Q4413-Diploma dos pais	Q4414-Envolvimento político dos pais	Q4415-Afiliação étnica	

XI. HISTÓRICO DA FORMAÇÃO

		Idiomas falados		Hidrologia - engenharia de água			Engenharia Agrícola			Ciências Naturais			Economia			Administração			Social sciences		
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q4511-Número (quantidade)	Q4512-Quais idiomas ?	Q4611-Hidrologia - engenharia de água	Q4612-Nível de Estudos	Q4613-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4621-Engenharia Agrícola	Q4622-Nível de Estudos	Q4623-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4631-Ciências Naturais	Q4632-Nível de Estudos	Q4633-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4641-Economia	Q4642-Nível de Estudos	Q4643-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4651-Administração	Q4652-Nível de Estudos	Q4653-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4661-Social sciences	Q4662-Nível de Estudos	Q4663-Estudos no exterior (ou parte dele)
		Desenvolvimento			Ensino técnico			Outras áreas													
		Q4671-Desenvolvimento	Q4672-Nível de Estudos	Q4673-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4681-Ensino técnico	Q4682-Nível de Estudos	Q4683-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4691-Sim/Não	Q4692-Nível de Estudos	Q4693-Estudos no exterior (ou parte dele)	Q4694-Se outra área de estudos, especifique										

XII. ATIVIDADE

		Atividade 1								Atividade N											
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q4711-Atividade passada / presente	Q4712-Descrição detalhada da atividade	Q4713-Nível de atividade	Q4714-Se outros níveis de atividade, especifique	Q4715-Cargo: Diretor / Funcionário Executivo / Empregado ou servo / Empreendedor / Outro	Q4716-Sim/Não	Q4717-Nível de participação no âmbito desta atividade para eventos ligados ao esgotamento sanitário	Q4718-Se outro nível de participação, especifique	Q4721-Atividade passada / presente	Q4722-Descrição detalhada da atividade	Q4723-Nível de atividade	Q4724-Se outros níveis de atividade, especifique	Q4725-Cargo: Diretor / Funcionário Executivo / Empregado ou servo / Empreendedor / Outro	Q4726-Sim/Não	Q4727-Nível de participação no âmbito desta atividade para eventos ligados ao esgotamento sanitário	Q4728-Se outro nível de participação, especifique				

XIII. PARTICIPAÇÃO EM ONGS

		ONG 1						ONG N					
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q4811-Membro atual ou anterior da ONG	Q4812-Nome da ONG	Q4813-Nível de atividade	Q4814-Se outro nível de atividade da ONG, especifique	Q4815-Cargo: Diretor / Funcionário Executivo / Empregado ou servo / Empreendedor / Outro	Q4816-Se outro, especifique	Q4821-Membro atual ou anterior da ONG	Q4822-Nome da ONG	Q4823-Nível de atividade	Q4824-Se outro nível de atividade da ONG, especifique	Q4825-Cargo: Diretor / Funcionário Executivo / Empregado ou servo / Empreendedor / Outro	Q4826-Se outro, especifique

XIV. POSICIONAMENTO POLÍTICO

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q4911-Direita - Esquerda	Q4912Ambientalista	Q4913 Defende "Crescimento econômico"	Q4914-Defende "Desenvolvimento agrícola"	Q4915 Defende "Direito à água"	C49-Posicionamento político

XV. PARTIDO POLÍTICO

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5111-Sim/Não	Q5112-Não mais	Q5113-Nome do partido	Q5114-Responsabilidades formais dentro do partido	Q5115-Representação oficial do partido	C51-Partido	C51-Nome do partido

XVI. PARTICIPAÇÃO EM SINDICATOS

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5211-Sim / Não	Q5212-Nome do Sindicato	Q5213-Responsabilidade formal dentro do Sindicato	Q5214-Representante oficial do Sindicato

XVII. PARTICIPAÇÃO EM ASSOCIAÇÕES / SOCIEDADES

		Associação / Sociedade 1					Associação / Sociedade N					
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5311-Membro atual ou no passado ?	Q5312-Nome da Associação	Q5313-Responsabilidade formal dentro da Associação	Q5314-Representante oficial da Associação	Q5315-Associação internacional	Q5321-Membro atual ou no passado ?	Q5322-Nome da Associação	Q5323-Responsabilidade formal dentro da Associação	Q5324-Representante oficial da Associação	Q5325-Associação internacional	

XVIII. PARTICIPAÇÃO EM MOVIMENTOS SOCIAIS

		Membro Atual de movimento social			
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5411-Sim / Não	Q5412-Nome do movimento social	Q5413-Responsabilidade formal dentro do movimento social	Q5414-Representante oficial do movimento social

XIX. NÍVEL GLOBAL DE ATIVISMO / MILITÂNCIA

		Nível da atividade militante atual / militância		Nível de participação no quadro da sua atividade militante / ativismo real a eventos relacionados com a água		Level of most of his past militant activity/activism		
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5511-Nível da maior parte de sua atividade militante / ativismo	Q5512-Se outro nível, especifique	Q5513-Nível de participação no quadro da sua atividade militante / ativismo real a eventos relacionados com a água	Q5514-Se outro nível, especifique	Q5515-Nível da maior parte de sua atividade militante anterior / ativismo	Q5516-IIf other level, specify	Descrição detalhada da carreira ativista (partido, sindicato, sociedade civil)

