



## **COCRIAÇÃO DE VALOR EM PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA NO SETOR DE SANEAMENTO BÁSICO: O CASO DO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS**

*Value co-creation in public-private partnership in the basic sanitation sector: the case of the municipality of Esteio/RS*

### **Márcio Lüders dos Santos**

Universidade Feevale

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7068514869424257> ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2815-1682>

E-mail: [marcioluders@gmail.com](mailto:marcioluders@gmail.com)

### **Haide Maria Hupffer**

Universidade Feevale

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4950629941533824> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4965-9258>

E-mail: [haide@feevale.br](mailto:haide@feevale.br)

Trabalho enviado em 8 de setembro de 2025 e aceito em 18 de dezembro de 2025



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.04., 2025, p. 1-29  
Márcio Lüders dos Santos e Haide Maria Hupffer  
DOI: 10.12957/rdc.2025.94027 | ISSN 2317-7721

## RESUMO

Este estudo objetiva apresentar a Parceria Público-Privada (PPP) implementada no município de Esteio/RS no setor de saneamento, buscando analisar como a integração entre o paradigma da cocriação de valor e a governança relacional podem resultar em políticas mais legítimas, inovadoras e alinhadas às necessidades sociais. Parte-se da ideia de que tanto a lógica pública como a empresarial sozinhas não são suficientes para atender a meta de universalização do saneamento, sendo essencial incorporar mecanismos de governança híbrida e participação social. A pesquisa utiliza uma metodologia qualitativa, com uma abordagem exploratória e um estudo de caso no Município de Esteio, que é a primeira PPP de Saneamento implementada no estado do Rio Grande do Sul. Os dados coletados da experiência da implementação da PPP no setor de saneamento básico revelam resultados significativos em diversos campos, tanto em termos de eficiência técnica quanto em inovação e governança pública. Destaca-se o aumento expressivo da cobertura de esgoto que avançou 55 pontos percentuais em apenas seis anos. A lógica da cocriação de valor, como um processo dialógico que agrega valor ao serviço quando plenamente incorporada, deixa de ser um conceito teórico e se torna uma prática transformadora, mais legítima e alinhada às necessidades da comunidade.

**Palavras-chave:** Saneamento; Cocriação de valor; Parceria Público-Privada; Meio Ambiente; Lei nº 14.026/2020.

## ABSTRACT

This study aims to present the Public-Private Partnership (PPP) implemented in the municipality of Esteio/RS in the sanitation sector, seeking to analyze how the integration between the paradigm of value co-creation and relational governance can result in more legitimate, innovative, and socially aligned policies. It starts from the premise that neither the public nor the business logic alone is sufficient to achieve the goal of universal sanitation, making it essential to incorporate hybrid governance mechanisms and social participation. The research employs a qualitative methodology, with an exploratory approach and a case study in the Municipality of Esteio, which hosts the first Sanitation PPP implemented in the state of Rio Grande do Sul. Data collected from the implementation experience of the PPP in the sanitation sector reveal significant results in several areas, both in terms of technical efficiency and in innovation and public governance. A noteworthy highlight is the remarkable increase in sewage coverage, which advanced by 55 percentage points in just six years. The logic of value co-creation, as a dialogical process that adds value to the service when fully incorporated, ceases to be a theoretical concept and becomes a transformative practice, more legitimate and aligned with the needs of the community.

**Keywords:** Sanitation; Value Co-creation; Public-Private Partnership; Environment; Law No. 14.026/2020.

## INTRODUÇÃO

O serviço de saneamento básico é composto pela disponibilização de água potável para a população, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. O saneamento básico é



um importante determinante para a saúde humana e para a qualidade ambiental. Déficits de saneamento, agravados pelo processo de urbanização não sustentável e não planejado, ineficiência das redes de saneamento básico, bem como as desigualdades na cobertura de serviços de saneamento, resultam em doenças que poderiam ser evitadas pela melhoria das condições de saneamento. Não ter acesso à água potável, a exposição à fatores de risco ambientais pela falta de sistemas de esgotamento sanitário e a disposição inadequada de resíduos sólidos são responsáveis por cerca de 10% das doenças no mundo (MASSA; CHIAVEGATTO FILHO, 2020).

O saneamento básico no Brasil nunca foi uma prioridade, o que se vê refletido nos índices apresentados nos relatórios do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA), que indicam os números alarmantes do país, onde apenas 56% da população possui coleta de esgoto, e apenas 52% desse esgoto é tratado. Um índice que demonstra o claro atraso do Brasil no setor (SINISA, 2023). Deste cenário alarmante emerge o desafio de universalizar o saneamento Básico, que seguramente é um dos maiores problemas de infraestrutura e de saúde pública do Brasil. A falta de cobertura dos serviços se estende a décadas e afeta diretamente as populações com vulnerabilidade socioeconômica, que residem em zonas de periferias e em áreas rurais (DINIZ et al., 2024). Nos últimos anos houve avanços significativos, principalmente de ordem legal, exemplo disso é o novo Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), que deliberou normas e diretrizes para a universalização do saneamento até o ano de 2033, além de fomentar a Parceria Público-Privada.

Neste sentido, um conceito significativo é o conceito de cocriação de valor, abordado por Payne, Storbacka e Frow (2008) e Moore (1995, 2007) que possibilita fazer uma ampliação da aplicação da teoria de Gerenciamento de Cocriação de Valor sobre as políticas públicas de saneamento básico, considerando que o valor não é gerado somente pelo Estado ou ainda pelos detentores de concessão no caso de Parcerias Público Privadas, mas co-construído com os cidadãos, comunidades e organização da sociedade civil.

O artigo tem como objetivo analisar o modelo de Parceria Público-Privada no setor de saneamento básico com base na Cocriação de Valor Social. Assim, busca-se analisar a integração da governança relacional e a cocriação de valor, sob um aspecto crítico direcionado à Parceria Público-Privada no Saneamento Básico. O estudo tem como base o modelo aplicado no Rio Grande do Sul, com enfoque no contrato de PPP firmado pela CORSAN no município de Esteio no ano de 2018, tendo em vista se tratar do primeiro modelo em operação implantado no Estado.

A pesquisa é qualitativa com abordagem exploratória e apoiada no método estudo de caso e na análise de conteúdo. A metodologia se justifica pelo caráter complexo e multifacetado do objeto em análise, em especial, pela necessidade de avaliações e análises múltiplas entre atores públicos e privados,



seus contratos, práticas e resultados. As fontes de dados incluirão: revisão da literatura e análise documental (contratos, relatórios, editais, dados do SNIS, atas, dados divulgados em sites institucionais e notícias divulgadas em órgãos oficiais) confrontados com os números obtidos antes da concessão.

O artigo será estruturado em quatro etapas. Na primeira etapa busca-se apresentar o Saneamento Básico como mínimo existencial e o direito humano ao serviço, relacionando-o com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. Em sequência contextualiza-se o Saneamento Básico e sua relevância para o meio ambiente. Na terceira etapa é examinado o paradigma da Cocriação de Valor a partir da contribuição de diferentes teóricos do tema. Por fim, realiza-se um estudo de caso para discutir a Parceria Público-Privada implementada no Município de Esteio/RS para o setor de saneamento, sob a lente da cocriação de valor, com enfoque na produção de valor público pelo diálogo entre setor público, empresa e sociedade.

## 1. SANEAMENTO BÁSICO COMO MÍNIMO EXISTENCIAL

O saneamento básico é um desafio de saúde a nível mundial. A degradação de recursos hídricos causada por problemas de saneamento deficiente gera anualmente milhares de mortes em países mais pobres. Com o aumento da população, expansão territorial das cidades e crescimento das atividades industriais, a demanda por água e saneamento aumentou significativamente. No entanto, as companhias de saneamento não conseguiram acompanhar essa demanda, resultando em um grande desequilíbrio que causa graves problemas ambientais e à saúde da população, associados à baixa capacidade de desenvolvimento da infraestrutura. Embora hoje seja possível remediar algumas dessas questões, há um desequilíbrio tecnológico e financeiro entre países e regiões, o que ocasiona danos irreparáveis, a exemplo das milhares de vidas ceifadas, a contaminação de rios, córregos e do lençol freático ao longo dos séculos (VITOR et al. 2021).

A situação do saneamento básico no mundo é preocupante e enfrenta muitos obstáculos para se tornar universal. Países mais ricos, ao longo do tempo, conseguiram avanços significativos, principalmente, por causa das lutas relacionadas aos problemas de saúde pública gerados pela precarização do saneamento básico. Por outro lado, os países pobres e em desenvolvimento ainda têm enormes desafios para garantir o acesso ao saneamento básico. Segundo dados do relatório de 2017 do Programa Conjunto de Monitorização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) o saneamento inseguro causou 774 mil mortes em todo o mundo, das quais 533 768 eram crianças com menos de 5 anos de idade (EBI et al., 2020).

Em 2022, dos 8 bilhões de habitantes do Planeta Terra, mais de 2 bilhões de pessoas (26%) ainda não tinham acesso à água potável e 46% não possuíam serviço de saneamento seguro. Isso representa



um grande desafio para governos e sociedades, já que é um problema com dimensões globais (ONU, 2023). O desafio de garantir o acesso à água e é uma questão política, tecnológica e econômica. A sexta edição do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) de 2022 evidenciou que os moradores urbanos, particularmente os que vivem em bairros pobres e assentamentos informais são os mais expostos aos riscos gerados pela falta de saneamento básico. O acesso à água e saneamento seguro é um direito humano fundamental. O cidadão pobre urbano é o que mais sofre com a ausência de infraestrutura básica, devido às suas condições sociais, econômicas e demográficas. A equidade no acesso depende de esforços coordenados do governo, da comunidade e do setor privado. É dever dos Estados dar voz aos moradores das comunidades pobres, a fim de alcançar a equidade em saneamento com soluções sustentáveis (CORBURN, 2022).

