

CONTRATUALIZAÇÃO E INVISIBILIZAÇÃO: REFLEXÃO A PARTIR DA POLÍTICA DE SANEAMENTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (ST 3 – ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS)

Anna Carolina de Paula Madrid de Marco

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo e de Design da Universidade de São Paulo (FAU-USP) | anna.marco@usp.br

Sessão Temática 3: ESTADO, PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Resumo: Refletindo sobre os instrumentos de ação do Estado, o presente artigo problematiza a partir do estudo de caso da política de saneamento do município de São Paulo em que medida a reprodução de desigualdade territorial pode estar associada à prática de "governar por contrato". A trajetória histórica da política de saneamento no município desvenda a dependência da Prefeitura do contrato junto ao Governo do Estado. Contrato esse que dialoga de forma contraditória com os instrumentos de planejamento da política municipal de saneamento básico. Investiga-se de que forma o déficit em abastecimento e esgotamento sanitário é enfrentado pelo contrato vigente desde 2010, visando desvelar os mecanismos através dos quais os investimentos em saneamento são priorizados e sua relação com o atendimento da população de baixa renda. Conclui-se que o contrato de prestação de serviço de água e esgoto entre Prefeitura de São Paulo e Governo do Estado contribui para a invisibilização da desigualdade territorial no acesso ao serviço.

Palavras-chave: saneamento; política pública; município de São Paulo; investimento público; desigualdade.

CONTRACTUALIZATION AND INVISIBILISATION: A REFLECTION BASED ON THE WATER AND SANITATION POLICY OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO

Abstract: From the perspective of public policy instrumentation and based on the study case of the water and sanitation policy of the City of São Paulo, this article examines how the reproduction of territorial inequality may be associated with the practice of “governing by contract”. The historical trajectory of the water and sanitation policy in the municipality reveals the city's dependence on the contract with the state government. This contract dialogues contradictorily with the planning instruments of the municipal water and sanitation policy. This article investigates how the deficit in water and sanitation supply is reflected in the contract in force since 2010, with the aim of uncovering the mechanisms through which investments in sanitation are prioritized and their relationship with serving the low-income population. The conclusion is that the water and sanitation contract between the City of São Paulo and the State Government invisibilises the territorial inequality in the access to the service.

Keywords: water and sanitation; public policy; municipality of São Paulo; public investment; inequality.

CONTRACTUALIZACIÓN E INVISIBILIZACIÓN: UNA REFLEXIÓN DESDE LA POLÍTICA DE SANEAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO DE SÃO PAULO

Resumen: Desde la perspectiva de la instrumentación de políticas públicas, este artículo examina, a partir del caso de estudio de la política de saneamiento de São Paulo, cómo la reproducción de la desigualdad territorial puede estar asociada a la práctica de «gobernar por contrato». La trayectoria histórica de la política de saneamiento en el ayuntamiento revela la dependencia de la ciudad del contrato con el gobierno estatal. Este contrato dialoga contradictoriamente con los instrumentos de planificación de la política municipal de saneamiento básico. Este artículo investiga cómo el déficit de saneamiento se refleja en el contrato vigente desde 2010, con el objetivo de descubrir los mecanismos a través de los cuales se priorizan las inversiones en saneamiento y su relación con la población de baja renta. La conclusión es que el contrato de saneamiento entre el Ayuntamiento de São Paulo y el Gobierno del Estado invisibiliza la desigualdad territorial en el acceso al servicio.

Palabras clave: saneamiento; políticas públicas; municipio de São Paulo; inversión pública; desigualdad.

1 | INTRODUÇÃO

O processo de alocação de investimentos públicos deve, ou deveria, responder em especial aos diagnósticos das demandas sociais pelos serviços públicos em questão, ou seja, ser orientado pelo déficit que grupos populacionais eventualmente tenham no acesso, com qualidade, a determinada infraestrutura ou serviço de direito. No entanto, a prática da implementação de políticas públicas demonstra que há inúmeras outras variáveis que condicionam a pactuação governamental de suas prioridades.

Ampla bibliografia aponta para a não neutralidade dos instrumentos de ação do Estado na implementação de políticas públicas (LINDER; PETERS; LASCOURMES; LE GALES; PIRES; GOMIDE), e para os mecanismos que contribuem para a reprodução de desigualdades estruturais (PIRES), em especial na execução do orçamento e dos investimentos públicos (PERES; VETTER; MASSENA). Em paralelo, ainda que com a redemocratização tenha se reeditado a aposta no planejamento urbano a nível local como estratégia de diagnóstico, direcionamento e assim enfrentamento das desigualdades territoriais e exercício da função social da propriedade (Lei Federal 10.257/2001), os estudos urbanos apontam para as sucessivas capturas do planejamento territorial por interesses político-econômicos, em detrimento dos interesses coletivos e da efetivação dos direitos sociais (VILLAÇA; MARICATO; VAINER). Essa captura vem assumindo diferentes contornos em especial frente o desenvolvimento do neoliberalismo e da adoção de novos instrumentos urbanístico-financeiros de acumulação e capitalização (RUFINO; ROYER).

Em face da quebra de expectativas com o potencial do planejamento urbano, e em face do desfazimento das instituições públicas de planejamento, sob o discurso da austeridade fiscal e da promoção da eficiência, se desperta o interesse pelos instrumentos que norteiam a ação estatal e seguem por novos caminhos reeditando práticas estruturais de exclusão social. Apesar de extremamente prevalente nos estudos das políticas públicas, a investigação dos instrumentos de ação do Estado requer aproximações com o campo dos estudos urbanos, em especial no que diz respeito ao desvendamento dos mecanismos através dos quais as desigualdades territoriais seguem se reproduzindo.

Surge daí o interesse por investigar a prática de 'governar por contrato' e sua relação não apenas com o planejamento urbano municipal, como também com a alocação territorial do orçamento público. Uma prática que apesar de se mostrar presente em demais localidades do globo (RACO), demanda uma investigação compartimentada por estudo de caso, dada a particularidade dos arranjos de implementação de cada política e dos instrumentos contratuais em vigor. Sob o enfoque do contrato enquanto instrumento de ação estatal, e sua prevalência em relação aos demais instrumentos disponíveis, avança-se no desvendamento dos mecanismos de reprodução das desigualdades territoriais brasileiras, no caso especial aqui analisado da política de saneamento básico do município de São Paulo.

A trajetória do setor de saneamento no Brasil demonstra que as capacidades estatais desenvolvidas historicamente pelo município de São Paulo estão muito associadas à

prestação indireta dos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. Herança essa que implicou na utilização desde a década de 1970 de instrumentos jurídicos para o concerto das ações compartilhadas em saneamento entre Prefeitura Municipal – titular/concedente - e Governo do Estado – prestador/concessionário, e que conduziu a partir do século XXI à prática de “governar por contrato”.

A despeito, no entanto, do longo pioneirismo paulista de institucionalização da política de saneamento, assiste-se ainda no século XXI a reprodução de latentes desigualdades territoriais no acesso às infraestruturas instaladas. Apesar do município ter recebido volumosos recursos federais durante o regime militar, e dispor de médias elevadas nos indicadores de abastecimento de água e esgotamento sanitário, os percentuais aparentemente baixos de demanda escondem grandes montantes populacionais. Faz-se necessário assim investigar o déficit remanescente para além das médias agregadas e desvelar os mecanismos através dos quais os investimentos em saneamento são priorizados, com atenção ao atendimento à população de baixa renda.

Ao posicionar no centro da análise os instrumentos de ação do Estado adotados pela Prefeitura de São Paulo para implementar a política de saneamento, advoga-se para além da crítica das permanências históricas, pela construção de uma nova práxis da ação pública. Aquela que reconheça a influência de fatores sociais e econômicos, e seja capaz de intervir de forma mais precisa nos mecanismos por meio dos quais eles se manifestam.