XX. EXPERIÊNCIA / COMPETÊNCIAS (*EXPERTISE*)

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5601-Técnica	Q5602-Leis	Q5603-Outras	Q5604-Se outra especialização, especificar	C56-*Expertise*

XXI. INFLUÊNCIA E PARTICIPAÇÃO NAS DECISÕES

Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q5711-Posição-chave em instituições e organizações	Q5712-Combinação de capacidades técnica e política	Q5713-Permanência e estabilidade no tema	Q5714-História do sucesso do passado no setor da esgotamento sanitário	Q5715-Capacidade de mobilização social	Q5716-Nenhuma voz dissidente entre as pessoas próximas	Q5717-Capacidade de articular-se com outros setores fora do esgotamento sanitário	Q5718-Diferentes tipos de *expertise* (leis, técnicas, etc. e não apenas acadêmicas)	Q5719-Acesso a financiamentos: habilidade em obter fundos	Q571A-Acesso à influência internacional	Q571B-Outros	Q571C-Se outros, especifique	Q5721-Posição-chave em instituições e organizações	Q5722-Combinação de capacidades técnica e política	Q5723-Permanência e estabilidade no tema	Q5724-História do sucesso do passado no setor da esgotamento sanitário	Q5725-Capacidade de mobilização social	Q5726-Nenhuma voz dissidente entre as pessoas próximas	Q5727-Capacidade de articular-se com outros setores fora do esgotamento sanitário	Q5728-Diferentes tipos de expertise (leis, técnicas, etc. e não apenas acadêmicas)	Q5729-Acesso a financiamentos: habilidade em obter fundos
		Q572A-Acesso à influência internacional	Q572B-Outros	Q572C-Se outros, especifique	Q5731-Posição-chave em instituições e organizações	Q5732-Combinação de capacidades técnica e política	Q5733-Permanência e estabilidade no tema	Q5734-História do sucesso do passado no setor da esgotamento sanitário	Q5735-Capacidade de mobilização social	Q5736-Nenhuma voz dissidente entre as pessoas próximas	Q5737-Capacidade de articular-se com outros setores fora do esgotamento sanitário	Q5738-Diferentes tipos de expertise (leis, técnicas, etc. e não apenas acadêmicas)	Q5739-Acesso a financiamentos: habilidade em obter fundos	Q573A-Acesso à influência internacional	Q573B-Outros	Q573C-Se outros, especifique	C57-Código de influência e tomada de decisão	C57-Influência e tomada de decisão				

XXII. AVALIAÇÃO DA LIGAÇÃO ENTRE ATORES

Identificação do Entrevistado		Ator Citado pelo Entrevistado																
		Identificação do Ator Citado pelo Entrevistado		"Unidade de medida" da ligação entre eles						Natureza dos laços	Força dos laços				Grau de institucionalização			
Código do entrevistado	Nome do entrevistado	Q31n1-Código do ator citado pelo entrevistado	Q31n2-Nome do ator citado pelo entrevistado	Q31n3-Troca de informações, conselho, *expertise* , colaboração, ...	Troca de informação	Conselho	*Expertise*	Colaboração	Troca de informação/*expertise* (troca de informação técnica)	Q31n4-Reuniões, e-mails ..., formalidade/informalidade	Q31n5- Freqüência das interações	Q31n6- Tempo decorrido desde que se conhecem	Q31n7-Confiança mútua	Q31n8-Troca de favores	Q31n9-Laços institucionais	Q31nA-laços políticos	Q31nB-Laços estritamente pessoais	

o por Estela Macedo Alves, a partir dos critérios adotados no Projeto Bluegrass, utilizados na análise estatística dos dados de Ubatuba por Lala Rahzafamihefa, 201

Apêndice B - Relatório resumido das entrevistas

O quadro a seguir foi elaborado pela autora, após leitura e reflexão sobre as informações contidas na transcrição das entrevistas realizadas *in loco*, e das informações e declarações dos atores selecionados publicadas em veículos oficiais de comunicação.