Neste contexto, a agenda 2030 da ONU ganha destaque, buscando, por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o de número 6, alcançar metas de universalização em todo o mundo. O ODS 6 tem como meta garantir acesso universal e justo à água potável, segura e acessível para todos até 2030, além de promover o acesso ao saneamento básico e higiene, com um olhar especial para as necessidades de mulheres e meninas em situações de vulnerabilidade (ONU, 2015).

No Brasil, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento relacionados ao ano de 2022, apenas 52% do esgoto gerado foi tratado. A média brasileira de pessoas atendidas com serviço de esgoto é de 56,0%, sendo que o maior índice é dos Estados do Sudeste com 80,9%, seguido pelo Centro-Oeste com 62,3%, Sul com 49,7%, Nordeste com 31,4% e a Região Norte com apenas 14,7% (SNIS, 2023). No ano de 2024, a média nacional de atendimento com rede coletora de esgoto subiu para 59,7%, sendo que deste índice 67,5% de pessoas atendidas são da zona urbana e 5,6% da zona rural (SINISA, 2024).

Diante do atraso no setor de saneamento no Brasil e da falta de recursos estatais para atingir as metas de universalização até 2030, no ano de 2020 foi aprovado o Novo Marco Regulatório do Saneamento, através da Lei 14.026/2020, que objetiva combater o déficit de cobertura desses serviços. Essa lei, entre suas principais mudanças, busca universalizar o saneamento básico no Brasil até 2033. Embora a nova legislação não obrigue a privatização das companhias municipais, ela incentiva esse processo, dada a necessidade de acelerar as obras necessárias para cumprir a legislação e as limitações legais e financeiras do poder público. Universalizar o acesso a esses serviços é um grande desafio, principalmente em áreas economicamente desfavorecidas e em áreas rurais (PEREIRA; LEME; TEIXEIRA, 2024).

A inovação legal para o setor no Brasil está diretamente ligada às metas da ONU para o desenvolvimento sustentável, fundamentando-se no Manifesto de Davos, elaborado durante o Fórum

Econômico Mundial em 2020, que propõe uma colaboração global e uma nova métrica para as empresas de valor compartilhado com a inserção de metas ambientais, sociais e de governança (ESG) como complemento às métricas financeiras, o que significa ir além das obrigações legais que as empresas precisam cumprir. É um novo dever assumido para com a comunidade na realização de objetivos comuns como o Acordo de Paris sobre o Clima e os ODS, que exige atuação em parceria com governos, sociedade civil e outras empresas em um esforço colaborativo para auxiliar na construção de um futuro global mais sustentável. Nesse manifesto, que tem um enfoque econômico, é sugerida a participação efetiva do capital privado como uma alternativa para resolver a falta de saneamento (WORLD ECONOMIC FORUM, 2021).

No Fórum Econômico de Davos realizado no ano de 2020 foi dado destaque à necessidade de investimentos e inovações dos setores públicos e privados para prestar serviços de saneamento sustentáveis com redução da pobreza. Segundo o relatório do Fórum, o setor de saneamento tem uma oportunidade para tornar-se líder no fornecimento de infraestrutura verde para mitigar os impactos das alterações climáticas. A organização WaterAid, participante do Fórum Econômico, assumiu como propósito criar ações com setores públicos, privados e organizações filantrópicas para posicionar a água, o saneamento e a higiene na vanguarda da luta contra as alterações do sistema climático, trabalhando em parceria para tornar o mundo mais justo para as pessoas mais vulneráveis, mas pobres e mais marginalizadas (WAINWRIGHT, 2020).

Por ser um direito fundamental, o saneamento configura-se como “mínimo existencial em torno do qual subjaz a concepção de que a dignidade da pessoa está intrinsecamente relacionada à qualidade socioambiental” (NONATO; DIAS; RAIOL, 2017, p. 1794). O princípio da dignidade humana se relaciona diretamente com o direito à sadia qualidade de vida e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Não disponibilizar redes de tratamento de esgoto é violar o princípio da dignidade, o direito à água potável e ao saneamento básico e o direito de viver em condições ambientais favoráveis. Cabe ao Estado viabilizar esses direitos como formulador, indutor e garantidor da sadia qualidade de vida (NONATO; DIAS; RAIOL, 2017, p. 1794).

Contudo, percebe-se não ser possível a pura e simples aplicação da lógica empresarial do setor privado ao setor público, tendo em vista que o Estado tem responsabilidades sociais que ultrapassam as perspectivas empresariais. A desigualdade social é o ponto mais acentuado desta discrepância. Daí surge a importância da abordagem do setor público, onde os diferentes atores interagem, como pontua Osborne (2010), em redes horizontais de responsabilidade e decisão. O autor desenvolve uma teoria que se baseia na existência de um Estado plural e de um Estado pluralista para melhor compreender o desenvolvimento e a implementação de políticas públicas neste contexto. Um Estado plural possibilita

múltiplos atores interdependentes contribuirão para a prestação de serviços públicos. No Estado pluralista múltiplos processos informam o sistema de formulação de políticas (OSBORNE, 2010).

O conceito de saneamento, em conformidade com o Novo Marco do Saneamento Básico brasileiro (Lei nº 14.026/2020) engloba um conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais relacionados ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2020). Como serviço público essencial, segundo a legislação federal relacionada ao tema, a responsabilidade pelos serviços de água e esgoto recai sobre os Municípios e o Distrito Federal, especialmente quando se trata de interesses locais. Isso significa que a coleta, o tratamento e a distribuição de água e esgoto são tarefas que os municípios devem realizar, seja diretamente, por meio da criação de empresas públicas ou autarquias, ou ainda, através da concessão do serviço a empresas privadas. É evidente que uma política municipal de saneamento é essencial para guiar essas ações, que são essenciais para a vida humana, pois as decisões ou a falta delas impactam diretamente todo o ecossistema.

Na sequência será apresentada uma breve visão geral sobre como funciona o setor de saneamento básico no país e sua importância para entender as questões ambientais nesse processo complexo. Há muitos envolvidos e diversos fatores a considerar, já que a maioria das companhias de saneamento utiliza rios e córregos para captar água. Embora a responsabilidade pelo serviço de saneamento seja municipal, a gestão dos recursos hídricos é compartilhada entre a União e os Estados. A falta de sintonia necessária para uma boa administração do setor representa um desafio, especialmente no que diz respeito às questões ambientais.

## **2. SANEAMENTO BÁSICO E MEIO AMBIENTE**

O saneamento básico é, sem dúvida, uma ação essencial do poder público para garantir qualidade de vida, saúde, um ambiente mais saudável e a sustentabilidade. É alarmante que quase metade da população brasileira ainda não tenha acesso ao saneamento, e isso não se limita apenas às grandes cidades. Os índices em municípios menores e nas áreas rurais são igualmente preocupantes. Na área rural há déficit tanto em termos quantitativos como qualitativos, sendo a pobreza uma das principais limitantes para sua promoção. Observa-se a predominância na área rural de soluções descentralizadas, uso de tecnologias de baixo custo, muitas vezes é a própria comunidade rural que assume a construção, manutenção e a operação. Por outro lado, o gestor público não pode desperdiçar a centralidade do saber popular e empírico da comunidade sobre seu território. Transparência, informações, tomadas de decisões, participação da comunidade local são formas de ampliar e fomentar a atuação nos níveis



domiciliar e local, como também é uma forma de responsabilizar o titular do serviço (município), as esferas regional, estadual e federal (LOPES; SILVA, 2021).

No Brasil, a proteção ambiental e o saneamento básico não são tratados como políticas efetivas de Estado. Populações sem acesso à água tratada, coleta e tratamento de esgoto são realidades que contribuem diretamente para a propagação de doenças relacionadas à água. O país ainda não avançou sobre o que realmente é necessário para mudar essa situação, apenas a adoção de novas tecnologias não traz os benefícios necessários para o setor (EVARISTO et al., 2017).

Nos últimos anos, há uma percepção de que os projetos de saneamento têm adotado uma abordagem mais ambiental, deixando de lado o modelo sanitário tradicional. Assim, a relevância do aspecto ambiental no saneamento se tornou mais evidente. Nesse contexto, a viabilidade ambiental passa a ser um fator importante para a implementação de projetos. Essa política é fundamental tanto para a gestão das companhias quanto para o planejamento das cidades e dos empreendimentos existentes e futuros (SOARES; BERNARDES; CORDEIRO NETTO, 2002).

A urbanização, resultado do processo de industrialização ao longo do tempo, trouxe muitas comodidades para a vida humana. Hoje, vivencia-se um grande avanço tecnológico em todas as áreas. Contudo, a maioria das cidades cresceram de forma desordenada, sem planejamento e infraestruturas essenciais para a população, dificultando a implementação de soluções eficazes (RODRIGUES JÚNIOR et al., 2024). Em muitas áreas, não há encanamento de água ou tubulação de esgoto, e devido à falta de planejamento, a implementação desses serviços se torna complicada e cara. A degradação ambiental é uma consequência direta da falta de saneamento, que representa outro grande desafio para as companhias, já que com os corpos hídricos e o lençol freático contaminados, fica mais difícil captar e distribuir água potável nos padrões sanitários exigidos (OLIVEIRA, 2011).

A política ambiental é composta por um conjunto de normativas e ações governamentais que, para serem eficazes, precisam da participação de outros setores da sociedade organizada. Somente assim será possível implementar políticas públicas ambientais sustentáveis e soluções menos traumáticas para a população, fazendo com que a disponibilização de água potável, o tratamento de esgoto e meio ambiente sejam entrelaçados com a finalidade uníssona de dignidade humana e dignidade para todos os seres vivos (VITALINO, 2024). A construção de uma política ambiental adequada para a gestão de uma companhia de saneamento vai além de suas fronteiras; depende, primeiramente, de uma política nacional unificada para o setor, além de um conjunto de legislações correlatas, para que, a partir daí, surja um protagonismo executivo na gestão da entidade. Outro ponto relevante a ser assumido pelos gestores é a necessidade de dar respostas às populações socioambientalmente vulneráveis e que em conformidade com os contratos assinados devem ser atendidas pelos serviços das companhias de saneamento. O

controle social via participação da sociedade civil organizada é essencial para acompanhar e fiscalizar a promessa inserida no contrato da PPP de universalizar o acesso à água potável, serviço de esgotamento sanitário e gestão de resíduos sólidos (RODRIGUES; KITZMANN, 2025).