Nas próximas seções o artigo aprofundará na problematização do instrumento contratual e do seu papel na invisibilização da desigualdade territorial no acesso à infraestrutura de água e esgoto no município de São Paulo. Na seção 2, parte-se da bibliografia do setor para resgatar a tradição institucional e jurídica de prestação dos serviços de água e esgoto no caso específico do município de São Paulo, e apontar os desafios remanescentes na universalização do atendimento, em especial às populações de baixa renda. Na seção 3, a partir de autores que discutem o papel do Estado e seus instrumentos no processo de implementação das políticas públicas, são conceituados os arranjos de implementação e o novo contratualismo, sob a égide do capitalismo regulatório. Sob essa ótica é problematizada a prática de ‘governar por contrato’ e suas consequências para o tecido urbano. Na seção 4, é analisado o contrato assinado em 2010 entre Prefeitura e Governo do Estado para prestação dos serviços de água e esgoto no município de São Paulo, assim como sua revisão em 2016, e em paralelo são analisados o Plano Municipal de Saneamento Básico (2010) e o Plano Diretor Estratégico (2014) vigentes no município durante o mesmo período. São produzidos mapas confrontando os perímetros da cidade priorizados em cada instrumento. Na seção 5, são sintetizados os achados do presente artigo. A partir da revisão bibliográfica e da análise documental do contrato e dos planos vigentes são apontados os mecanismos que contribuem para a invisibilização da desigualdade territorial no acesso ao serviço de água e esgoto na capital paulista.

2 | DÉFICIT REMANESCENTE, A DESPEITO DO PIONEIRISMO

Em situação política e econômica favorável, em especial desde o desenvolvimento do ciclo cafeeiro, o Estado de São Paulo protagonizou historicamente certo pioneirismo na implantação de infraestruturas de saneamento no Brasil. Em meio à luta contra a febre amarela e a peste bubônica, o poder público paulista desenvolve importantes capacidades para ampliar em especial os sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Com a criação do Serviço Sanitário em 1892 e com a aprovação do Código Sanitário do Estado de São Paulo em 1894, se desenvolve o Serviço de Higiene Paulista, e 46% do orçamento total do estado é dedicado aos setores de saúde e saneamento (REZENDE; HELLER, 2008).

Antes mesmo da transição para o século XX, o Estado encampa os serviços originalmente prestados por companhias privadas. A espelho de outras cidades do mundo, as regras de mercado se mostram insuficientes para ordenamento das ações sanitárias em São Paulo já no final do século XIX (MOREIRA, 2008). Na capital paulista, a então Companhia Cantareira de Água e Esgoto, que apresentava relevantes deficiências na prestação, é definitivamente assumida pelo governo do Estado em 1892 e se transforma na Repartição de Água e Esgotos da Capital (RAE). O 'urbanismo sanitarista' paulista de Saturnino de Brito se torna referência nacional e o protagonismo do Estado de São Paulo retarda inclusive a organização dos serviços pela União, em vistas de uma suposta resistência deste estado à ampliação das competências nacionais (REZENDE; HELLER, 2008).

Durante os regimes ditatoriais, a relevância do município para o desenvolvimento do setor segue inquestionável e se sucedem uma série de reorganizações institucionais pautadas pelo binômio centralização-sustentabilidade financeira. No governo Vargas a capital paulista sede ao crescente mote pela autossustentação tarifária e transforma a Repartição de Água e Esgotos da Capital (RAE) em entidade autárquica, com personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira - no seu lugar é criado o Departamento de Água e Esgotos da Capital (DAE) (SABESP, 2014). No governo militar, é criada a Companhia Metropolitana de Águas de São Paulo (Comasp), a Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo (Sanesp) e a Superintendência de Água e Esgotos da Capital (Saec) - esta última em substituição ao DAE (MOREIRA, 2008). A capital recebe vultosos recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para implantação de grandes obras de infraestrutura, primeiro por meio da própria Comasp, e a partir de 1973 por meio da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp).

Na década de 1980 o município de São Paulo já era alvo de importantes políticas públicas sanitárias há cerca de um século. Por outro lado, seus indicadores de desigualdade urbana seguiam problemáticos e assustadores. Os estudos socioeconômicos encomendados pela Pontifícia Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo em 1975 demonstram que mais de 50% da demanda habitacional municipal da época era de famílias com renda até 4 salários (CAMARGO et al., 1975, com dados CURA, 1974); e que o percentual de domicílios desprovidos de serviços urbanos variava drasticamente por regiões da cidade - com destaque

para mais de 89% dos domicílios desprovidos de água e esgoto em Itaquera (subprefeitura da zona leste), em contraponto a menos de 5% sem acesso a essas mesmas infraestruturas no centro da cidade (CAMARGO et al., 1975, com dados PUB, 1968).

No final do regime militar, com a desestabilização do padrão de financiamento das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), com o acirramento das agendas de ajuste e austeridade fiscal, e com o avanço do neoliberalismo, antes de ter atingido a universalização, cessam os investimentos federais às políticas de abastecimento e esgotamento sanitário da capital paulista. Na transição da década de 1990 para 2000 a Sabesp abre participação acionária na bolsa de valores de São Paulo, e cede espaço na sua governança para "*grupos econômicos que viriam a se expandir enormemente nos anos seguintes, sob largos incentivos de bancos e fundos públicos*" (YASSU; PULHEZ, 2021). Em 2002, a Sabesp se torna ainda a primeira empresa estatal brasileira listada na Bolsa de Nova York (NYSE) e no Novo Mercado criado pela Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa).

A empresa se insere paulatinamente no mercado financeiro, como forma de alcançar os retornos que lhe garantiriam expandir seus serviços em meio à complexa realidade urbana paulista (MOREIRA, 2008). Sua composição mista, ainda que majoritariamente controlada pelo Estado de São Paulo, vem ditando desde então suas estratégias de mercado. Em paralelo, é criada em 2007 junto ao Governo do Estado a Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo (Arsesp), que a partir de então passa a assumir a revisão dos contratos da Sabesp com os municípios paulistas concedentes (MOREIRA, 2008).

A nível nacional, é com muito bons olhos que a sociedade aprovou também em 2007, após longo debate público, a nova Política Nacional de Saneamento Básico, na forma da Lei Federal 11.445. Houve uma expectativa coletiva em torno da ampliação do conceito de saneamento e da não discriminação no abastecimento (REZENDE; HELLER, 2008). Fortaleceu-se também as competências e atribuições estatais, em linha com a regulamentação da prestação de serviço no âmbito da cooperação interfederativa por meio da instituição do contrato de programa – que poderia ser formalizado por convênio de cooperação ou consórcio público desde a sanção da Lei Federal n.º 11.107/2005. Em 2010 é celebrado convênio e contrato de prestação entre o Estado de São Paulo e o Município de São Paulo, com interveniência e anuência da Sabesp e da Arsesp, pelo prazo de 30 anos, podendo ser prorrogado.

Por outro lado, enquanto a nova política nacional de saneamento é aprovada após ampla construção com a sociedade brasileira, colocando no centro a redução da desigualdade no acesso, paralelamente, novas modalidades de prestação dos serviços públicos são permitidas abrindo frentes para ganhos de capital, como as parcerias público-privadas (Lei Federal n.º 11.079/2004). Se perpetua a busca por ganhos de eficiência através da revisão das modelagens de prestação e se introduz um amplo leque de novas formas de privatização – PPPs, concessões, gestão corporativa de fundos públicos de investimento e apoio de bancos públicos de fomento a grandes empresas (YASSU; PULHEZ, 2021).