IDENTIFICAÇÃO (ID)	NÍVEL DE GOVERNO	RESUMO DAS ENTREVISTAS E PALAVRAS-CHAVE	
CBHLN-1	Poder estadual	Comitê de Bacias. Cobrança pelo uso da água. Participação social. Parcerias. Enquadramento da água. Roda Monte. Cachoeira da Renata. Ubatuba. Esgoto.Defende a atuação mais forte do Comitê de Bacias e a maior participação da sociedade por meio dele, nas decisões sobre diretrizes para uso da água, esgoto e drenagem, dados pelo Plano de Bacias. As políticas de água e esgoto são insuficientes, pois falta infraestrutura para atendimento simultâneo do turismo e de garantia da saúde pública. Porém o entrevistado diz contar com a parceria de representantes da SABESP e da CETESB, através de apoio mútuo e troca de informações, no Comitê de Bacias. Relata a ausência do DAEE no controle das outorgas.	1
CBHLN-2	Poder estadual	Captação irregular. Royalties do petróleo. Ocupação irregular. Desabamento. São Sebastião. Roda Monte. Cachoeira da Renata. Ubatuba. Esgoto. Acredita na importância das decisões técnicas do Comitê de Bacias para subsidiar tomadas de decisão pelos órgãos responsáveis. Distribuição de água potável é um conflito no Litoral Norte porque as redes implantadas pela concessionária não chegam às comunidades distantes dos núcleos urbanos, as captações diretas dos corpos hídricos são comuns entre as comunidades distantes. Relata a ausência do DAEE no controle das outorgas. Acredita que a participação popular e efêmera e pontual, apenas quando o assunto é muito próximo a sua moradia. Revela a existência de comunidades extremamente pobres nos quatro municípios e tem visão pessimista sobre as condições dos corpos hídricos do Litoral, para os próximos 10 anos.	2
CBHLN-3	Sociedade Civil Organizada	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Lei Nacional de Saneamento Básico (11.445-2007). Planos Municipais de Saneamento. Câmara técnica de saneamento. Plano de segurança da água. Roda Monte. Cachoeira da Renata. Ubatuba. Esgoto. Emissário submarino. Drenagem. Alagamento. Caraguatatuba. Apesar de regulamentos e de incentivo a participação pelo plano municipal de saneamento, poucas pessoas estão preparadas para isso, e as decisões são tomadas pela SABESP e Prefeituras. Explica que a câmara técnica de saneamento do Comitê de Bacia tem um grupo especifico para estudar propostas alternativas para comunidades isoladas. Grande problema do Litoral Norte é a captação de água direto dos corpos hídricos. Relata casos graves de alagamento em Caraguatatuba pela falta de drenagem. Tem visão global do Litoral Norte e de todo o sistema de gestão do estado de São Paulo, pois já esteve em diversos setores, como funcionária pública. Será personagem central nas possíveis coalizões, pois foi citada por todos os atores entrevistados.	3
SMA-1	Município	Destaca as falhas no Plano Municipal de Saneamento, que veio pronto da Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado de SP (SSRH). Critica fortemente a atuação impositiva do governo estadual junto com a SABESP. Contrário aos objetivos de lucro com o sanemanto. Aponta a	4

		falta de conhecimento e preparo da prefeitura de Ubatuba para tratar da questão de saneamento. Defende que o município precisa tomar o controle das soluções de saneamento. Defende soluções alternativas à utilização unicamente da rede de esgoto, pelos aspectos geográficos do município, que não permitem a expansão da rede a todos os bairros. Soluções alternativas para se alcançar a universalização. Aponta o problema da captação irregular diretamente dos corpos d´água como secundário, em relação ao esgoto. Relata que houve retirada de investimentos da SABESP no Litoral Norte para resolver problemas na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Acredita na importância do CBHLN como fórum de discussão, mas não que tenha poder de influenciar em políticas públicas.	
SMA-2	Município	Secretaria de Habitação e Planejamento Urbano e Obras de Ubatuba. Secretaria de Meio Ambiente de Ubatuba. Alagamento. Ubatuba. Rede de esgoto. Ligação irregular. FEHIDRO. Bairro Estufa. Cachoeira da Renata. As decisões sobre abastecimento de água e esgoto são tomadas por Prefeitura com SABESP. A drenagem é resumida a obras em bairros em situação de emergência causada por alagamentos. Relaciona o problema de alagamentos com a falta de rede de esgotos e muitas soluções chamadas clandestinas para as águas residuais. Relata a influencia dos vereadores como meio de participação popular, no município e a criação de diversas leis sem condições de serem aplicadas em relação ao saneamento. A prefeitura enfrenta problemas locais com ações pontuais no dia a dia e não consegue resolver o problema macro da cidade. A entrevistada tem papel técnica: decidiu junto com mais dois técnicos onde executariam obras de drenagem na cidade, por exemplo. Relata que o conflito da cachoeira da Renata é de turismo x SABESP. Percebe que o problema da drenagem está ligado a poluição das praias, pois leva lixo e esgoto. Há falta de interesse da população em regularizar seu esgoto para não ter que pagar.	5
MPSP-1	Ministério Público Estadual	Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Monopólio. SABESP. Ministério Público. GAEMA. Fiscalizador. Resíduos sólidos. Captação irregular. Plano Diretor. Expansão Urbana. Gerenciamento Costeiro. Define que governo do estado e ANA são os órgão formalmente mais importantes no sistema que gerencia água. No Litoral Norte, atualmente, a Agência Metropolitana vai gerenciar a SABESP. A opinião do entrevistado é em discordância quanto à afinidade entre Vale do Paraíba e Litoral Norte. Em seu ponto de vista a SABESP é um monopólio, legitimada pela criação da Região metropolitana, que é o poder nas mãos do estado e a sociedade civil representada apenas pela figura dos prefeitos. Sobre esgoto e drenagem, não há planejamento nem investimento, apenas ações em resposta às repressões do Ministério Público. A drenagem só ocorre nos bairros centrais, os demais sofrem com a falta de escoamento de água. O papel do entrevistado é de fiscalizador, em seu ponto de vista. Enxerga o abastecimento de água como conflitante no litoral por causa das inúmeras captações irregulares. Há falta de interesse da população em regularizar seu esgoto para não ter que pagar. A lógica do Zoneamento costeiro no estado de São Paulo muitas vezes não respeita as diretrizes nacionais do Gerenciamento costeiro Nacional, por isso o Ministério Público tem várias ações de desapropriação no Litoral Norte, mesmo que os municípios não concordem.	6