Na estruturação de planos de saneamento básico e planejamento de investimentos é necessário realizar um balanceamento entre medidas estruturais e medidas estruturantes. As medidas estruturais integram os investimentos em obras que exigem “intervenções físicas relevantes nos territórios, para a conformação das infraestruturas físicas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo de águas pluviais”. Por sua vez, as medidas estruturantes são compreendidas como as medidas “que fornecem suporte político e gerencial para a sustentabilidade da prestação dos serviços. Encontram-se tanto na esfera do aperfeiçoamento da gestão, em todas as suas dimensões, quanto na da melhoria cotidiana e rotineira da infraestrutura física” (MORAES, 2025, p. 10).

Silva e Fracalanza (2022) argumentam que uma das mudanças no marco regulatório de 2020 foi a de substituir o Estado "executor" pelo Estado "regulador". Contudo, Capanema (2022, p. 454) alerta que o Estado não pode se restringir a apenas regular o setor, “por melhor que seja o resultado da ampliação da prestação privada no setor, ainda haverá prestação pública”. A autora considera que o cuidado na elaboração de contratos de concessão é fundamental para aumentar a segurança jurídica e atrair operadoras e capital privado ao setor, destacando ainda que contratos de PPP na área de saneamento demandam um olhar individualizado e que a solução escolhida seja suficiente para promover a universalização, pois cada município ou região tem peculiaridades diferentes (CAPANEMA, 2022, p. 454).

O evento climático extremo de 2024 que assolou o estado do Rio Grande do Sul resultou em uma grave calamidade pública, interrompeu serviços essenciais como o saneamento básico, o que passou a exigir uma redefinição sobre o que constitui infraestrutura e serviços adequados. As PPPs e concessões para o saneamento básico podem representar oportunidades estratégicas para “fortalecer a resiliência urbana e garantir maior segurança à sociedade” (RADAR PPP, dez. 2024b, p. 8).

Nesse contexto, a Educação Ambiental, por possibilitar a participação de diferentes atores sociais, tem um papel relevante ao propiciar espaços para que as pessoas possam relatar experiências locais, relacionar os problemas ambientais prioritários, construir alternativas com o Poder Público e a PPP implementada no seu município, participar nos processos decisórios que afetam o local em que vivem, garantir acesso aos serviços e bens públicos, a exemplo das estruturas de saneamento básico (RODRIGUES; KITZMANN, 2025). A Educação Ambiental deve ser promovida dentro das companhias de saneamento, das empresas concessionárias e das PPPs como também junto à sociedade com o objetivo de construir um modelo de saneamento que leve ao engajamento em projetos e ações de preservação de

forma sustentável. O sucesso da PPP também está relacionado à participação ativa dos diferentes atores, o que possibilita projetos e ações mais eficientes ecologicamente e inclusivos.

A compreensão científica dos sistemas vivos é essencial para a transformação do paradigma que a humanidade está vivendo hoje. Para que seja possível ter uma convivência harmoniosa com o ecossistema, é imperativo entender que seres humanos e a natureza fazem parte do Planeta Terra e que tudo está interconectado (CAPRA, 1999). Isso leva a repensar valores e hábitos, o que impacta diretamente a forma como se lida com questões de saneamento básico e suas consequências ambientais.

### 3. O PARADIGMA DA COCRIAÇÃO DE VALOR

Prahalad e Ramaswamy (2004) apresentam a cocriação de valor como o cerne da estratégia das organizações para atender aos anseios dos consumidores que querem interagir com as empresas e, assim, cocriar valor. Emerge nessa nova realidade o envolvimento ativo dos consumidores, seja como indivíduos informados ou como comunidades temáticas, em espaços de interação que possibilitam que cada um participe ativamente no desenvolvimento de um serviço ou produto. Como resultado, a participação ativa do cliente cria uma cocriação de valor. Os autores utilizam o exemplo da construção civil para evidenciar que o diálogo entre cliente e a empresa implica em aprendizagem e comunicação partilhada para solucionar problemas e criar um nível de confiança. À medida que as organizações avançam em direção à cocriação de experiências com os consumidores conseguem reduzir riscos, investimentos e tempo (Prahalad e Ramaswamy (2004).

A cocriação de valor deve ser considerada em termos do valor criado por meio do diálogo com clientes, parceiros de negócios, fornecedores e sociedade. De um ser anônimo, o cliente se tornou um coprodutor e pode ser envolvido em toda a cadeia de valor e serviço. A cooptação do envolvimento ativo do cliente é um caminho para o processo de cocriação de valor. A visão de modelos centrados no serviço pressupõe reconhecer que o consumidor é sempre coprodutor e se esforçar a maximizar seu envolvimento como participante ativo (VARGO; LUSCH, 2004).

Payne, Storbacka e Frow (2008) desenvolveram uma estrutura conceitual que reconhece a centralidade dos processos de cocriação como uma oportunidade estratégica para a criação de valor. Os autores sugerem que sejam considerados pelo menos três tipos significativos de cocriação de valor: i] oportunidades oferecidas pelos avanços tecnológicos; ii] oportunidades propiciadas pelas mudanças na lógica das organizações ao redistribuir atividades na cadeia de valor tradicional dando voz ao cliente; iii] oportunidades oferecidas por mudanças nas preferências e estilos de vida do cliente. Além das oportunidades, Payne, Storbacka e Frow (2008) também sugerem uma reestruturação da arquitetura de gestão do conhecimento dos processos de cocriação, o que desafia as práticas tradicionais. Os autores



propõem o envolvimento da “empresa estendida” para gerenciar os processos de criação de valor entre clientes e fornecedores (Payne; Storbacka; Frow, 2008)

Gerentes e clientes devem ser incentivados a considerar o co-desenvolvimento na inovação de novos serviços ou produtos. De igual forma, é preciso reconhecer que todo encontro entre cliente e fornecedor, por diferentes meios, contribuem cumulativamente para o valor cocriado. Razão pela qual, a cocriação de valor exige das organizações uma visão de longo prazo. Neste sentido, a comunicação e o diálogo com os consumidores devem ser planejados e focados em todos os canais relevantes, bem como pensados com cuidado para propiciar também encontros que possibilitem aprendizagem. Aos gestores é solicitado que busquem novas formas de envolver o cliente em comportamentos de cocriação e a aprenderem com eles. (Payne; Storbacka; Frow, 2008)

O setor público é frequentemente associado como um setor improdutivo e ineficiente, como observado por Moore (1995, p. 28). Entretanto, as atividades públicas são essenciais e devem ser vistas como geradoras de valor. Muitas das decisões políticas giram em torno do direito de os cidadãos serem protegidos contra ameaças à saúde. Quando serviços, como o saneamento básico, estão vinculados às noções de justiça, equidade e são estabelecidos como questões de direito, o poder público tem o dever de oferecer esse serviço com qualidade e eficácia. Por sua vez, o cidadão tem a possibilidade de agir por meio da política para estabelecer tanto o nível da qualidade do serviço quanto da distribuição. Visto dessa perspectiva, o direito ao saneamento básico é justificado por uma aspiração social compartilhada por um ambiente saudável e pela proteção à saúde pública. Como a satisfação dos consumidores é parte importante do sucesso ou fracasso das políticas públicas de saneamento público justo e equitativo, deve-se encarar esse processo como cocriação de valor. Os cidadãos, ao sentirem que suas aspirações comuns encaminhadas nos processos de consulta, canais oficiais e na revisão de políticas são atendidas, passam a valorar os serviços, pois participaram da cocriação de valor (Moore, 1995, p. 28-51).

A proposta de Moore não é tornar o setor público refém das necessidades e desejos dos cidadãos ou aplicar o princípio da soberania do consumidor. Sua contribuição, na análise de Symes (1999) é no sentido da criação de valor público a partir das manifestações dos cidadãos nos mecanismos do governo representativo. O autor observa uma lacuna na estrutura estratégica da gestão pública em relação a capacidade de dar resposta à voz que vem da rua. Para Moore, os clientes podem auxiliar na criação de valor público quando são disponibilizados meios para engajá-los como coprodutores. Nesse contexto, criar processos de descoberta cívica ou espaços de deliberação pública podem ser formas de acolhimento às contribuições dos cidadãos, ampliando a cocriação de valor nos serviços públicos. Para isso, os gestores públicos devem garantir estruturas organizacionais voltadas para obter participação e feedback dos cidadãos (Moore, 1995; Symes, 1999).

Em estudo mais recente, Moore (2007, p. 152) reflete que no nível macroinstitucional o setor público e privado não é isolado um do outro e sim “convivem em uma relação complexa e interdependente para algumas de suas necessidades mais básicas”. Como exemplo, cita as Parcerias Público-Privadas (PPPs) que envolvem os bens, serviços e poderes delegados constitucionalmente ao Estado em nome coletivo. As PPPs podem ser um caminho para os governos se tornarem mais “responsivos e efetivos no alcance dos objetivos que as sociedades lhes atribuíram”, bem como para as sociedades buscarem formas mais efetivas para a resolução de problemas sociais que afetam os cidadãos (Moore, 2007, p. 175-176). Ao se propor avaliar as PPPs o autor levanta a seguinte questão: “como o valor público, que deveria ser a preocupação do lado público da transação, deve ser entendido e buscado?” (Moore, 2007, p. 169). Ao responder à questão, o autor pondera que tanto os servidores públicos que negociam as PPPs como o cidadão não têm certeza do que constitui valor público o que torna mais complexa a negociação de PPPs que comprometem ativos públicos para essas parcerias.