Em especial após a crise econômica de 2008, a complexidade desses processos aumenta sobremaneira, associando a expansão dos investimentos públicos ao fortalecimento do poder das grandes empreiteiras nacionais (RUFINO et al. 2021). Estima-se que no caso do saneamento, entre 2003 e 2017, 49% dos recursos FGTS (totalizando aproximadamente R\$ 15,90 bilhões) foram destinados à contratação de empresas privadas e de companhias estaduais de capital aberto, e que especificamente no período entre 2011 e 2016, as empresas privadas foram responsáveis por mais de 42% das contratações com recursos do fundo para saneamento básico (KUHN & FAUSTINO apud YASSU; PULHEZ, 2021).

Com a desaceleração da economia brasileira em 2015 e a construção política subsequente do impeachment da Presidente Dilma Rousseff, intensificou-se ainda mais a aposta na privatização como solução para o déficit na prestação de serviços de saneamento básico. Desde 2016 o BNDES promove via Programa de Parcerias e Investimentos (PPI) a desestatização das CESBs (YASSU; PULHEZ, 2021), em linha com o posicionamento do Governo Federal em prol de garantir segurança aos investimentos no setor.

Tal postura se mostrou ainda mais evidente a partir da conturbada revisão da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei Federal 11.445). A comemorada regulação do início do século XXI foi revista e alterada por meio de contraditórias Medidas Provisórias (MARCO, 2019), que culminaram na aprovação pelo Governo Bolsonaro da Lei Federal nº 14.026/2020 em meio à pandemia de Covid-19. As disputas em torno da legislação federal e o protagonismo exacerbado que ela assumiu em meio à opinião pública é sintomático de um processo de transição nas formas de incentivo estatal aos interesses privados imbricados ao setor de saneamento. O Estado nacional assumiu por meio da nova lei um papel ainda mais forte de definidor dos aspectos regulatórios garantidores da estabilidade necessária para os agentes econômicos operarem. A lei federal e seus decretos regulamentadores objetivaram especificamente não mais orientar a atuação direta e definir competências estatais, mas estruturar um ambiente de 'segurança jurídica' (FAUSTINO; ROYER, 2021).

Esse processo se dá em meio à investida do Governo Federal contra a celebração de novos contratos de programa entre entes federados e em favor da prestação regionalizada dos serviços de saneamento, mediante a ampliação das oportunidades de participação das prestadoras privadas. A partir da sanção da Lei Federal nº 14.026 em 2020 foi vedada a prestação dos serviços de saneamento por contrato de programa, convênio, termo de parceria ou outros, e no lugar foi obrigada a celebração de contrato de concessão, mediante prévia licitação. Ainda, por meio da lei federal foi incentivada a prestação via Unidades Regionais, "*a serem instituídas pelos Estados (...) para atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública, ou para dar viabilidade econômica e técnica aos Municípios menos favorecidos*" (Lei Federal nº 14.026/2020). Se reedita a antiga aposta na prestação regionalizada, porém agora não mais através da concessão interfederativa via CESBs e sim por meio da prática de uma suposta gestão por titularidade compartilhada, de forma conjunta

entre municípios e estado, na figura das Unidades Regionais (POLLINI; CLAUZET; BARBOSA, 2023).

No caso específico do município de São Paulo, cidade que ocupa a posição de mais populosa do Brasil e da América Latina - totalizando 11.451.999 habitantes (IBGE, 2022) -, e que polariza uma série de atividades econômicas, financeiras e de serviços da região sudeste do país - responsáveis por um PIB total de mais de R\$2 trilhões -, a disputa em torno do contrato de prestação dos serviços de água e esgoto entre Prefeitura e Governo do Estado se acirra sobremaneira. Em especial a partir de 2018, as especulações em torno do aumento do controle privado sobre a Sabesp passam a ocupar as manchetes dos jornais. Por consequência, a proposta de regionalização arbitrada pelo Governo do Estado em resposta à aprovação da Lei Federal nº 14.026/ 2020 define Unidades Regionais em espelho às unidades de negócio da própria Sabesp, demonstrando que o critério buscado seria de preservação dos contratos de programa vigentes até então (POLLINI; CLAUZET; BARBOSA, 2023). Desde 2023, em meados da vigência do atual contrato, o Governo do Estado de São Paulo e a Prefeitura de São Paulo vêm negociando a adesão voluntária da capital à Unidade Regional de Água e Esgoto 1 (URAE-1) – Sudeste, instituída pela Lei Ordinária Estadual nº 17.383/2021.

Em decorrência dessa significativa mudança jurídica e institucional, seria necessário assinar um novo contrato de concessão entre Prefeitura e Governo do Estado, reposicionando as responsabilidades de cada instituição e redefinindo os espaços de negociação. No primeiro semestre de 2024, a consulta e audiências públicas para debater o novo contrato de concessão junto à Sabesp via URAE-1 consomem a atenção da população, e a partir dela se posicionam no centro do debate público (e político): os anexos técnicos do contrato (um para cada município concedente), a nova regulação tarifária, o plano de investimentos para superação dos déficits, os indicadores para prestação dos serviços, as penalidades por descumprimento contratual e os repasses aos respectivos fundos municipais. Em suma, as obrigações e responsabilidades contratuais estão em disputa. No entanto, em vista da capacidade arrecadatória do município de São Paulo, se após mais de 50 anos de prestação dos serviços via Sabesp os investimentos realizados pela concessionária não garantiram o alcance da universalização, em especial nas áreas mais vulnerabilizadas socioambientalmente, se desperta o interesse por investigar de que forma o contrato de prestação vigente desde 2010 – e que embasa a renegociação contratual atualmente em disputa - aborda o déficit remanescente em água e esgoto.

Afinal, em que pese a longa trajetória de desenvolvimento político e institucional da agenda de saneamento no Estado de São Paulo e mais especificamente na Região Metropolitana de São Paulo, ainda hoje a capital paulista apresenta deficiências representativas, ocultadas pelas médias nacionais e estaduais. Situada em uma bacia escassa e de acelerado crescimento demográfico e urbano, a capital paulista, a despeito do seu desenvolvimento tecnológico, ainda apresenta níveis de qualidade em saneamento heterogêneos (MOREIRA,

2008). Para enfrentamento do déficit remanescente, é necessário assim olhar para além das médias agregadas dos indicadores municipais, e se aprofundar na compreensão das diferenças morfológicas constitutivas das suas periferias.

Na capital paulista a parcela da população sem acesso à água é de 0,7%, o que representa aproximadamente uma população de 80.913 pessoas (SNIS 2022); e 2,7% da população não tem acesso à coleta de esgoto, totalizando aproximadamente 307.557 pessoas (SNIS 2022). Apenas 90 municípios brasileiros, de um total de 5570, fazem frente a uma população dessa ordem de grandeza. É nítido como em se tratando da Grande Metrópole Paulista e do seu município polo, os percentuais aparentemente baixos escondem grandes números populacionais. Do esgoto gerado, apenas 73,1% são tratados, resultando em 195.081,08 mil m³ de esgoto despejados em corpos d'água do município (SNIS 2022), e só nele foram notificadas 2.461 internações totais por doenças de veiculação hídrica (DATASUS 2022).

É fato que a capital paulista assumiu historicamente posição favorável em relação às demais localidades do país. Porém, se demonstra também que nem por isso seus déficits deixam de ser menos alarmantes e até por esse mesmo motivo, talvez ainda mais contradizentes ao leque de serviços públicos implementados ao longo das últimas décadas.

As políticas de abastecimento e esgotamento sanitário possuem uma tradição muito específica derivada das antigas Companhias Estaduais de Saneamento - no município de São Paulo precisam ser prestadas necessariamente em rede, via Sistemas Integrados supramunicipais. Em decorrência, os arranjos para gestão compartilhada entre governo municipal e estadual adicionam camadas mais complexas ao sucesso das ações. Ainda, as ações de abastecimento e esgotamento sanitário implicam na adoção de um sistema de tarifação bastante específico e complexo, e em vista da neoliberalização econômica, são mais sujeitas a novas modelagens de financiamento e acúmulo de capital.