PMU-2	Município	Orçamento participativo. Caminhão pipa. Bairro Sesmaria. Picinguaba. Estufa II. Esgoto a céu aberto. Regularização fundiária. É responsável pelo relatório municipal do orçamento participativo e devido a esta função relata seu olhar quanto à situação de falta de rede de água em grande parte dos bairros de Ubatuba. Não existe contrato formal entre Prefeitura e SABESP, portanto a Prefeitura não tem como cobrar da empresa. Enfatizou o exemplo do bairro de Sesmaria, que estava sendo abastecido pelo município por caminhão pipa, pois a cachoeira da qual pegavam água estava seca. Picinguaba também tem problemas graves. O orçamento de Ubatuba é limitado, não é possível atender todas as demandas das comunidades consultadas. Bairros antigos e não regulares como o Estufa II tem uma parte de redes de esgoto antigas, mas que não foram ligadas às casas e estão inutilizadas.	7
PMU-3	Município	Esgoto e água não tratada são os maiores problemas de Ubatuba. Proposta de soluções alternativas e maior fiscalização para que funcionem independente da prefeitura. Acredita que o esgoto nunca foi uma questão de política em Ubatuba, é tema periférico, apesar da gravidade. Tem formação técnica e na área ambiental, maior preocupação com saúde pública e qualidade das águas. Propõe ampliar a participação de pesquisadores e parecerias com as universidades para novas soluções para o esgotamento sanitário; e que a prefeitura deve aumentar o quadro técnico do setor. Afirma que SABESP e Coambiental causam mais problemas que soluções em suas atuações como prestadoras. Atua no local há mais de 5 anos, conhece os outros atores envolvidos com água e esgoto e às vezes pede informações técnicas para eles. Atua como intermediário entre as demandas da população, a prefeitura e a Sabesp.	8
CETESB-1	Estado	Histórico de falta de planejamento. Ocupação sazonal. Esgoto clandestino. Construtoras. Imobiliárias. Decisões quanto a investimento em água, esgoto e drenagem são tomadas por critérios políticos; acredita que deveriam ser usados critérios técnicos, baseados nos diagnósticos. Sob seu ponto de vista o crescimento do Litoral se deu historicamente sem planejamento, e o empreendedor que aceita construir em um local sem rede de água e esgoto tem o dever de dar solução a estas questões, e não exigir posteriormente do poder público, já que assumiu este ônus. Destaca o conflito falta de rede de esgoto x poluição das praias. Observa que a população tem parcela de culpa nos despejos de esgoto clandestinos, não culpa apenas a ineficiência da empresa de saneamento, mas e negligência dos cidadãos e empreendedores. Acredita que deveria haver maior punição para quem poliu com esgotos clandestinos. Os quatro municípios apresentam conflitos semelhantes em relação aos temas tratados e a construção civil tem grande influência sobre o desenvolvimento deles.	9
CAMARA-1	Município	Há mais de 20 anos envolvido em questões ambientais em Ubatuba, não tem formação técnica nem superior, considera-se ativista e agente de mobilização social. Propõe que haja sistemas alternativos de tratamento de esgoto. Analisa que população e governo não compraram a briga pelo saneamento, é questão periférica na agendas, por isso a companhia de saneamento manda e domina as decisões. Acredita que a participação de ONGs ambientalistas é fundamental para mobilização sobre o tema de esgotamentos sanitário. Ministério Publico também é importante no	10

		processo. Critica a fraca atuação da prefeitura e secretarias e o gasto abusivo com transbordo de lixo não sobrando nada para esgoto. Quanto ao CBH-LN, acredita que tem ações positivas mas muito pequenas perto do problema.	
APPRU-1	Sociedade Civil Organizada	Há mais de 10 anos atua em Ubatuba como ambientalista, em causas ligadas à água. Mobiliza pessoas por esta causa e cobra dos órgãos competentes. Tem contato direto com as comunidades carentes de infraestrutura e acredita que o sistema tradicional de redes de esgoto tem que ser priorizado e expandido, mesmo com a existência de soluções alternativas. Não tem formação técnica. Busca a mídia e as universidades para pedir ajuda e divulgar ações, além do Ministério Público para pedir assistência. Afirma que SABESP e Coambiental causam problemas em suas atuações como prestadoras. Não tem formação acadêmica, mas sempre busca cursos técnicos sobre o tema ambiental.	11
COAMBIENTAL-1	Sociedade Civil Organizada	Atua em Ubatuba com o tema de saneamento há mais de 20 anos, inicialmente como cidadão, depois de forma ativa nas discussões. Tem formação técnica e exerce atividade acadêmica. Tem embates com o setor público e com empresários, em defesa de seu bairro. Atua na cooperativa que realiza coleta e tratamento de esgoto. Apela para o poder judiciário em prol de sua causa. Não acredita na mobilização da comunidade nem na participação social com finalidade de alcançar objetivos de política. Morou em outros países acredita ter experiências para implantar em Ubatuba.	12
SABESP-3	Estado	Atuação local representando órgão estadual. Afirma que há projetos e trabalho em andamento. Acredita que o atendimento está sendo expandido, na medida do possível e que todos os bairros serão atendidos. Afirma que o contrato entre SABESP e prefeitura está em analise para ser atualizado. Aponta que o relacionamento com a prefeitura depende da gestão, algumas com mais diálogo, nesses casos compatibilizam os planos.Fala sobre as incompatibilidades jurídicas entre a nova lei e a escritura que define os serviços entre Ubatuba e SABESP. Acredita que a tarifa no LN-SP tenha que aumentar para que seja rentável. Menciona a nova lei de saneamento como apoio às ideias da SABESP. Tem formação técnica e pós-graduação na área ambiental.	13
SSRH-2	Estado	Representa o poder estadual e trabalha em São Paulo, longe do local do conflito. Afirma que a SABESP é a responsável pelo planejamento e execução de obras e serviços de esgoto, cabendo à secretaria a definição de programas e políticas gerais e distribuição de recursos. É um profissional da área técnica, com formação universitária. Não conhece os problemas específicos de Ubatuba. Tem domínio sobre os planos de ação, mas não controla a distribuição dos recursos diretamente.Defende o estabelecimento de consórcios intermunicipais, pois acredita que os municípios não têm capacidade sozinhos. Acredita em Regiões Metropolitanas como catalisadoras desse processo.	14
DAEE-1	Estado	Exerce cargo técnico na região do LN-SP, há mais de 15 anos, é conhecido por todos os atores envolvidos, é referência em troca de informações, principalmente técnicas. O ator não concedeu entrevista e os dados foram pesquisados em entrevistas públicas.	15
PMU-1	Município	Representante do poder municipal, morador de Ubatuba. Defende a independência do município em relação à SABESP, já que o antigo contrato nunca foi atualizado e não satisfaz as necessidades do município. Tem formação	16