Para que a implementação de PPPs tenha legitimidade é crucial que o cidadão possa questionar, analisar e investigar o acordo realizado em seu nome. A tarefa política democrática é observar se a PPP implementada aumentou a “capacidade de resposta, eficiência e efetividade do Estado como agente dos propósitos sociais”. O exercício da cidadania democrática abre um “novo domínio, mais micro, dentro do qual os cidadãos interessados podem de novo considerar se e como os poderes do Estado podem ser legitimamente e efetivamente empregados para lidar com importantes condições sociais”. A cocriação de valor nas PPPs depende de transparência no processo e no conteúdo do acordo, na disponibilização de acesso para quem “têm interesse de participar da negociação de expressarem o que pensam; um certo tipo de estadismo que se dedique a avaliar a força relativa dos valores que estão em jogo na negociação” (Moore, 2007, p. 176).

A cocriação de valor surge com uma visão inovadora para as políticas públicas, principalmente nos setores mais castigados pela ineficiência e o atraso no Brasil. O saneamento básico historicamente deficiente no país pode avançar e experienciar um conceito que rompe com a lógica da ineficiência, adotando uma construção colaborativa e abandonando a tradicional prestação de serviços de forma unidirecional, passando a incluir toda a sociedade nesta construção, através de múltiplos atores sociais, sejam eles cidadãos, empresas e organizações da sociedade civil.

Esse novo modelo de abordagem é extremamente relevante no contexto das Parcerias Público Privadas, pois desafia a visão tradicional da terceirização, onde o privado surge apenas como executor técnico. No modelo de cocriação de valor o parceiro privado passa a colaborar com os outros atores, criando um ambiente de contribuição de forma mais ampla e com isso obtendo maiores ganhos sociais, econômicos e ambientais para todos. (Moore, 2007).



Não é comum a aplicação da cocriação de valor no ambiente do saneamento básico, tendo em vista que ainda hoje boa parte das companhias são estatais, e por conta disso a aplicação do conceito por vezes é inviabilizada, diante da inoperância da máquina estatal.

Como já destacado, o saneamento básico é um serviço essencial, e que ao longo das últimas décadas a sua gestão oscilou entre enfoques sanitários e empresariais no país. Nas PPPs “o setor público une-se ao setor privado para prestar serviços de infraestrutura com a justificativa de que o primeiro não teria os recursos necessários para investir em infraestrutura”. Esse modelo prolifera nas economias emergentes e carentes de infraestrutura, como uma tentativa de superar os déficits de investimento e a ausência de gestão ao longo do tempo (SILVA; FRACALANZA, 2022, p. 318). No Brasil, após o advento do Marco Regulatório do Saneamento Básico de 2020 (Lei 14.026/2020) e com a previsão de implementação da universalização até 2033, houve um notável aumento na participação do setor privado por meio de PPPs e concessões e PPPs. No período de 2021 e 2022, com o impulso do Marco Regulatório foram implementadas 203 novas concessões e PPPs para a área de saneamento. As concessões e PPPs podem ser plenas (englobam o abastecimento de água e a coleta de esgoto) ou parciais (fornecem apenas um dos serviços). A mudança legislativa possibilitou o “envolvimento do setor privado que se destaca pela capacidade de investimento e expertise na gestão de recursos”, além de permitir melhor eficiência operacional, maior cobertura de atendimento e gerar impactos positivos na área da saúde pública (DIAS; PONTES, 2024).

No entanto, a implementação de modelos empresariais no setor público requer uma adaptação dos critérios e objetivos. Enquanto o setor privado foca na lucratividade, o setor público tem como meta promover a igualdade e o bem-estar da população. É exatamente nesse contexto que a cocriação de valor se apresenta como uma ferramenta conciliadora, ao sugerir processos colaborativos que considerem os interesses de todas as partes envolvidas (Osborne, 2010; Ribeiro et al., 2019).

Na sequência é apresentado um estudo de caso do município de Esteio/RS que foi o primeiro município do estado do Rio Grande do Sul a adotar o sistema de PPP na área de saneamento básico. O estudo objetiva observar a aplicação da cocriação de valor, tanto na implementação do novo modelo de gestão por meio dessa parceria, quanto na avaliação sob a perspectiva do modelo anterior.

#### **4. COCRIAÇÃO DE VALOR: UM ESTUDO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA DO SANEAMENTO BÁSICO DO MUNICÍPIO DE ESTEIO/RS**

No Estado do Rio Grande do Sul, os dados do Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) mostram que cerca de 96,80% da população tem acesso à água potável. Em contrapartida, no Brasil, esse número cai para 84,92%. Quando se trata de esgoto, apenas 35,98% da população gaúcha



tem acesso a esse serviço, um número bem abaixo da média nacional, que é de 56% de esgoto tratado (SNIS, 2023).

Os serviços de água e esgoto no Brasil são fornecidos por companhias, autarquias, empresas públicas ou privadas e associações, atendendo comunidades em municípios, regiões ou estados. É um serviço que não enfrenta concorrência, funcionando como um monopólio, onde apenas uma instituição nos municípios é autorizada a operar. No Rio Grande do Sul a Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN) está presente na grande maioria dos municípios, sendo a concessionária dos serviços de saneamento, mantendo relação direta com os municípios no qual opera e com os usuários. Com a insuficiência de recursos e as diretrizes de universalização do Novo Marco do Saneamento Básico, uma das alternativas para atender a demanda de esgotamento sanitário é recorrer à Parceria Público-Privada. A justificativa para escolha do município de Esteio/RS como exemplo alvo deste estudo deve-se ao fato do município ser a primeira Parceria Público-Privada em saneamento básico implementada no Estado do Rio Grande do Sul.

Esteio possui uma área total de 27,676, considerado o menor município em área territorial total do Estado e da Região Sul e o 14º do País. Integra a região metropolitana de Porto Alegre e destaca-se pela relevância do setor industrial que é composto pelo ramo da metalurgia, mecânica, produtos alimentares, vestuário e tecidos. Em termos de população, o município contabiliza 76.137 pessoas e a densidade demográfica é de 2.751,01hab/km<sup>2</sup>. O PIB per capita de Esteio no ano de 2021, conforme dados do IBGE, foi de R\$ 44.988,45, valor muito próximo ao PIB per capita nacional de R\$ 42.247,52 e inferior ao do Estado do Rio Grande do Sul que registrou R\$ 50.693,51no mesmo ano.

Para atingir a meta de universalização a CORSAN buscou alternativas e depois de várias análises e estudos a opção foi em adotar a Parceria Público-Privada com a empresa AEGEA Saneamento, que atualmente está presente em mais de 860 municípios brasileiros, atende mais de 33 milhões de pessoas e conta com mais de 23 mil colaboradores. A AEGEA venceu o leilão da PPP para saneamento, sendo escolhido o município de Esteio para a primeira PPP CORSAN/AEGEA (AEGEA, 2025). A concessão em Esteio foi realizada em 2018.

Pelo contrato, cabe a AEGEA a responsabilidade pela operação e manutenção dos sistemas de coleta, tratamento de esgoto, gestão dos serviços de água, execução de obras e gerenciamento de projetos. Em 20 de dezembro de 2022, a CORSAN foi arrematada por R\$ 4,151 bilhões pelo consórcio AEGEA. O Estado deixa de ser agente executor e sua atuação passa a ser de fiscalizador e regulador dos serviços através da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (SEMA) e da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados (AGERGS) (CORSAN, 2022).

Para a realização do estudo de caso foram utilizadas diversas bases de dados disponíveis, como da Prefeitura Municipal de Esteio, Câmara Municipal de Vereadores do município de Esteio, SNIS, RADAR PPP, Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul, CORSAN e notícias da região. Também foram consideradas informações divulgadas pela companhia de saneamento AEGEA, além de uma pesquisa bibliográfica e documental, que incluiu dados de estudos acadêmicos anteriores, com foco no desempenho da parceria e seus impactos na oferta de serviços essenciais para a população, especialmente no que diz respeito à universalização do acesso ao saneamento, à cocriação de valor público e à gestão ambiental eficiente. notícias da região e informações do site da Câmara Municipal de Vereadores do município de Esteio, assim como de outras entidades da sociedade civil.

Os dados coletados da experiência do município de Esteio/RS, com a implementação da Parceria Público-Privada (PPP) no saneamento básico, revelam resultados expressivos em diversas áreas, tanto em termos de eficiência técnica quanto em inovação e governança pública.

Entre os resultados mais significativos, destaca-se o aumento expressivo da cobertura de esgoto no município de Esteio. Em 2017, antes da assinatura do contrato de PPP, a taxa de cobertura era inferior a 10%. Já em 2023, esse índice ultrapassou os 65%, o que representa um avanço de mais de 55 pontos percentuais em apenas seis anos (SNIS, 2023). Em 2024, a CORSAN/AEGEA alcançou o “índice de 90% da população com coleta e tratamento de esgoto e 100% de cobertura na distribuição de água”. Os bons resultados dão novamente ao município de Esteio ser o primeiro do Estado onde a PPP atingiu as metas assinadas em contrato. O ganho ambiental é significativo e segundo dados da empresa equivale a “909 piscinas olímpicas de esgoto que deixam de ir para o meio ambiente sem tratamento por ano”. Também foram construídas mais seis novas “estações de bombeamento de esgoto (EBE), 2,5 km de linhas de recalque e 19,5 km de redes coletoras”. Desde o período da concessão, o município de Esteio ganhou 960 m de novas redes. O investimento totaliza R\$ 18 milhões (AEGEA, 2024). Essa expansão da infraestrutura não só demonstra a capacidade de investimento que a PPP trouxe, mas também a superação de desafios históricos da gestão pública, como limitações orçamentárias, lentidão nos processos licitatórios e obsolescência tecnológica.