Ao longo do desenvolvimento das infraestruturas de água e esgoto da capital paulista, observa-se que apenas por um período muito curto, de aproximadamente 60 anos - entre 1892 e 1954, durante a atuação da Repartição de Água e Esgotos da Capital (RAE) -, a prestação dos serviços se deu de forma direta, ou seja, por meio de estruturas próprias da administração municipal. Ao longo do tempo a Prefeitura esteve majoritariamente dependente de mecanismos de prestação indireta e assim as capacidades estatais originárias sobre a política de abastecimento e esgotamento sanitário foram desenvolvidas em instituições independentes (em graus variados) da administração municipal.

Essas constatações chamam atenção para o fato de que, tendo em vista a herança normativa e institucional da política de saneamento no município de São Paulo e a tradição da prestação indireta, ainda hoje, incentivada pela sanção da nova lei federal, a administração municipal assume majoritariamente um papel de contratante dos serviços, e por consequência, o exercício da sua titularidade (de organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços) fica diretamente condicionado aos instrumentos de descentralização administrativa que utiliza.

3 | CONTRATUALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

O campo de estudos da gestão de políticas públicas demonstra como o processo de formulação e implementação das políticas públicas é influenciado tanto pelas heranças normativas e institucionais de cada setor, como também pelos agentes e instrumentos que personificam e materializam a prática cotidiana da ação do Estado. Stephen H. Linder e B. Guy Peters defendem que a escolha de instrumentos por parte dos tomadores de decisão e especialistas se dá não apenas com base em antecedentes, mas também com base na sua própria cognição (LINDER; PETERS, 1989), os levando inclusive a reeditar a aplicação de determinado instrumento que já tenha se mostrado insuficiente ou que já tenha fracassado em experiência anterior. Lançam luz com isso a fatores como tradição política, valores institucionais, preconceito profissional, intuição, ideologia, familiaridade prévia e expectativas próprias que perpassam a cabeça do tomador de decisão ao selecionar determinado instrumento em detrimento de outro.

Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès defendem da mesma forma que os instrumentos de ação estatal não são dispositivos neutros, e que eles não devem ser vistos como questões secundárias, *"apenas parte de uma racionalidade de métodos sem qualquer significado autônomo"* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Porém eles vão além, argumentando que, por detrás de uma abordagem supostamente técnica ou funcionalista, se esconde intenções políticas e relações de poder associadas aos instrumentos. Não desejam tecer um debate interminável sobre a 'natureza' de cada instrumento, mas antes *"compreender as razões que levam a manter um instrumento em vez de outro, (e) prever os efeitos produzidos por essas escolhas"* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007), seja no campo dos resultados da política, quanto no rearranjo de poderes entre agentes e instituições envolvidas. Dessa forma, pontuam que os instrumentos podem produzir efeitos específicos, independentemente dos objetivos perseguidos.

Roberto Pires e Alexandre Gomide incorporam a mesma atenção aos instrumentos e aos efeitos políticos das suas escolhas junto aos agentes e instituições envolvidas, como forma de reconstituir o entrelaçamento entre instituições públicas e burocracia cotidiana (PIRES; GOMIDE, 2021). Com isso, lançam luz ao 'arranjo' específico que condiciona a implementação de cada política pública, o entendendo como o *"locus no qual decisões e ações das burocracias governamentais se entrelaçam com as decisões e as ações de atores políticos, sociais e econômicos"* (PIRES; GOMIDE, 2021). Em meio ao qual os instrumentos utilizados seriam uma forma de *"estabilizar as relações entre os atores"* e de *"influenciar diretamente o seu funcionamento, pois regularizam a distribuição de posições e os recursos entre os atores"* (PIRES; GOMIDE, 2021). Eles partilham do entendimento de que os instrumentos não se resumem a ferramentas meramente técnicas ou neutras, mas que sim denotam sentidos específicos e subjetivos e materializam representações acerca do problema em questão, sendo capazes tanto de alterar a dinâmica do arranjo em estudo, como de gerar resultados variados a cada contexto.

A opção destes por analisar ainda os instrumentos de ação do Estado no âmbito dos diferentes "*arranjos de implementação*", se contrapõe a interpretações deterministas das capacidades estatais que apenas analisam a ausência ou presença de determinada estrutura, recurso e/ou habilidade do Estado. No lugar, eles adotam uma visão dinâmica e processual, que permite identificar capacidades em ação. Ou seja, defendem que há cenários que permitem a ativação de determinadas capacidades do Estado e outros que levam à desativação das mesmas, sendo possível uma mesma organização/governo/equipe elaborar políticas públicas mais bem-sucedidas do que outras, em meio a um arranjo diferente (PIRES; GOMIDE, 2021).

Um elemento chave, no entanto dessa análise seria seu componente comparativo, uma vez que só seria possível determinar níveis mais altos ou mais baixos de sucesso de uma política a partir de um referencial comum, ou seja, da comparação de ao menos dois arranjos diferentes, e dos resultados alcançados por cada um deles. A análise comparativa a partir dos instrumentos pode ser utilizada também como marcador das mudanças, uma vez que seria possível estudar por exemplo: a mudança de instrumentos sem mudança de objetivos; a modificação na forma de utilização dos instrumentos existentes; a mudança de objetivos através da mudança de instrumento; ou a mudança de instrumento que modifica os objetivos e os resultados (PALIER, 2000 apud. LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès diferenciam ainda alguns tipos de instrumentos a partir de cinco grandes modelos: Legislativos e regulatórios; Econômicos e fiscais; Baseados em acordos e incentivos; Baseados na informação e na comunicação; Melhores práticas factuais e legais praticadas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007 - tradução livre). Eles descrevem como ao longo do século XX a instrumentação da política pública ganhou novas ferramentas baseadas em especial na contratualização e na comunicação e que seria muito recorrente e bem aceita hoje em dia a prática de "*governar por contrato*", em substituição à excessiva burocracia estatal, às rigidezes legislativas e regulamentares e aos impasses do princípio da universalidade (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). No entanto, sua legitimidade derivaria muito mais de uma imagem supostamente modernista e liberal, do que de uma avaliação da sua eficácia real, tendo o Estado intervencionista cedido lugar a um Estado coordenador, mobilizador, integrador e coercitivo (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007). Eles defendem a hipótese de que a importação de novos instrumentos de política pública decorre do fato do Estado estar se reestruturando, e sob influências neoliberais, assumir cada vez mais um papel de Estado regulador – em oposição ao papel de prestador direto da política.

Avançando nessa lente de análise a partir da produção de Mike Raco, dedica-se à compreensão dos processos por meio dos quais os projetos públicos têm sido cada vez mais geridos, regulados e entregues a concessionárias, na forma de contratos de prestação de serviços, e as implicações disso para a política urbana e para o exercício da democracia nas cidades (RACO, 2014, 2016). Segundo ele, esses processos refletem uma nova fase do capitalismo - "*capitalismo regulatório*" -, marcada pela adoção de uma postura regulatória por

parte do Estado, que se posiciona muito mais na reprodução das práticas mais bem aceitas de regulação das condutas dos atores do que de interventor efetivo na política, criando assim "*comunidades de destino partilhado na qual organismos públicos, privados e do terceiro sector se tornam dependentes uns dos outros*" (RACO, 2014). Desafiando a ideia de desregulamentação associada ao neoliberalismo, essa postura estaria centrada em conceber novas estruturas regulatórias que enfoquem essencialmente a 'prestação' dos serviços de competência pública, e se sustentaria pela reprodução de contratos de prestação - mecanismos estes de institucionalização dos resultados projetados para a política. Por consequência, surgem novos modelos híbridos de articulação público-privado, cujas governanças são mediadas pela redação de "*contratos juridicamente vinculativos*" (RACO, 2014).