		universitária na área da saúde. Tem poder de decisão e domínio sobre recursos financeiros. O ator não concedeu entrevista e os dados foram pesquisados em entrevistas públicas.	
SSRH-1	Estado	O ator não concedeu entrevista e os dados foram pesquisados em entrevistas públicas e palestras.	17
SABESP-1	Estado	O ator não concedeu entrevista e os dados foram pesquisados em entrevistas públicas e palestras.	18
SABESP-2	Estado	O ator não concedeu entrevista e os dados foram pesquisados em entrevistas públicas e palestras.	19
CITADO-1	Município	não entrevistado	20
CITADO-2	Município	não entrevistado	21
CITADO-3	Município	não entrevistado	22
CITADO-4	Vigilância Sanitária	não entrevistado	23
CITADO-5	Município	não entrevistado	24
CITADO-6	Sociedade Civil Universidade	não entrevistado	25
CITADO-7	Sociedade Civil Organizada	não entrevistado	26
CITADO-8	Sociedade Civil	não entrevistado	27
CITADO-9	Sociedade Civil	não entrevistado	28
CITADO-10	Estado	não entrevistado	29

Apêndice C - Box: Linha do tempo da urbanização dos bairros de Ubatuba

Fonte: Quadro produzido pela autora, 2016.

Subdivisão em dois distritos
(Fonte: POLIS, 2012-a)

Distrito de Ubatuba - concentra 98% dos domicílios, sendo 50% deles de uso ocasional.
Distrito de Picinguaba - concentra 2% dos domicílios, sendo 42% de uso ocasional.

Subdivisão em cinco distritos
(Fonte: PMU, 2006. Plano Diretor Participativo, Art.269.)
DIVISÃO ADMINISTRATIVA

Distrito Sul - Formado pelos bairros e praias: Tabatinga, Figueira, Ponta Aguda, Lagoa, Praia do Frade, Simão, Caçandoquinha, Caçandoca, Pulso, Rio da Prata, Araribá, Maranduba, Sertão do Meio, Sertão da Quina, águas do Ingá, Sapé, Lagoinha, Engenho Velho, Peres, Bonete, Praia Grande do Bonete e Deserto.
Distrito Centro-Sul - Formado pelos bairros e praias: Fortaleza, Brava da Fortaleza, Costa, Saquinho, Vermelha do Sul, Brava, Dura, Corcovado, Folha seca, Rio Escuro, Domingas Dias, Lázaro, Sununga, Sete Fontes, Flamenguinho, Flamengo, Ribeira, Saco da RibeiraLamberto, Perequê-Mirim, Santa Rita e Enseada.
Distrito da Sede Municipal - Formado pelos bairros e praias: Toninhas, Grande, Estufa, Itaguá, Acaraú, Tenório, Praia Vermelha, Ponta Grossa, Barra da Lagoa, Silop, Umuarama, Centro, Sumaré, Ressaca, Pedreira, Sumidouro, Tauquaral, Perequê Açu, Barra Seca.
Distrito Oeste - Formado pelos bairros: Monte Valério, Mato Dentro, Cidade Carolina, Bela Vista, Marafunda, Ipiranguinha, Morro das Moças, Horto, Figueira.
Distrito Norte - Formado pelos bairros e praias: Vermelha do Norte, Alto, Casanga, Itamambuca, Brava de Itamambuca, Félix, Lúcio, Prumirim, Leo, do Meio, Puruba, Justa, Ubatumirim, Almada, Engenheo, Brava da Almada, Fazenda, Picinguaba, Camburi.