Ao mesmo tempo em que a cobertura física aumentou, observou-se um avanço nos indicadores de qualidade dos serviços. Segundo informações da CORSAN e da empresa responsável pela concessão, houve uma redução nas perdas de água no sistema de distribuição, um aumento na eficiência energética das estações de tratamento e uma melhoria na capacidade de resposta às solicitações dos usuários. A implementação de tecnologias de monitoramento remoto e georreferenciamento facilitaram o atendimento a ocorrências e a identificação de vazamentos e falhas estruturais, resultando em uma operação mais eficiente e com menor impacto ambiental (CORSAN, 2023; CORSAN, 2025).



Do ponto de vista da gestão ambiental, é interessante notar que o contrato de concessão trouxe cláusulas inovadoras que vinculam parte das bonificações contratuais à adoção de práticas sustentáveis, como o reaproveitamento de efluentes tratados para usos não potáveis, a redução do consumo energético nas unidades operacionais e o plantio compensatório de árvores nativas. Essas iniciativas reforçam a conexão da política local de saneamento com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, especialmente o ODS 6, que trata da água limpa e do saneamento, e o ODS 13, que aborda a ação contra a mudança climática global.

Além dos indicadores quantitativos e técnicos, o estudo também buscou entender como a lógica de cocriação de valor se insere na estrutura da PPP. Após a concessão, foram criados mecanismos de escuta social, como audiências públicas regulares, ouvidorias especializadas e plataformas digitais para consulta e pesquisa de satisfação com os usuários, tendo como propósito a troca de experiências e conhecimentos a fim de atender a expectativa do usuário.

Embora esses mecanismos ainda tenham espaço para melhorias, eles representam um avanço significativo na abertura da gestão pública para a participação da cidadania e cocriar valor (RAHALAD; RAMASWAMY, 2004). Além de ampliar o envolvimento e a satisfação dos usuários, mecanismo diversificados de escuta são fundamentais para criar valor, visto que trazem importantes subsídios para a adoção de uma governança mais responsiva e que atenda às necessidades e expectativas da sociedade. Adicionalmente, ao abrir canais para buscar informações e dados sobre problemas públicos, observa-se um maior engajamento dos públicos com as soluções encontradas, transparência, confiança no setor e legitimidade para enfrentar os desafios contemporâneos (Burcharth et al., 2024).

Na perspectiva da teoria da governança relacional, a participação do cidadão vai muito além de um papel passivo como consumidor; ela o transforma em um agente ativo na criação e supervisão das políticas públicas. Essa mudança de paradigma se alinha com a ideia de cocriação de valor proposta por Vargo e Lusch (2004), que sugere que o valor público não é gerado apenas pela administração pública ou por concessionárias privadas, mas sim pela colaboração entre diferentes atores sociais.

Apesar dos avanços na participação da sociedade, a análise mostrou que os canais de participação no município de Esteio ainda enfrentam limitações. A principal delas é a desigualdade de acesso e representatividade. Os moradores das áreas centrais da cidade costumam participar mais ativamente dos processos deliberativos, enquanto as comunidades periféricas enfrentam barreiras como a falta de conhecimento sobre os mecanismos, a ausência de infraestrutura digital e níveis de escolaridade mais baixos. Essa desigualdade prejudica a efetividade da participação e limita a cocriação de valor.

Em linha com essa crítica, Sousa (2024) analisa o conceito de violência simbólica desenvolvido por Bourdieu e como ela afeta a participação dos grupos marginalizados nos processos de governança e no

mundo social. A violência simbólica opera de forma simulada e de “maneira sutil e muitas vezes inconsciente, por meio do uso de linguagem e referências culturais que excluem ou marginalizam determinados grupos” (SOUSA, 2024). O acesso aos serviços de saneamento básico vem sendo marcado por processos de exclusão das comunidades das áreas mais vulneráveis, o que perpetua as desigualdades estruturais em áreas historicamente negligenciadas e a exclusão socioespacial (Nahas et al., 2019).

Outro desafio identificado é a linguagem utilizada nos relatórios de desempenho e nos documentos oficiais que são disponibilizados ao público. O uso excessivo de termos técnicos e jargões administrativos torna difícil a compreensão, especialmente para aqueles com menor escolaridade. Essa situação destaca a necessidade de práticas de letramento cidadão e da criação de materiais informativos acessíveis, como cartilhas ilustradas e vídeos explicativos, para democratizar o acesso à informação e à participação (CAPRA, 1999).

Mesmo com algumas limitações, a comparação com o modelo público anterior mostra avanços notáveis em áreas como transparência, previsibilidade contratual, controle social e inovação. A lógica das PPPs estabelece metas e indicadores de desempenho que podem ser verificados, o que estimula a prestação de contas e a responsabilidade dos gestores. Ao contrário da antiga estrutura estatal, que na perspectiva de Ferreira et al. (2022), frequentemente apresentava baixa capacidade de planejamento e fragilidade institucional, o novo modelo demonstra uma habilidade maior em promover a melhoria contínua dos serviços.

Em termos de eficiência econômica, os dados indicam que o modelo de PPP trouxe uma execução mais rápida das obras de expansão no município de Esteio, maior previsibilidade nos investimentos e uma alocação mais eficaz dos recursos. De acordo com uma análise técnica da Secretaria Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (SEMA/RS, 2023), o cronograma de obras estipulado no contrato de concessão tem sido seguido de forma consistente, e as metas ambientais estão sendo cumpridas progressivamente, com destaque para o aumento da capacidade de tratamento de esgoto e a melhoria dos indicadores de balneabilidade dos corpos d'água locais.

No campo da educação ambiental, as PPPs também tiveram um impacto positivo. Foram realizadas ações de educação ambiental em escolas municipais, como visitas às estações de tratamento, oficinas sobre o ciclo da água e distribuição de materiais pedagógicos. Além disso, parcerias foram estabelecidas com organizações da sociedade civil para promover campanhas de conscientização ambiental, o que reforça a natureza multidimensional da política pública de saneamento e amplia os canais de coprodução de valor público. As trocas em ambientes dialógicos e reflexivos, a diversidade de visões e de conhecimentos são impulsos fundamentais para a promoção da cocriação coletiva de valor (GRANDISOLI et al., 2020).



Um aspecto importante a ser considerado é o papel que o poder legislativo local e as entidades comunitárias desempenham na fiscalização e no acompanhamento das concessões. A Câmara Municipal de Esteio organizou várias sessões temáticas para debater cláusulas contratuais, ouvir representantes da concessionária e da sociedade civil, além de sugerir ajustes nos termos da parceria. Essa abordagem fortalece os mecanismos de *accountability* e amplia o controle democrático sobre as políticas públicas (CÂMARA MUNICIPAL DE ESTEIO, 2023).

Entretanto, uma análise crítica revela que, apesar dos avanços, ainda prevalece uma lógica empresarial na condução da política, que tende a priorizar indicadores de desempenho em detrimento de aspectos qualitativos e subjetivos da experiência cidadã. A verdadeira institucionalização da cocriação de valor ainda depende da criação de espaços permanentes de diálogo e de instâncias deliberativas vinculantes, como conselhos comunitários de saneamento, que tenham representação plural e paritária. Esses espaços devem funcionar não apenas como consultivos, mas como arenas legítimas de decisão, com um impacto real na formulação de metas e na revisão de procedimentos (MOORE, 2007). Possibilitar engajamento, participação e envolvimento dos clientes nos processos de prestação de serviços resulta em uma microfundação da cocriação. Os clientes ao se engajarem ativamente também tendem a compartilhar os créditos ou a culpa pelos resultados dos serviços, recomendando positivamente ou negativamente (RIBEIRO; COSTA; FREIRE, 2021).

No contexto comparativo, nota-se que o modelo de PPP adotado por Esteio tem servido de inspiração para outros municípios do Rio Grande do Sul, como Canoas e Cachoeirinha, que também começaram a implementar modelos semelhantes de concessão. Essa disseminação evidencia o potencial de replicação do modelo, desde que os princípios de transparência, equidade e participação social sejam mantidos. No entanto, para que essas replicações não se restrinjam apenas à lógica contratual, mas também abracem a lógica participativa, é fundamental fortalecer os mecanismos de governança colaborativa e garantir o protagonismo das comunidades locais nos processos decisórios (RADAR PPP, 2024a).

Além dos pontos já discutidos, um aspecto fundamental na avaliação da PPP em Esteio diz respeito aos impactos na saúde pública. A expansão da rede de esgotamento sanitário e a melhoria na qualidade da água têm um efeito direto na diminuição de doenças transmitidas pela água, como diarreia, hepatite A e leptospirose, que historicamente afetam as populações mais vulneráveis. Segundo dados da Secretaria Municipal de Saúde, os casos de doenças relacionadas ao saneamento caíram cerca de 40% entre 2017 e 2023, o que reforça a importância do saneamento como um determinante social da saúde. Esse dado destaca a interconexão das políticas públicas e mostra como os investimentos em infraestrutura podem trazer retornos significativos em outras áreas.



Outro ponto relevante é a análise da PPP sob a perspectiva da relação custo-benefício. Apesar das críticas frequentes sobre os lucros das concessionárias privadas, os dados financeiros analisados indicam que o modelo se revelou economicamente vantajoso para o município. A antecipação das obras que estavam previstas para mais de 15 anos, conforme o plano municipal de saneamento original, e a redução de custos com manutenção, fiscalização e operação direta do sistema mostram que a PPP não só trouxe mais agilidade, mas também uma alocação mais racional dos recursos públicos. Isso está alinhado com os princípios da Nova Gestão Pública, como pontuam Nogueira, Reginato e Rodrigues (2025, p. 37633) que discutem o princípio constitucional da eficiência para mostrar que “a nova gestão pública está juridicamente vinculada a valores como planejamento, avaliação de desempenho, inovação tecnológica, capacitação de pessoal e modernização institucional”.