Essa prática se sustenta na visão de Mike Raco em torno de algumas premissas subjacentes, das quais destacam-se duas. A primeira de que as empresas privadas - muitas das quais de capital internacional - seriam muito mais capazes de realizar as tarefas do Estado do que ele próprio, e o faria assegurando "*reivindicações contratuais irrevogáveis*". Ele alega por meio da análise do caso da cidade de Londres que essa convicção na ineficiência e ineficácia do Estado apesar de genuína seria muitas vezes de cunho meramente ideológico (RACO, 2014). A segunda, de que todos os fatores possíveis que possam afetar os retornos prospectados para os investimentos deveriam ser convertidos em "*ameaças ou riscos contratuais*" a serem calculados e mitigados. Seria necessário proteger a instituição contratada de imprevistos técnicos ou políticos (inclusive intercorrências de processos participativos e democráticos) e prever 'compensações', que na maioria dos casos representa uma transferência significativa de responsabilidades para o setor público (RACO, 2014).

Mike Raco advoga por fim que essa crescente contratualização das relações entre o ente titular e a instituição responsável pela prestação do serviço impacta decisivamente não apenas na forma das cidades, como também na própria prática da democracia. Entre as consequências da contratualização por ele pontuadas destaca-se o aumento da complexidade regulamentar. Na sua visão, ela pode resultar em "*novas formas de empacotamento contratual*", por meio das quais "*os projetos são divididos em unidades verticalmente organizadas e passíveis de serem entregues*" (RACO, 2014), ou seja, uma política ou ação única e integrada se desdobra em uma série de pequenas unidades de entrega, fragmentadas temática-, vertical- ou territorialmente. Essa fragmentação da prestação ou das intervenções amplia tanto os desafios de coordenação escalar, interinstitucional e setorial, como também pode acirrar os desafios de articulação territorial e integração física dos serviços urbanos. A noção de unidades de entrega não dialoga com a ampla gama de políticas públicas e é incapaz de enfrentar desafios estruturais mais complexos como aqueles afetos às regiões vulnerabilizadas socioambientalmente, dependentes de ações e programas integrados e sistemáticos.

Outra consequência associada à contratualização seria o que ele intitula, referenciando Levi-Faur, de "custo de liberdade" (LEVI-FAUR apud. RACO, 2014), derivado da adoção pelas

autoridades estatais do papel de “clientes”. Ele denuncia assim que na medida que a política se centra na regulamentação normativa para viabilizar a prestação dos serviços por mecanismos contratuais, o controle democrático é transferido para as instituições e agentes responsáveis pela redação e supervisão contratual, num processo de reequipamento do Estado. Por conseguinte, o espaço da participação social se limita ao tempo (curto e pontual) de negociação e assinatura do contrato, e os subseqüentes processos de responsabilização se resumem a garantir que os compromissos sejam cumpridos, no tempo e orçamento estipulados originalmente. Ao citar como exemplo a contratação dos jogos olímpicos de Londres de 2012, ele aponta como após a assinatura do contrato, a implementação da política se resumiu à gestão de projetos e os desafios e adaptações posteriores se limitavam a componentes técnicos, uma vez que objeções e disputas políticas não permeavam o acordo jurídico contratual, fixado no tempo (RACO, 2014). Essa fixação temporal e a impermeabilidade a ajustes de percurso contribui para o afastamento da participação social e no limite para o silenciamento das demandas da população insatisfeita com a prestação em curso. O mote é respeitar o contrato, esteja ele traduzindo suficientemente a demanda populacional ou não.

4 | A INVISIBILIZAÇÃO TERRITORIAL DO DÉFICIT

Aplicando tal lente de análise sobre o caso específico da implementação das políticas de saneamento na capital paulista, foram analisados os ‘arranjos de implementação’ que condicionam a política municipal de saneamento, e os ‘instrumentos’ por meio dos quais ela é concretizada. Desde 2007 o município de São Paulo passou por ao menos três momentos de repactuação contratual junto ao Governo do Estado - um em 2010, outro em 2016, e o terceiro está ainda em andamento ao longo de 2024. Para fins da análise proposta nesse artigo foram comparadas apenas as repactuações de 2010 e 2016, uma vez que a de 2024 não se encontra suficientemente concluída.

Do ponto de vista dos instrumentos, a tradição da prestação indireta naturalmente chama atenção para o contrato de prestação entre Prefeitura e Governo do Estado. Considerando, porém que o discurso público recente que embasou a aprovação da Lei Federal nº 14.026/2020 e quem vem sustentando os processos de privatização das empresas públicas está muito centrado em viabilizar a universalização até no máximo 2033, se mostrou necessário problematizar de forma mais direta a componente territorial das ações do Estado em saneamento. Atingir o objetivo de universalizar o abastecimento de água e o esgotamento sanitário no município de São Paulo até 2033 significaria atender às franjas da cidade não supridas pelas redes existentes, ou seja, expandir os sistemas integrados para localidades específicas, com características particulares. Dessa forma, surge o interesse por analisar os planos urbanos municipais que disponham sobre ações de saneamento, analisando como a componente territorial neles aparece. Ambos os arranjos de implementação analisados e seus respectivos instrumentos se encontram resumidos no Quadro 1.

Quadro 1: Arranjos de implementação da política municipal de saneamento básico: 2010 e 2016

	2010	2016
Contexto legal	<ul style="list-style-type: none"> Três anos após aprovação da Lei Federal nº 11.445/2007 que reafirma a titularidade municipal pelos serviços de saneamento básico Um ano após aprovação da Lei Municipal nº 14.934/2009 que autoriza a celebração de contratos de convênios com o Estado e cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) 	<ul style="list-style-type: none"> Dois anos após aprovação da Lei Municipal nº 16.050/2014 que aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo
Contexto político-institucional	<ul style="list-style-type: none"> Gestão Estadual do Governador Alberto Goldman (PSDB, 2010-2011) Gestão Municipal do Prefeito Gilberto Kassab (DEM, 2006-2012) Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) publica o primeiro Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB, 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> Gestão Estadual do Governador Geraldo Alckmin (PSDB, 2011-2018) Gestão Municipal do Prefeito Fernando Haddad (PT, 2013-2016) Projeto de Lei nº 619/16 que institui o Plano Municipal de Habitação pendente de aprovação pela Câmara Municipal
Instituições envolvidas	<ul style="list-style-type: none"> Prefeitura, Estado, Sabesp e Arsesp 	<ul style="list-style-type: none"> Prefeitura, Estado, Sabesp e Arsesp
Instrumentos contratuais	<ul style="list-style-type: none"> Primeira versão do contrato de programa entre Prefeitura e Governo do Estado, com horizonte de 2039 	<ul style="list-style-type: none"> A primeira revisão contratual se centrou em atualizar as projeções populacionais e de domicílios, assim como os compromissos de curto, médio e longo prazo da concessionária
Instrumentos de planejamento urbano	<ul style="list-style-type: none"> Plano Municipal de Saneamento Básico de 2010 Censo 2010 Plano Diretor de Água e Esgoto da Sabesp Mapeamento do Habisp Projeção populacional de domicílios da Fundação Seade 	<ul style="list-style-type: none"> Plano Municipal de Saneamento Básico de 2010 Censo 2010 Plano Diretor de Água e Esgoto da Sabesp; Mapeamento do Habisp Projeção populacional de domicílios da Fundação Seade Plano Diretor Estratégico de 2014 Plano Plurianual de Investimentos da empresa 2017-2020 (PPI)

Fonte: autoria própria. Dados: PMSP e Sabesp.

Note-se que tanto em 2010 quanto em 2016 as instituições envolvidas foram as mesmas, e que apesar da mudança de orientação partidária na Prefeitura Municipal, o Governo do Estado permaneceu sob a liderança do PSDB.