BAIRROS E PRAIAS

Centro
Praia da Lagoinha
Saco da ribeira
Praia de Itaguá - desenvolvimento de loteamentos de segunda residenciais desde a década de 1970, voltados para o turismo. Tem grande valor imobiliário, comparativamente ao resto da cidade. Desenho urbano típico do Litoral Norte paulista, com lotes para estabelecimentos de serviços e comércio ao longo da rodovia (POLIS, 2012-a).
Praia Tenório - desenvolvimento de loteamentos residenciais desde a década de 1970(POLIS, 2012-a).
Praia do Perequê-Açu - desenvolvimento de loteamentos residenciais desde a década de 1960, adquiridos principalmente por cidadãos do município vizinho, Taubaté. Intensificação da ocupação na década de 1990 (POLIS, 2012-a).
Praia da Fortaleza - expnasão de casas de veraneio a aprtir da década de 1990 (POLIS, 2012-a).
Praia da Enseada - expnasão de casas de veraneio a aprtir da década de 1990 (POLIS, 2012-a).
Praia Grande - expnasão de casas de veraneio a aprtir da década de 1990 (POLIS, 2012-a).
Bairros em direção ao sertão (subindo pela Serra do Mar) - em todas as regiões de Ubatuba, norte, sul e central, há expansão das áreas urbanas entre a estrada e a Serra do Mar, a partir da década de 1990. Continuam crescendo nos ano 2000 (POLIS, 2012-a).
Praia das Toninhas - loteamentos de alto padrão, muito arborizados e já consolidados (POLIS, 2012-a).
Praia do Lázaro - loteamentos de alto padrão, muito arborizados e já consolidados (POLIS, 2012-a).
Praia de Promirim - abriga maior concentração de população indígena do município, nas Terras Indígenas - Boa Vista do Promirim - criada por decreto federal em 1987 e ampliada em 2000 (POLIS, 2012-a).

ANEXOS

Anexo A - Roteiro para entrevista - Projeto Bluegrass - Litoral Norte

Fonte: Roteiro produzido pela equipe do *Projeto Bluegrass*, responsável pelo Litoral Norte: Estela Macedo Alves e Natália Dias Tadeu.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO DA ATUAL SITUAÇÃO OU CONFLITO

1.1. Quem toma as decisões no que se refere ao tema de (atores e instituições relevantes):
(a) abastecimento de água potável
(b) área atendida pela rede coletora de esgotos
(c) drenagem

1.2. Como são tomadas estas decisões? Existe discussão participativa?

1.3. Você participa do processo de tomada de decisões a respeito:
(a) da gestão da agua potável
(b) esgoto
(c) drenagem
Existem espaços que permitam sua participação? Quais?

1.4. a) Você percebe a questão da distribuição de água potável (encanada ou não) como um conflito? Se sim, como esta situação se define como um conflito?
Como você classificaria o nível do conflito sobre a questão da água potável?
□ 0 = imperceptível ou muito baixo
□ 1 = médio (existe algum conflito)
□ 2 = intenso

1.4. b) Você percebe a questão da limitação de atendimento pela rede coletora de esgotos (e tratamento) como uma situação geradora de conflito? Se sim, como esta situação provoca o conflito?
Como você classificaria o nível do conflito sobre a questão do tratamento de esgoto?
□ 0 = imperceptível ou muito baixo
□ 1 = médio (existe algum conflito)
□ 2 = intenso

1.4.c) Você percebe a questão da drenagem como uma situação geradora de conflito? Se sim, como esta situação provoca o conflito?
Como você classificaria o nível do conflito sobre a questão do tratamento de esgoto?
□ 0 = imperceptível ou muito baixo
□ 1 = médio (existe algum conflito)
□ 2 = intenso

1.5. Como o entrevistado define as seguintes características do conflito:

a. Capacidade de suporte financeiro dos atores:
   □ 0 = Alta (alguns problemas)
   □ 1 = Média (alguns problemas)
   □ 2 = Baixo (forte problema)
b. Nível de conhecimento dos atores envolvidos:
   □ 0 = alto
   □ 1 = médio
   □ 2 = baixo
c. Forma de acesso à água para população mais pobre: (indicar a cidade)
   □ 0 = água encanada
   □ 1 = coleta em corpos hídricos
   □ 2 = gato
   □ 3 = caminhão pipa
d. Como você percebe a desigualdade social no município?
   □ 0 = reduzida

- □ 1 = media
- □ 2 = alta

e. A distribuição de água potável apresenta problemas de qualidade da água?
- □ 0 = sem problemas de qualidade
- □ 1 = alguns problemas
- □ 2 = enormes problemas

f. A distribuição de água potável é suficiente ou insuficiente quantitativamente falando?
- □ 0 = suficiente
- □ 1 = quase suficiente
- □ 2 = insuficiente

g. Você percebe impactos associados aos serviços de coleta e tratamento de esgoto?
- □ 0 = nenhum impacto significativo
- □ 1 = alguns impactos
- □ 2 = grandes impactos

h. Você percebe impactos associados à drenagem?
- □ 0 = nenhum impacto significativo
- □ 1 = alguns impactos
- □ 2 = grandes impactos

i. Você percebe impactos associados à expansão urbana ou ocupação de novas áreas?
- □ 0 = nenhum impacto significativo
- □ 1 = alguns impactos
- □ 2 = grandes impactos

j. Existe conflito entre os usos múltiplos da água (abastecimento publico, irrigação, pesca, indústrias, outros)?
- □ 0 = nenhum problema especial de articulação
- □ 1 = alguns problemas notáveis
- □ 2 = muitos problemas

Quais?_____

k. Existe conflito entre os usos da água à montante e jusante nas bacias?
- □ 0 = nenhum problema especial de articulação
- □ 1 = alguns problemas notáveis
- □ 2 = muitos problemas

l. O atual valor pago pela água é um problema?
- □ 0 = nenhum problema especial
- □ 1 = sim, até certo ponto
- □ 2 = problema enorme

m. Você considera que existe uma boa governança quanto à questão hídrica (água, esgoto e drenagem)?
- □ 0 = SIM
- □ 1 = NÃO

Por que?_____

n. Você considera que falta a participação de algum(ns) ator(es) chave(s)?
- □ 0 = não falta ninguém
- □ 1 = sim, faltam alguns
- □ 2 = faltam muitos

Quais? _____

o. Você considera que existe problema de articulação setorial e institucional para tratar das questões de abastecimento de água e tratamento de esgoto?
- □ 0 = nenhum problema especial
- □ 1 = sim, até certo ponto
- □ 2 = grande problema

Quais? _____

p. Ocorreu alguma descontinuidade do processo associado às questões hídricas devido a algum conflito?