O sucesso dessa parceria está intimamente ligado à colaboração entre os diferentes níveis de governo e as instituições envolvidas. A articulação entre a Prefeitura Municipal de Esteio, a CORSAN, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e os órgãos de controle externo trouxe uma sinergia maior na fiscalização e na implementação das políticas ambientais e sanitárias. Essa coordenação entre as instituições é fundamental em áreas complexas como o saneamento, que abrange aspectos técnicos, legais, ambientais e sociais. A habilidade do município em liderar esse processo de articulação é, portanto, um ativo valioso que pode servir de exemplo para outras cidades (SEMA/RS, 2023).

No que diz respeito à governança, a experiência de Esteio revela uma transição do modelo tradicional, que é vertical e centrado no Estado, para uma governança mais adaptativa e em rede, onde diversos atores se unem para criar soluções. Esse tipo de arranjo demanda flexibilidade institucional, abertura à inovação e a disposição de incorporar diferentes perspectivas. A formação de comitês locais para acompanhar a PPP, com a participação de líderes comunitários, especialistas técnicos e representantes do legislativo, é um ótimo exemplo dessa mudança de paradigma.

Essa estrutura pode ser vista como um embrião de governança deliberativa, onde o valor público é constantemente negociado e redefinido (OSBORNE, 2010). Sistemas mais complexos como os de prestação de serviços aos cidadãos são beneficiados com modelos de governança mais horizontal e participativo. Avanços teóricos sobre “valor público vinculam a geração de valor à governança de rede colaborativa” e na geração de valor público com foco na governança em rede interorganizacional e intersetorial, na participação cidadã e na governança democrática e colaborativa (MACHADO; QUIRAQUE, 2023).

A ampliação dos espaços deliberativos enfrenta, no entanto, alguns desafios práticos. Muitas vezes, os conselhos comunitários acabam funcionando de maneira simbólica ou apenas informativa, sem realmente ter poder de decisão. Para mudar essa situação, seria essencial institucionalizar esses

conselhos, garantindo uma base legal, um orçamento próprio e mecanismos para monitorar continuamente as ações da concessionária. Além disso, investir na formação de lideranças comunitárias e na capacitação técnica dos representantes populares é fundamental para equilibrar as relações entre os diferentes atores e evitar a assimetria de informações, que é algo comum nesses espaços (MOORE, 2007).

A análise da experiência de Esteio pode ser ainda mais enriquecida ao compará-la com modelos internacionais. Em países como Inglaterra, França, Espanha, Portugal, Austrália e Chile, a adoção de Parcerias Público-Privadas (PPPs) na área de saneamento já é uma prática consolidada há décadas. Estudos comparativos indicam que os modelos mais bem-sucedidos são aqueles que conseguem equilibrar a eficiência contratual com mecanismos de controle público e participação social. Por exemplo, em Londres, a Thames Water possui um conselho consultivo com representantes dos usuários que discutem reajustes tarifários e prioridades de investimento. No Chile, a regulação do setor é feita por uma agência independente que conta com uma forte participação social em suas decisões. A experiência brasileira ainda precisa de uma estrutura regulatória mais robusta e de uma cultura institucional que valorize a deliberação, o que destaca a importância de fortalecer os marcos de governança (SILVA, 2009).

Um ponto importante a ser considerado é a inclusão das populações vulneráveis no processo de cocriação. Embora a PPP em Esteio tenha estabelecido canais formais para participação para essa população, a verdadeira integração de grupos que historicamente foram excluídos, - como comunidades de baixa renda, mulheres que são chefes de família, idosos e pessoas com deficiência - ainda está em seus primeiros passos. Para que a cocriação de valor seja realmente eficaz, é fundamental garantir que essas vozes não apenas sejam ouvidas, mas que também tenham um impacto significativo nas decisões. Isso significa repensar como as consultas públicas são realizadas, os horários e locais das audiências, a linguagem dos materiais informativos e os critérios para selecionar os representantes comunitários. A respeito disso, pontuam Rahalad E Ramaswamy (2004) que a equidade na participação é um dos pilares do valor público e deve ser uma prioridade na formulação das políticas de saneamento.

É importante ressaltar o papel da inovação como um motor de transformação institucional. A PPP em Esteio possibilitou a implementação de soluções tecnológicas que, em um modelo de gestão exclusivamente público, provavelmente não teriam sido adotadas devido a restrições orçamentárias e à lentidão dos processos administrativos. A digitalização dos serviços, aplicativos para monitorar o consumo e se comunicar com a concessionária, sensores de vazamento e o uso de inteligência artificial para prever falhas no sistema são exemplos de como a inovação pode aumentar a eficiência, reduzir desperdícios e melhorar a experiência do usuário. No entanto, é importante garantir que a tecnologia também seja

utilizada para promover a inclusão e não apenas para controle, democratizando o acesso aos serviços e facilitando a participação cidadã.

Destarte, ampliar a visão de valor no serviço público de saneamento exige uma articulação entre eficiência técnica, justiça social, sustentabilidade ambiental e participação cidadã em uma política pública de saneamento. A experiência de Esteio oferece caminhos possíveis e desafios persistentes, mas mostra que, com determinação, é possível avançar em um setor historicamente negligenciado em referência de inovação, inclusão e valor público.

Desse modo, as principais lições que a pesquisa possibilita indicar se resumem em cinco eixos estratégicos: i] Eficiência e sustentabilidade: a PPP mostrou que é possível e desejável integrar metas ambientais e sociais ao contrato, contribuindo para os ODS e para a resiliência urbana; ii] Participação cidadã qualificada: é fundamental avançar na inclusão das populações vulneráveis e na criação de espaços deliberativos que tenham poder real de decisão; iii] Coordenação interinstitucional: a colaboração entre diferentes níveis de governo e atores é crucial para o sucesso de políticas complexas; iv] Regulação robusta e independente: um marco regulatório forte e transparente é essencial para equilibrar os interesses públicos e privados; v] Inovação inclusiva: as tecnologias devem ser utilizadas para democratizar o acesso e melhorar a experiência do usuário, evitando a exclusão digital e social.

O caso de Esteio demonstra que a PPP pode ser mais do que apenas um arranjo contratual para a prestação de serviços: pode se tornar uma plataforma de governança colaborativa, geradora de inovação social e de valor público. No entanto, isso requer vontade política, capacidade técnica e um compromisso com a equidade. Ao unir essas dimensões, pode-se transformar o saneamento básico de um desafio histórico em uma oportunidade de desenvolvimento sustentável, inclusão social e fortalecimento democrático.

Para que essa experiência se consolide e possa ser replicada com qualidade em outros contextos, é essencial enfrentar os desafios da desigualdade na participação, institucionalizar a cocriação de valor e assegurar uma regulação independente e transparente. O fortalecimento desses aspectos pode transformar a PPP em algo mais do que um simples mecanismo de entrega de serviços; pode se tornar um motor de transformação social e ambiental a longo prazo.

Sua efetividade reside justamente na combinação entre capacidade técnica, previsibilidade contratual, participação cidadã e sustentabilidade ambiental. O caso de Esteio demonstra que é possível construir políticas públicas mais integradas e responsivas, desde que se avance na institucionalização da escuta social, na simplificação da linguagem administrativa e na democratização das decisões estratégicas.

## CONCLUSÃO

A presente pesquisa fez uma análise crítica e integrada sobre como as Parcerias Público-Privadas (PPPs) estão sendo aplicadas no setor de saneamento básico, com um olhar especial para o município de Esteio/RS. O estudo considerou a interconexão entre governança híbrida e o conceito de cocriação de valor. Os resultados mostraram que, embora o modelo de PPP se apresente como uma solução promissora para lidar com os históricos déficits de investimento e eficiência, sua efetivação como uma política pública justa e sustentável depende de uma série de fatores estruturais, institucionais e culturais que vão além da simples assinatura de contratos.

A análise empírica revelou que a PPP de Esteio trouxe avanços significativos na cobertura e na qualidade dos serviços de esgotamento sanitário. O aumento de menos de 10% de cobertura em 2017 para mais de 65% em 2023 é um exemplo claro da capacidade de investimento e execução que a parceria trouxe, superando obstáculos que há décadas limitavam o atendimento à população. Esse crescimento não se limitou apenas à expansão física da rede, mas também resultou em melhorias na eficiência operacional, redução de perdas, aprimoramento da gestão ambiental e a introdução de tecnologias inovadoras. Esses resultados estão alinhados com as diretrizes da Nova Gestão Pública, que busca eficiência, eficácia e economicidade, mas, no caso em questão, foram enriquecidos por aspectos de governança colaborativa.

Observando a gestão ambiental, o estudo aponta que a concessão trouxe à tona cláusulas contratuais que ligam o desempenho às práticas sustentáveis, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. O reaproveitamento de efluentes, a redução do consumo de energia e o reflorestamento compensatório mostram que o contrato vai além de metas técnicas, integrando objetivos ambientais de longo prazo. Essa visão destaca a importância de contratos que considerem a dimensão socioambiental como parte do valor público gerado.

A inclusão de mecanismos de participação social, mesmo que ainda em estágio inicial, é um avanço significativo na cocriação de valor. Audiências públicas, ouvidorias, plataformas digitais e pesquisas de satisfação são canais que permitem ao cidadão atuar como coprodutor do serviço. No entanto, ainda existem limitações importantes relacionadas à desigualdade de acesso e à representatividade, mostrando que apenas ter canais disponíveis não garante a efetividade da participação. A análise revelou que moradores de áreas centrais tendem a se engajar mais, enquanto populações periféricas e vulneráveis enfrentam barreiras informacionais, tecnológicas e socioeconômicas que dificultam sua participação.

Nesse contexto, um dos principais desafios identificados é democratizar o acesso aos processos participativos, o que demanda políticas de inclusão digital, linguagem acessível e formatos de consulta



que se adequem às realidades locais. Promover o letramento cidadão e criar materiais simplificados são ações urgentes para que a cocriação de valor não fique restrita a segmentos específicos da população.