Sobre a pactuação de 2010, percebe-se que a recém aprovação da Lei Municipal nº 14.934/2009, em resposta à sanção da Lei Federal 11.445/2007, impactou decisivamente no conteúdo do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), e conseqüentemente, na primeira versão do contrato entre PMSP e Governo do Estado. Avaliando a forma como o Plano de Saneamento Básico do Município de São Paulo de 2010 aborda o conteúdo mínimo previsto por lei, é possível inferir que houve um intuito de orientar o exercício das atividades

compartilhadas entre Prefeitura, Sabesp e Arsesp, assim como um excessivo enfoque nas ações já em andamento no âmbito desses órgãos, em detrimento de um aprofundamento na priorização dos territórios informais (MARCO, 2019).

A instituição da obrigatoriedade do planejamento ao ente municipal, em reflexo da aprovação da Lei Federal n.º 11.445/2007 não foi acompanhada do desenvolvimento de capacidades municipais para o exercício efetivo de tal competência, implicando na reprodução de ações em curso no Governo do Estado, ou mesmo na submissão aos dados e planos de expansão da Sabesp. A agenda da precariedade e da incisão sobre os 'territórios informais' é amarrada de forma rasa e pouco assertiva no PMSB de 2010, uma vez que não é acompanhada de mecanismos de avaliação e monitoramento contínuo.

Quando se analisa então a primeira revisão contratual de 2016, observa-se que esta se centrou em atualizar especialmente as projeções populacionais e de domicílios, assim como os compromissos de curto, médio e longo prazo da concessionária. Ela atualizou em suma o Plano de Metas (anexo I do contrato) e o Plano de Investimentos (anexo II do contrato), ajustando os investimentos previstos por componente, ou seja, os gastos em expansão, manutenção e gerenciamento das infraestruturas de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Em 2016, já há dois anos após o debate e aprovação do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2014), mais insumos técnicos e até mesmo políticos foram colocados em discussão para priorização dos investimentos públicos em saneamento básico. Em cenário de desalinhamento político-ideológico entre a gestão municipal e estadual, se apoiar em um instrumento recém aprovado na Câmara Municipal se mostra uma importante estratégia de concerto das prioridades entre Prefeitura e Governo do Estado, e mais ainda, de legitimação do processo participativo de construção da visão de cidade desejada.

O Plano Diretor Estratégico de 2014 foi norteado, entre outras diretrizes, pela *"IV – compatibilização da intensificação da ocupação do solo com a ampliação da capacidade de infraestrutura para atender às demandas atuais e futuras"* (PDE, 2014). Ele se dedicou em especial à tarefa de priorizar os perímetros da cidade com capacidade de adensamento, visando otimizar os investimentos públicos e acessibilizar as infraestruturas instaladas.

Assim, a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) foi imbuída de um papel estratégico na reestruturação da cidade, tendo como diretriz *"promover transformações no espaço urbano, nas condições de uso e ocupação do solo e na base econômica de modo a desconcentrar oportunidades de emprego em direção aos bairros da periferia e de municípios metropolitanos"* (PDE, 2014). Ela conecta os principais eixos de transporte que articulam polos e municípios da Região Metropolitana de São Paulo: os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU). Estes eixos, por sua vez, foram definidos com base no conceito do desenvolvimento orientado pelo transporte público (*transit-oriented development – TOD*) e se constituem em áreas de influência da rede estrutural de transportes coletivos,

cuja acessibilidade lhes configura maior potencial de democratização dos investimentos públicos.

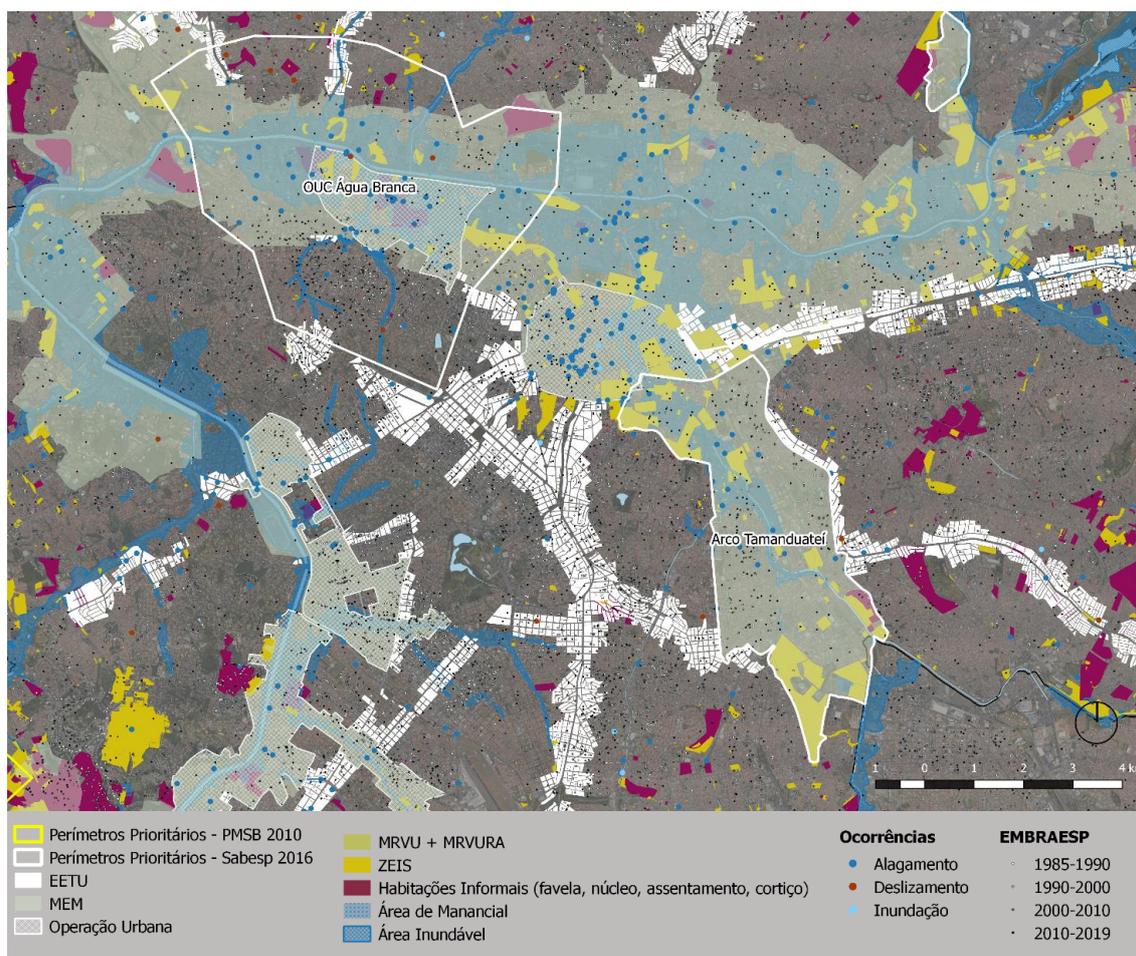
No entanto, para que os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana se concretizem como tal é necessária justamente a articulação das políticas públicas, visando: 1. o ganho de atratividade desses perímetros; e 2. o desenvolvimento imobiliário compatível com as faixas de renda mais baixas. Em vista desse discurso, na revisão do contrato da Sabesp de 2016 são priorizados quatro perímetros específicos da MEM para direcionamento das ações de abastecimento e esgotamento sanitário: Arco Tamanduateí; Jacu-Pêssego; Eixo de Desenvolvimento Fernão Dias; e Operação Urbana Consorciada Água Branca. Em outras palavras, não haveria como o adensamento populacional e construtivo se concretizar nessas regiões sem a garantia pelo poder público da universalização dos serviços de água e esgoto. Com isso, enquanto em 2010 os territórios informais haviam sido priorizados pelo contrato, mesmo que de forma superficial, em 2016, sob a justificativa da revisão do PDE, a priorização dos investimentos em saneamento é direcionada para os perímetros com maior potencial de adensamento populacional e habitacional.