□ 0 = nenhum problema especial
□ 1 = sim, até certo ponto
□ 2 = grande problema
Quais? _____

q. Em sua opinião, falta legitimidade no atual sistema?
□ 0 = nenhum problema especial
□ 1 = sim, até certo ponto
□ 2 = problema enorme

2. ESCOLHAS DOS ENTREVISTADOS

Quais são as preferências (ou escolhas) do entrevistado quanto aos instrumentos e políticas?

2.1. Acredita que as políticas de água e saneamento deveriam focar em:

Recuperação total do custo	□ sim	□ não
Regras mais rigorosas para os grandes usuários / poluidores	□ sim	□ não
Maior papel para os comitês de bacias	□ sim	□ não
Maior participação das organizações sociais	□ sim	□ não

2.2. Você concorda com essas práticas da gestão:

Cobrança da água	□ concordo	□ não concordo
Parceria público - privada	□ concordo	□ não concordo
Aumento das tarifas por faixa de consumo	□ concordo	□ não concordo
Outorga de direito de uso da água	□ concordo	□ não concordo
Outro	□ concordo	□ não concordo

Qual?_____

2.3. Quais seriam os atores com maior legitimidade para formular e implementar políticas?

2.3.1. Quais instituições poderiam ser relevantes?

Governo Federal	□ concordo	□ não concordo
Comitês de bacias hidrográficas / agências	□ concordo	□ não concordo
Governos estaduais	□ concordo	□ não concordo
Municípios	□ concordo	□ não concordo
Setor privado	□ concordo	□ não concordo
Associação de usuários	□ concordo	□ não concordo
Organizações da sociedade civil / ONGs	□ concordo	□ não concordo
Outros	□ concordo	□ não concordo

Quais? _____

2.3.2. Em sua opinião, quais seriam instrumentos que podem contribuir na solução dos problemas ou conflitos?

2.3.3. Quais seriam as instituições pertinentes para resolver os problemas ou conflitos?

3. COMPOSIÇÃO E FUNCIONAMENTO DAS REDES

3.1. O conjunto de perguntas a seguir, tem como objetivo mapear a rede de atores sociais (pessoas e instituições) que atuam na região com os temas de abastecimento de água e atendimento do serviço de tratamento de esgoto

3.1.1. Com quem você interage?

a. Cite 5 atores que influenciam nas decisões relacionadas à questão da água potável (abastecimento de água)

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

b. Cite 5 atores que influenciam nas decisões relacionadas à questão do atendimento do serviço de coleta e tratamento de esgoto

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

c. Cite 5 atores que influenciam nas decisões relacionadas à questão da drenagem

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

3.1.2. Descreva como é a relação com cada parceiro, na ordem citada acima, de acordo com cada um dos itens:

3.1.2.1. Explique se existe troca de informações; parceria incipiente, ligação social ou parceria efetiva:

a. abastecimento de água

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

b. Tratamento de esgoto

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

c. Drenagem

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

3.1.2.2. Que tipo de informações são trocadas com os parceiros? (informações técnicas, análise da situação, modalidades de ação, outras - indicar quais)

a. abastecimento de água

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____

Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

b. Coleta e tratamento de esgoto

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

c. Drenagem

Parceiro 1. _____
Parceiro 2. _____
Parceiro 3. _____
Parceiro 4. _____
Parceiro 5. _____

Grau de interações (RELAÇÕES PESSOAIS):

Parceiro 1. (para cada tema)

A) Frequência dos contatos:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente
B) Tempo que se conhecem:
(0) Pouco (1 ano) (1) Médio (3 a 5 anos) (2) Muito (mais de 5 anos)
C) Grau de confiança:
(0) Pouco (1) Médio (2) Muito
D) Apoio mutuo:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente

Parceiro 2.

A) Frequência dos contatos:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente
B) Tempo que se conhecem:
(0) Pouco (1 ano) (1) Médio (3 a 5 anos) (2) Muito (mais de 5 anos)
C) Grau de confiança:
(0) Pouco (1) Médio (2) Muito
D) Apoio mutuo:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente

Parceiro 3.

A) Frequência dos contatos:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente
B) Tempo que se conhecem:
(0) Pouco (1 ano) (1) Médio (3 a 5 anos) (2) Muito (mais de 5 anos)
C) Grau de confiança:
(0) Pouco (1) Médio (2) Muito
D) Apoio mutuo:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente

Parceiro 4.

A) Frequência dos contatos:
(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente
B) Tempo que se conhecem:
(0) Pouco (1 ano) (1) Médio (3 a 5 anos) (2) Muito (mais de 5 anos)
C) Grau de confiança:
(0) Pouco (1) Médio (2) Muito
D) Apoio mutuo:

(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente

Parceiro 5.