Ao comparar o modelo de PPP com o formato público anterior, fica claro que houve um avanço significativo no município de Esteio em termos de transparência, previsibilidade e responsabilidade. As metas contratuais e os indicadores de desempenho trazem mais clareza e possibilitam um monitoramento contínuo, algo que a gestão pública tradicional, muitas vezes, não conseguia garantir devido às limitações orçamentárias, institucionais e procedimentais. No entanto, ainda existe o risco de que a lógica empresarial prevaleça, com um foco excessivo em métricas quantitativas, em detrimento de aspectos mais subjetivos da experiência do usuário e da justiça social.

Outro ponto importante que foi identificado é a capacidade de articulação entre instituições. O sucesso da PPP de Esteio está diretamente ligado à coordenação entre o município, a CORSAN, órgãos estaduais e instâncias de controle externo. Essa sinergia institucional aumenta a eficácia da política pública e destaca a necessidade de estruturas permanentes de governança em rede, que conectem diferentes níveis de governo e atores sociais em torno de objetivos comuns.

No campo da saúde pública, os benefícios da PPP se tornaram bastante claros. A ampliação da cobertura de esgoto e a melhoria da qualidade da água resultaram em uma redução de cerca de 40% nas doenças transmitidas pela água, mostrando que investir em saneamento traz impactos positivos diretos em outras áreas, como saúde, educação e desenvolvimento econômico. Esse dado reforça a ideia de que o saneamento básico deve ser visto como um investimento estratégico, e não apenas como um gasto em infraestrutura.

Do ponto de vista econômico, a relação custo-benefício também foi favorável para o município. A antecipação de obras que estavam previstas para mais de 15 anos, a redução de custos operacionais e a maior previsibilidade de investimentos mostram que esse modelo trouxe mais racionalidade e agilidade. Isso confirma que a PPP, quando bem estruturada, pode ser uma ferramenta eficaz para implementar políticas públicas em áreas críticas, desde que haja um forte controle social e regulatório.

Apesar dos avanços, a institucionalização da cocriação de valor ainda é um ponto frágil da experiência analisada. A falta de instâncias deliberativas permanentes com poder vinculante limita o potencial transformador da participação cidadã. A criação de conselhos comunitários de saneamento, com representação plural e paritária, que tenham orçamento e competências definidas em lei, é uma recomendação essencial para fortalecer a governança colaborativa. Além disso, é necessário investir na capacitação de lideranças comunitárias, para equilibrar o diálogo com os demais atores e reduzir a assimetria de informação.

Em última análise, a experiência analisada sugere que o futuro do saneamento básico no Brasil deve passar por modelos híbridos, que combinem a eficiência do setor privado com a legitimidade e o compromisso social do setor público, sempre mediado por uma governança participativa e transparente. A cocriação de valor, quando plenamente incorporada, deixa de ser um conceito teórico e se torna uma prática transformadora, capaz de redefinir a relação entre Estado, sociedade e mercado na construção de um serviço essencial, justo e universal.

## REFERÊNCIAS

- AEGEA. **Esteio é o 1º município atendido pela Corsan Aegea a ter metas contratuais de saneamento alcançadas antes do prazo.** Publicado em: 30 dez. 2024. Disponível em: <https://aegea.blog.br/corsan-aegea-universaliza-os-servicos-de-saneamento-em-esteio-rs/> Acesso em: 22 ago. 2025.
- AEGEA. **Preferência em saneamento privado no Brasil.** Nossa Presença. Publicado em 2025. Disponível em: <https://www.aegea.com.br/quem-somos/> Acesso em: 23 ago. 2025
- BRASIL. Presidência da República. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm) Acesso em: 23 ago. 2025
- BURCHARTH, Ana et al. Inovação aberta no setor público: obstáculos e oportunidades. *GV-executivo*, v. 23, n. 2, p. e90190-e90190, 2024. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/gvexecutivo/article/view/90190> Acesso em: 17 ago. 2025.
- CAPANEMA, Luciana Xavier de Lemos. Reflexões sobre o desafio da universalização do saneamento a partir da implementação do novo marco legal. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, v. 29, n. 58, 2022. Disponível em: [https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/23107/1/PRArt\\_RB%2058\\_Reflexoes%20sobre%20o%20desafio.pdf](https://web.bnDES.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/23107/1/PRArt_RB%2058_Reflexoes%20sobre%20o%20desafio.pdf) Acesso em: 23 ago. 2025
- CAPRA, Fritjof. *A teia da vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos*. São Paulo: Cultrix, 1999. Disponível em: <https://www.comunita.com.br/assets/teiadavidafritjofcapra.pdf>. Acesso em: 02 Jul. 2025.
- CÂMARA MUNICIPAL DE ESTEIO. *Atas e registros das sessões legislativas – 2023*. Esteio: Câmara Municipal, 2023. Disponível em: <https://www.camaraesteio.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Relatórios de gestão e indicadores operacionais**. Porto Alegre: CORSAN, 2023. Disponível em: <https://www.corsan.com.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.
- COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). Plano Regional de Água e Esgoto do Sistema CORSAN. Município de Esteio. Publicado em Maio 2025. Disponível em: <https://corsan.com.br/wp-content/uploads/2025/04/PRAE-Caderno-Individual-ESTEIO.pdf> Acesso em: 23 ago. 2025



COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO (CORSAN). **Grupo Aegea vence leilão da Corsan com proposta de R\$ 4,151 bilhões**. Publicado em: 22 dez. 2022. Disponível em: <https://corsan.com.br/grupo-aegea-vence-leilao-da-corsan-com-proposta-de-r-4-151-bilhoes/> Acesso em: 23 ago. 2025

CORBURN, Jason. Water and sanitation for all: Citizen science, health equity, and urban climate justice. **Environment and Planning B: Urban Analytics and City Science**, v. 49, n. 8, p. 2044-2053, 2022. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/23998083221094836> Acesso em: 20 ago. 2025.

DIAS, Rafael Bregolin; PONTES, Raquel Pereira. O papel das parcerias público-privadas e concessões no setor de saneamento básico: o impacto na eficiência técnica das operadoras de água e esgoto. **Anais da ANPEC**, 2024. Disponível em: [https://www.anpec.org.br/sul/2024/submissao/files\\_l/i7-a5317c14fe93a96159f910f62fbda1b0.pdf](https://www.anpec.org.br/sul/2024/submissao/files_l/i7-a5317c14fe93a96159f910f62fbda1b0.pdf) Acesso em: 22 ago. 2025.

DINIZ, Cicera Lais Ferreira et al. Novo marco do saneamento básico: sua relação com a saúde pública e meio ambiente. *Contribuciones a Las Ciencias Sociales*, São José dos Pinhais, v.17, n.7, p. 01-17, 2024. Disponível em: <https://ojs.revistacontribuciones.com/ojs/index.php/clcs/article/view/8631> Acesso em: 20 ago. 2025.

EBI, Kristie L. et al. Transdisciplinary research priorities for human and planetary health in the context of the 2030 agenda for sustainable development. **International journal of environmental research and public health**, v. 17, n. 23, p. 8890, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/23/8890> Acesso em: 20 ago. 2025.

EVARISTO, Gabriela Vieira et al. Saneamento básico e percepção ambiental: um estudo realizado na comunidade Candidópolis em Itabira, Minas Gerais. **Research, Society and Development**, v. 4, n. 1, p. 45-61, 2017. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/28> Acesso em: 10 ago. 2025.

FERREIRA, João Paulo; et al. Saneamento básico e desenvolvimento sustentável: perspectivas e desafios no Brasil. *Revista de Políticas Públicas*, v. 26, n. 1, p. 101-120, 2022. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica>. Acesso em: 10 ago. 2025.

GRANDISOLI, Edson et al. Participação, cocriação e corresponsabilidade: um modelo de tripé da educação para a sustentabilidade. In: GRANDISOLI, E. SOUZA, D. T. P.; JACOBI, P. R.; MONTEIRO, R. A. A. (Orgs.) **Educar para a Sustentabilidade: Visões de presente e futuro**. São Paulo. Editora Na Raiz, p. 16-33, 2020. Disponível em: <https://encurtador.com.br/IOjKT> Acesso em: 23 ago. 2025

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Cidades e Estados. Esteio 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/esteio> Acesso em: 23 ago. 2025.

LOPES, Tássio Gabriel Ribeiro; SILVA, Ana Maria Nascimento. Reflexões sobre o Saneamento Rural: análise multidimensional, desafios e possibilidades. In: Encontro Nacional pelos Direitos Humanos à Água e ao Saneamento, 09 a 11 dez. 2021. **Anais....** Brasília: Observatório Ondas, 2021. Disponível em: <https://sisgeenco.com.br/anais/endhas/2021/arquivos/PD03316555510-01.pdf> Acesso em: 21 ago. 2025

MACHADO, Daiane Pias; QUIRAQUE, Elcídio Henriques. Maturidade de governança e criação de valor público em instituições públicas de ensino superior: o caso das universidades brasileiras. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior (Campinas)**, v. 28, p. e023002, 2023. Disponível em:



<https://www.scielo.br/j/aval/a/hqy3jGLvDbTJsJ5T49WvPz/?format=html&lang=pt#:~:text=A%20ideia%20de%20cria%C3%A7%C3%A3o%20de,na%20governan%C3%A7a%20democr%C3%A1tica%20e%20colaborativa>. Acesso em: 23 ago. 2025.

MASSA, Kaio Henrique Correa; CHIAVEGATTO FILHO, Alexandre Dias Porto. Saneamento básico e saúde autoavaliada nas capitais brasileiras: uma análise multinível. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 23, p. e200050, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.org/pdf/rbepid/v23/1980-5497-rbepid-23-e200050.pdf> Acesso em: 20 ago. 2025.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Reviewed by Ashley Symes. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

MOORE, Mark H. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 58, n. 2, p. 151-179, abr./jun. 2007. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1389/1/2007%20Vol.58%2cn.2%20Moore.pdf> Acesso em: 18 ago. 2025.