Vale ressaltar que se o cenário de aprovação do Plano Municipal de Habitação em 2016 fosse outro, muito provavelmente o resultado da repactuação entre Prefeitura e Governo do Estado também seria distinto. Supõe-se que na ausência de metas habitacionais territorializadas – aquelas que seriam definidas pelos Planos de Ação Quadrienais de Habitação a partir da aprovação do Plano Municipal de Habitação (PL nº 619/16) –, tenha se recorrido ao mote do TOD e à MEM para justificar a priorização de tais perímetros específicos da cidade. A própria desatualização dos dados censitários e do Plano Municipal de Saneamento Básico pode ter contribuído para o ganho de protagonismo do PDE 2014 na repactuação de 2016.

Quando se analisa então a escolha da Comissão Temática Integrada de Revisão de Investimentos e Metas pelos perímetros Arco Tamanduateí, Jacu-Pêssego, Eixo de Desenvolvimento Fernão Dias e Operação Urbana Consorciada Água Branca, é possível observar ainda que as regiões apresentam discrepâncias urbanas similares, apesar de cada qual demonstrar características específicas.

A começar pelo perímetro que abarca a Operação Urbana Consorciada Água Branca (Figura 1), ele abrange porções das Subprefeituras da Lapa, Casa Verde – Cachoeirinha e Freguesia – Brasilândia, se expandindo nas extremidades sul e norte para além da MEM. A norte sua expansão engloba o início dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana ao longo da Av. General Edgar Facó e da Av. Inajar de Souza. A sul, ele conecta os topos de morro no limite da divisa com a Subprefeitura de Pinheiros. Na sua porção central há alguns grandes loteamentos irregulares, inseridos no perímetro da área inundável da jusante do Rio Tietê. Cabe destacar ainda que a OUC Água Branca, proposta inicialmente em 1995, por meio da Lei 11.774/1995, foi aprovada somente 20 anos depois pela Câmara Municipal, por meio da Lei nº 15.893/2013, em adequação ao Estatuto da Cidade e já incorporando preceitos do PDE que viria a ser aprovado no ano seguinte, 2014.

Figura 1: Perímetros Prioritários da repactuação de 2016 - OUC Água Branca e Arco Tamanduateí

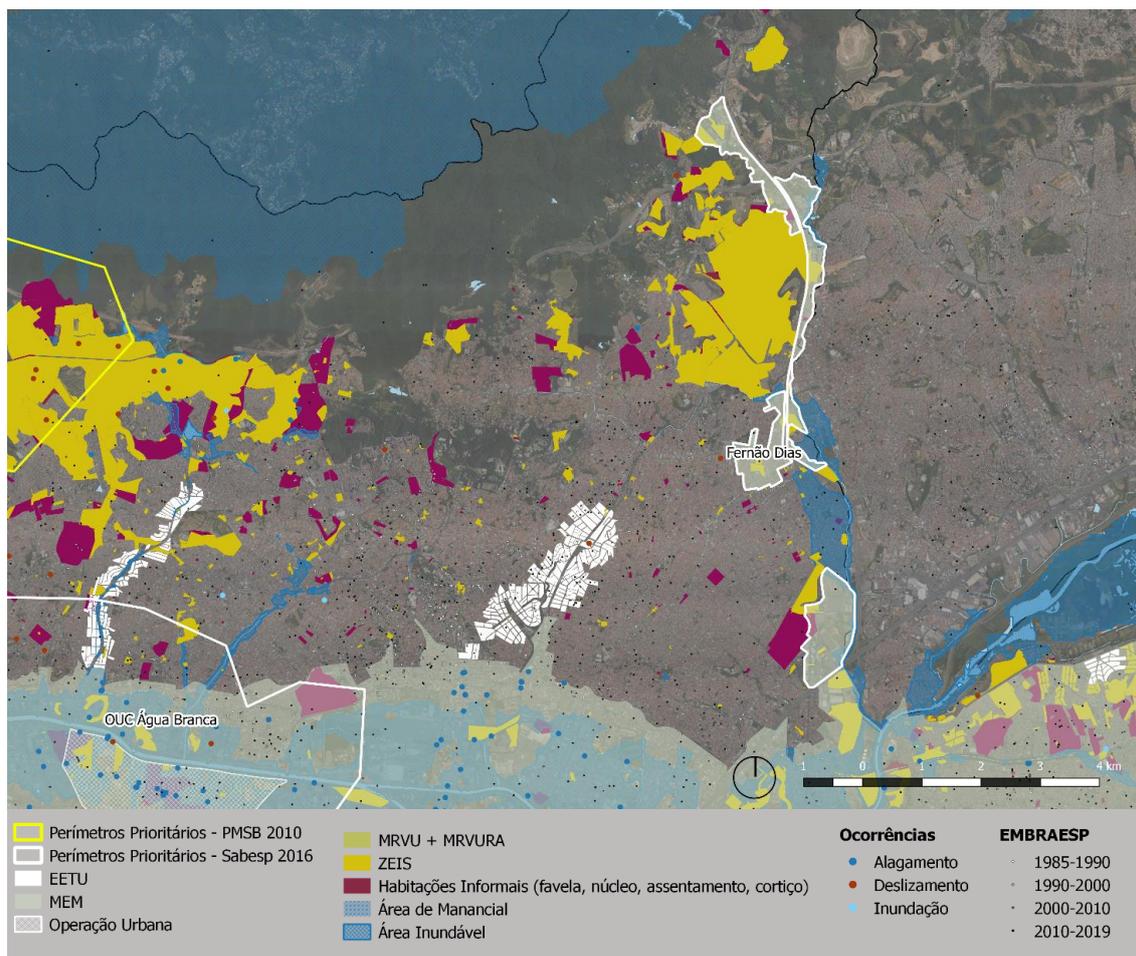


Fonte: autoria própria. Dados: PMSP e Sabesp.

O perímetro Tamanduateí (Figura 1) se expande pela porção sudeste da MEM, abrangendo as Subprefeituras da Sé, Mooca, Ipiranga e Vila Prudente, e conectando assim as Avenidas Alcântara Machado e 23 de Maio com a Av. Professor Luiz Ignacio Anhaia Mello e a Av. Doutor Gentil de Moura ao sul. Ele conecta principalmente importantes Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) da região central, próximas à área inundável ao redor da Av. do Estado, com algumas favelas, núcleos urbanizados e loteamentos irregulares ao sul.

O Eixo de Desenvolvimento Fernão Dias (Figura 2) à nordeste do município se concentra predominantemente na Subprefeitura do Jaçanã – Tremembé e se estende ao longo da Rodovia Fernão Dias, fazendo extensa divisa tanto com a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) ao sul, quanto com a Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA) a norte. Nele não há ocorrências notificadas de deslizamento, inundação ou alagamento, porém muito próximo ao perímetro demarcado se localizam extensos loteamentos irregulares e favelas da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental (MRVURA).