A) Frequência dos contatos:

(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente

B) Tempo que se conhecem:

(0) Pouco (1 ano) (1) Médio (3 a 5 anos) (2) Muito (mais de 5 anos)

C) Grau de confiança:

(0) Pouco (1) Médio (2) Muito

D) Apoio mutuo:

(0) Pouco (1) Médio (2) Frequente

Grau de institucionalização (RELAÇÕES INSTITUCIONAIS):

Parceiro 1. (para cada tema - agua, esgoto e drenagem)

A) Interação entre as instituições de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

A) Interação política (defendem mesmas causas, defendem mesmas ideologias, etc.) entre os institutos de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

C) Existe interação entre as instituições?

(0) Não, apenas interação pessoal

(1) Em certas situações existe

(2) Sim, existe interação entre os instituições

Parceiro 2.

A) Interação entre as instituições de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

A) Interação política (defendem mesmas causas, defendem mesmas ideologias, etc.) entre os institutos de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

C) Existe interação entre as instituições?

(0) Não, apenas interação pessoal

(1) Em certas situações existe

(2) Sim, existe interação entre os instituições

Parceiro 3.

A) Interação entre as instituições de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

A) Interação política (defendem mesmas causas, defendem mesmas ideologias, etc.) entre os institutos de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

C) Existe interação entre as instituições?

(0) Não, apenas interação pessoal

(1) Em certas situações existe

(2) Sim, existe interação entre os instituições

Parceiro 4.

A) Interação entre as instituições de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

A) Interação política (defendem mesmas causas, defendem mesmas ideologias, etc.) entre os institutos de cada um é:

(0) Fraca (1) Média (2) Alta

C) Existe interação entre as instituições?

(0) Não, apenas interação pessoal

(1) Em certas situações existe
(2) Sim, existe interação entre os instituições

Parceiro 5.

A) Interação entre as instituições de cada um é:
(0) Fraca (1) Média (2) Alta
A) Interação política (defendem mesmas causas, defendem mesmas ideologias, etc.) entre os institutos de cada um é:
(0) Fraca (1) Média (2) Alta

C) Existe interação entre as instituições?
(0) Não, apenas interação pessoal
(1) Em certas situações existe
(2) Sim, existe interação entre os instituições

3.2. Sobre os Resultados das Interações e Projetos Comuns

3.2.1 O entrevistado participa ou participou de formulação de políticas, aprimoramento de instrumentos da política; ou influenciou outros resultados específicos? Se sim, sobre qual prefere falar?
Obs: o entrevistado pode citar mais de um resultado, então o entrevistador pode deixar que ele fale de todos, repetindo todas as perguntas desse bloco, para cada resultado apontado.

3.2.1.2 Faça uma descrição do resultado citado, com suas palavras:

3.2.2 Para o entrevistado, quais são os recursos mais relevantes da coalizão (interação com pessoas e instituições)?

A. Informações especializadas: (0) Não (1) Sim
B. Ativismo e ações coletivas: (0) Não (1) Sim
C. Relações interpessoais: (0) Não (1) Sim
D. Outros: _____

3.2.2.1 Faça uma descrição dos recursos citados, com suas palavras:

3.2.2 Oposições no processo político

3.2.3.1 Existem oposições entre organizações específicas? Quais são? Você poderia descrever as oposições existentes?

3.2.3.2 Existem oposições entre atores específicos? Quem são? Você poderia descrever as oposições existentes?

4. CARACTERÍSTICAS DO ENTREVISTADO

4.1. Identidade do entrevistado:
A. Nacionalidade: _____
B. Local de nascimento (cidade): _____
C. Local de residência (cidade): _____

4.2. Grau de escolaridade do entrevistado:
A. Nível de escolaridade:
B. Estudo no exterior – total ou parcial:
Ensino Fundamental (0) Não (1) Sim
Ensino médio (0) Não (1) Sim
Graduação (0) Não (1) Sim
Pós-graduação (0) Não (1) Sim
C. Detalhes sobre estudos:
Graduação (0) Não (1) Sim
Mestrado (0) Não (1) Sim
Doutorado (0) Não (1) Sim
D. Formação acadêmica:

4.3. Posição Política:
A. Direita ou Esquerda? ( ) Direita ( ) Esquerda
B. Outros Critérios:

Ambientalista (0) Não (1) Sim
A favor do crescimento econômico (0) Não (1) Sim
A favor do desenvolvimento agrícola (0) Não (1) Sim
Defende a premissa de "Direito humano à água" (0) Não (1) Sim

4.5. Membro de Partido?
A. Membro (0) Não (1) Sim
Deixou algum partido (0) Não (1) Sim
Nome do Partido ao qual é filiado: _____
B. Sobre o Partido:
Tem responsabilidades formais dentro do partido? (0) Não (1) Sim
Faz representação oficial do partido? (0) Não (1) Sim
4.6. Membro de Sindicato?
A. Membro (0) Não (1) Sim
Nome do Sindicato ao qual é filiado: _____
B. Sobre o sindicato:
Tem responsabilidades formais no país? (0) Não (1) Sim
Tem representação oficial no país? (0) Não (1) Sim
4.7. Membro de Associação ou Sociedade?
A. Membro (0) Não (1) Sim
Nome da de Associação ou Sociedade ao qual é filiado:
B. Sobre a Associação ou Sociedade:
Tem responsabilidades formais dentro da entidade? (0) Não (1) Sim
Tem representação oficial dentro da entidade? (0) Não (1) Sim
A entidade é internacional? (0) Não (1) Sim
4.8. Fale sobre sua carreira como ativista ou membro de partido, sindicato ou representante da sociedade civil.

Anexo B - Contrato SABESP-Ubatuba, 1973