MORAES, Luiz Roberto Santos. Medidas estruturantes a serem consideradas em planos e programas de saneamento básico no Brasil: o controle de perdas de água e a racionalização e eficiência energética. **Observatorio de la Economía Latinoamericana**, v. 23, n. 2, 2025. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=10078535> Acesso em: 21 ago. 2025.

NAHAS, Maria Inês Pedrosa et al. Desigualdade e discriminação no acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 35, p. e00100818, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.org/article/csp/2019.v35n4/e00100818/> Acesso em: 17 ago. 2025.

NOGUEIRA, Diego Avelino Milhomens; REGINATO, Alexandre Orion; RODRIGUES, Carlos Ricardo. Nova Gestão Pública e a Constituição de 1988: Eficiência, Inovação e Responsabilidade como Imperativos Jurídicos. **ARACÊ**, v. 7, n. 7, p. 37626-37643, 2025. Disponível em: <https://periodicos.newsciencepubl.com/arace/article/view/6540/9011> Acesso em: 23 ago. 2025.

NONATO, Domingos do Nascimento; DIAS, Daniella Maria dos Santos; RAIOL, Raimundo Wilson Gama. Saneamento e direito à cidade: ponderações sobre abastecimento de água e esgotamento sanitário na cidade de Belém/PA. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, p. 1784-1814, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/28918/21977> Acesso em: 21 ago. 2025.

OLIVEIRA, Simone Cristina. Gerenciamento de bacias hidrográficas, qualidade da água e saneamento ambiental. In: SANTOS, Sílvia A. Martins dos et al. (Org.). **Educação Ambiental – Caderno C122 2 – Metodologias e temas socioambientais na formação de educadoras(es) ambientais (2001– 2008)**. São Carlos : Gráfica e Editora Futura, 2011. p. 111-123.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **46% da população global vive sem acesso a saneamento básico**. Publicado em: 22 mar. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/03/1811712> Acesso em: 20 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). *Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/pt/>. Acesso em: 10 ago. 2025.



OSBORNE, Stephen P. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010. Disponível em: [https://www.academia.edu/61623289/THE\\_NEW\\_PUBLIC\\_GOVERNANCE](https://www.academia.edu/61623289/THE_NEW_PUBLIC_GOVERNANCE). Acesso em: 30 jul. 2025.

PAYNE, Adrian F.; STORBACKA, Kaj; FROW, Pennie. Managing the co-creation of value. **Journal of the academy of marketing science**, v. 36, n. 1, p. 83-96, 2008. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11747-007-0070-0> Acesso em: 17 ago. 2025.

PEREIRA, Lucas Abreu Carvalho; LEME, Lucas Hirata; TEIXEIRA, Tania Cristina. O NOVO MARCO REGULATÓRIO DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL: POTENCIALIDADES E DESAFIOS. **Journal of Accounting Management Economics and Sustainability**, v. 2, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicojames.com.br/index.php/james/article/view/23> Acesso em: 17 ago. 2025.

PRAHALAD, C. K.; RAMASWAMY, Venkat. *The future of competition: co-creating unique value with customers*. Boston: Harvard Business School Press, 2004. Disponível em: <https://www.marconipacific.com/Perspectives/future-competition.pdf>. Acesso em: 05 Jul. 2025.

RADAR PPP. *Base de dados e informações sobre parcerias público-privadas e concessões*. São Paulo: Radar PPP, 2024a. Disponível em: <https://radarppp.com/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

RADAR PPP. **iRadarPPC**: Dezembro de 2024b. Disponível em: <https://radarppp.com/wp-content/uploads/iradarppp-dezembro-2024-20250114.pdf> Acesso em: 23 ago. 2025.

RIBEIRO, Thiago de Luca Sant'ana; COSTA, Benny Kramer; FREIRE, Otávio Bandeira De Lamônica. Cocriação de Valor no Turismo—Validação e Replicação de Escala em Relação à Intenção de Recomendação Boca-a-Boca. **Revista Brasileira de Pesquisa em Turismo**, v. 15, n. 2, p. e-1924, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbtur/a/pQ7Z4SWYHYjWfHjijmQGr7WC/?format=html&lang=pt> Acesso em: 23 ago. 2025.

RODRIGUES JÚNIOR, Anderson da Silva et al. Saneamento básico e seus impactos socioeconômicos na megalópole Fluminense. **Brazilian Journal of Animal and Environmental Research**, v. 7, n. 3, 2024. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BJAER/article/view/71693> Acesso em: 21 ago. 2025.

RODRIGUES, Carla Teresinha do Amaral; KITZMANN, Dione Iara Silveira. A educação ambiental e a mobilização e participação social nos planos municipais de saneamento básico. **REMEA-Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental**, v. 42, n. 2, p. 111-131, 2025. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/17071/11893> Acesso em: 23 ago. 2025.

SECRETARIA ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE DO RIO GRANDE DO SUL (SEMA/RS). **Relatórios técnicos e ambientais: acompanhamento de PPPs no saneamento básico**. Porto Alegre: SEMA/RS, 2023. Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SILVA, Flávio José Rocha da; FRACALANZA, Ana Paula. Privatizando sem privatizar: o caso de empresas de economia mista e de parcerias público-privadas nas empresas públicas de saneamento. **Novos Cadernos Naea**, v. 25, n. 3, 2022. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/2dc7/fad1946a10ffd65cced4a17608d62be0d2ce.pdf> Acesso em: 22 ago. 2025.



SILVA, Cláudio Moura. A Parceria Público-Privada em Sistemas Metroferroviários. **Câmara dos Deputados**. Brasília: Set. 2009. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstreams/4e964e35-b698-471f-b1d6-a78874ff6b4f/download> Acesso em: 23 ago. 2025.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES EM SANEAMENTO BÁSICO (SINISA). Painel de Informações sobre Saneamento 2024. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2024. Disponível em: <https://indicadores-sinisa-2025.cidades.gov.br/dashboard?modulo=esgoto> Acesso em: 16 ago. 2025.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). *Diagnóstico dos serviços de água e esgoto*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2023. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 10 ago. 2025.

SOARES, Sérgio R.A; BERNARDES, Ricardo S.; CORDEIRO NETTO, Oscar de M. Relações entre saneamento, saúde pública e meio ambiente: elementos para formulação de um modelo de planejamento em saneamento. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 18, p. 1713-1724, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/zSTXpfMwDFQ64tRM9YbDzt/abstract/?lang=pt> Acesso em: 16 ago. 2025.

SOUSA, Rodger Roberto Alves. A miséria do mundo: como a obra de Pierre Bourdieu continua a influenciar a sociedade atual. **Revista Interseção**, v. 6, n. 1, p. 6-23, 2024. Disponível em: <https://periodicosuneal.emnuvens.com.br/intersecao/article/view/493> Acesso em: 22 ago. 2025.

SYMES, Asley. Book Reviwes: Creating public value: strategic management in government. (Cambridge, MA: Harvard University Press) by Mark Moore. **International Public Management Journal**, v. 2, n. 1, p. 158–167, 1999. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/257496373\\_Creating\\_public\\_value\\_Strategic\\_management\\_in\\_government\\_Cambridge\\_MA\\_Harvard\\_University\\_Press\\_by\\_Mark\\_Moore](https://www.researchgate.net/publication/257496373_Creating_public_value_Strategic_management_in_government_Cambridge_MA_Harvard_University_Press_by_Mark_Moore). Acesso em 08 ag. 2025.

VARGO, Stephen L.; LUSCH, Robert. F. Evolving to a new dominant logic for marketing. *Journal of Marketing*, v. 68, n. 1, p. 1-17, 2004. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/200167378\\_Evolving\\_to\\_a\\_New\\_Dominant\\_Logic](https://www.researchgate.net/publication/200167378_Evolving_to_a_New_Dominant_Logic) Acesso em: 10 ago. 2025.

VITALINO, Allisson Carlos. Educação ambiental e saneamento básico na Paraíba: reflexos socioambientais. **Revista Campo do Saber**, v. 10, n. 2, p. 23-37, 2024. Disponível em: <https://periodicos.iesp.edu.br/campodosaber/article/view/775> Acesso em: 23 ago. 2024.

VITOR, Gabriel Alves et al. Saúde e saneamento no Brasil: uma revisão narrativa sobre a associação das condições de saneamento básico com as doenças de veiculação hídrica. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 15, p. e521101522913-e521101522913, 2021. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/22913> Acesso em: 20 ago. 2025.

WAINWRIGHT, Tim. Our message at Davos: water and sanitation are a critical line of defence against climate change. **WaterAid**. Publicado em: 29 jan. 2020. Disponível em: <https://washmatters.wateraid.org/blog/my-message-at-davos-water-and-sanitation-critical-defence-against-climate-change> Acesso em: 21 ago. 2025.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEC). **Davos Agenda**: What you need to know about better business. Publicado em: 24 jan. 2021. Disponível em: <https://www.weforum.org/stories/2021/01/davos-agenda-2021-better-business-stakeholder-capitalism-purpose-of-company-governance-people-planet-esg->



[reporting/#:~:text=The%20World%20Economic%20Forum%20last,must%20include%20implementing%20stakeholder%20capitalism. Acesso em: 21 ago. 2025.](#)

#### **Sobre os autores:**

##### **Márcio Lüders dos Santos**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental da Universidade Feevale.

Graduado em Direito pela Universidade Feevale.

Universidade Feevale

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7068514869424257> ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-2815-1682>

E-mail: [marcioluders@gmail.com](mailto:marcioluders@gmail.com)

##### **Haide Maria Hupffer**

Pós-Doutora e Doutora em Direito Pela UNISINOS

Docente e Pesquisadora no Programa de Pós-Graduação em Qualidade Ambiental e no Curso de Direito da Universidade Feevale

Líder do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento CNPq/Feevale

Líder do Projeto de Pesquisa Novas Tecnologias e Sociedade de Risco

Universidade Feevale

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4950629941533824> ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4965-9258>

E-mail: [haide@feevale.br](mailto:haide@feevale.br)