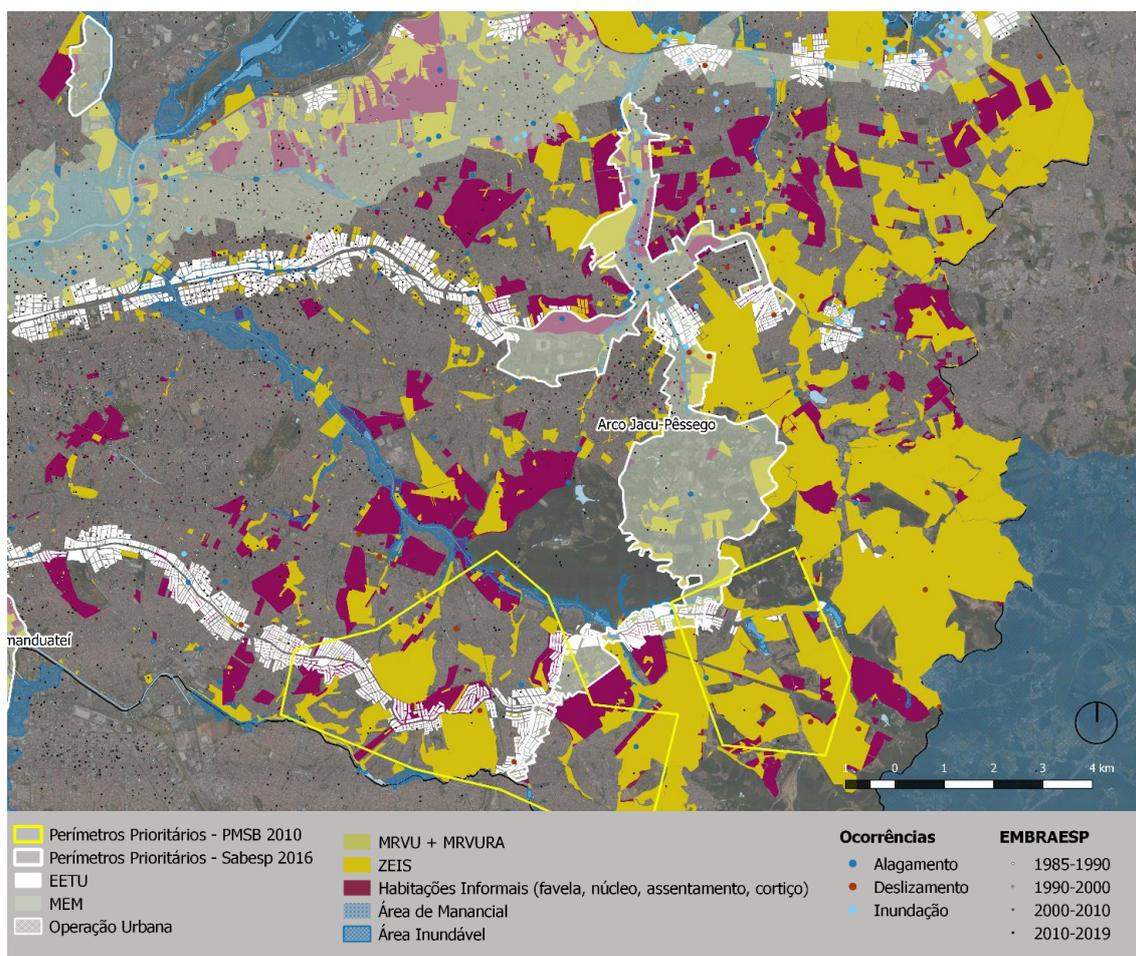
Figura 2: Perímetros Prioritários da repactuação de 2016 - Eixo de Desenvolvimento Fernão Dias



Fonte: autoria própria. Dados: PMSP e Sabesp.

O perímetro Jacu-Pêssego (Figura 3) por fim, localizado a leste, se estende principalmente pelas Subprefeituras de Itaquera e São Miguel, conectando os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana da Av. Antonio Estevão de Carvalho e da Av. Sapopemba. Ele cruza núcleos urbanizados e assentamentos informais principalmente na sua porção norte, porém faz divisa a leste e a oeste majoritariamente com a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU). A leste ele faz divisa com ZEIS ao longo praticamente de toda a sua extensão.

Figura 3: Perímetros Prioritários da repactuação de 2016 - Arco Jacu-Pêssego



Fonte: autoria própria. Dados: PMSP e Sabesp.

Todas as quatro áreas priorizadas, apesar de próximas a vias de alta circulação e que desempenham papel estruturante tanto no desenvolvimento dos seus respectivos bairros quanto na conexão intermunicipal e metropolitana, apresentam riscos geológicos e hidrológicos, ou exposição à vulnerabilidade socioambiental. Elas se configuram como áreas de transição entre perímetros de fragilidade urbana e ambiental e vias de transporte de média e alta capacidade. Segundo o Plano de Metas (anexo I) da revisão quadrienal de 2016, a MEM teria sido objeto da avaliação da Comissão por ter "um papel estratégico na reestruturação urbana no Município, por apresentar grande potencial de transformação urbana que precisa ser planejado e equilibrado" (Sabesp, 2016).

Além disso, os quatro perímetros abrangem planícies fluviais dos rios Tietê e Tamanduateí, muitas das quais suscetíveis à inundação. Segundo também ao anexo I, as bacias hidrográficas drenantes de cada perímetro praticamente correspondem às bacias de esgotamento consideradas no Sistema de Esgotamento Sanitário da RMSP, e assim os limites teriam sido delimitados de forma integrada, considerando os desafios do esgotamento sanitário e abastecimento de tais regiões, e as áreas críticas de drenagem pluvial para a Prefeitura de São Paulo.

Quando se considera, no entanto, os indicadores de cobertura e atendimento dos serviços de água e esgotos de cada perímetro a partir dos mapas anexos ao contrato, em oposição ao conjunto das suas bacias drenantes, observa-se que os indicadores dos perímetros prioritários são em todos os casos melhores do que da região onde se inserem. Assim, apesar de terem sido priorizadas regiões com ocorrências de fragilidade e potencial para requalificação urbana e infraestruturação, as áreas com vulnerabilidade extrema do município, tais quais as abarcadas pela Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) e pela Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental (MRVURA), não foram consideradas.

É fato que as quatro áreas priorizadas pela revisão contratual de 2016 compartilham de desafios socioambientais latentes, e apesar disso, precisam se desenvolver enquanto eixos de atração de serviços e atividade imobiliária compatível com linhas de transporte de alta capacidade. O que se problematiza nesse artigo, no entanto, não é o mérito da sua seleção ou não, e sim a prioridade dada a elas frente ao passivo socioambiental histórico do município no adequado atendimento habitacional da sua população de baixa renda.

Apesar da variável territorial ser decisiva no planejamento da expansão e manutenção das redes de água e esgoto, na repactuação quadrienal da Sabesp essa informação se encontra dispersa de forma rasa e questionável em meio às planilhas de projeção do crescimento populacional e domiciliar. Isso, pois a Companhia se vale de dois principais indicadores agregados para recalculer os investimentos necessários para o Município de São Paulo: 1. número de pessoas atendíveis; e 2. número de domicílios (formais e informais¹ atendíveis, sendo o segundo o principal deles. Nota-se que por atendíveis entende-se o conjunto da população e dos domicílios localizados em áreas urbanizadas definidas em comum acordo (Prefeitura e Estado), que deverão ser atendidas por rede pública de água e esgotos pela Sabesp (Sabesp, 2016).

Assim, foi convencionado em 2016 que seria obrigação da Sabesp atender a totalidade da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e as Macroáreas de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental e a de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental. A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável, ao extremo sul, foi considerada de atendimento especial, não estando prevista a operação e manutenção de soluções individuais pela Sabesp nesses locais (Sabesp, 2016).

Feito o cálculo de número de pessoas e de domicílios atendíveis em 2015, a Companhia aplicou sobre eles uma taxa de crescimento geométrico anual, calculada pela Fundação Seade com base nos dados censitários de 2010. A partir desses números projetados ano a ano, a Sabesp recalcula suas Metas de Atendimento e Cobertura das redes de água e esgoto, entre outras metas contratuais, considerando as diretrizes máximas de: 1. atender aos objetivos estratégicos do PDE quanto à universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário até 2029; 2. universalizar o serviço de coleta de esgotos na área formal em 2024. Assim, o Plano de Metas (anexo I) é na verdade um conjunto de projeções

para os indicadores municipais agregados, que são usados para aferir resultado ano a ano da Companhia, não havendo qualquer tipo de análise territorial da dispersão da demanda por expansão e qualificação da rede.

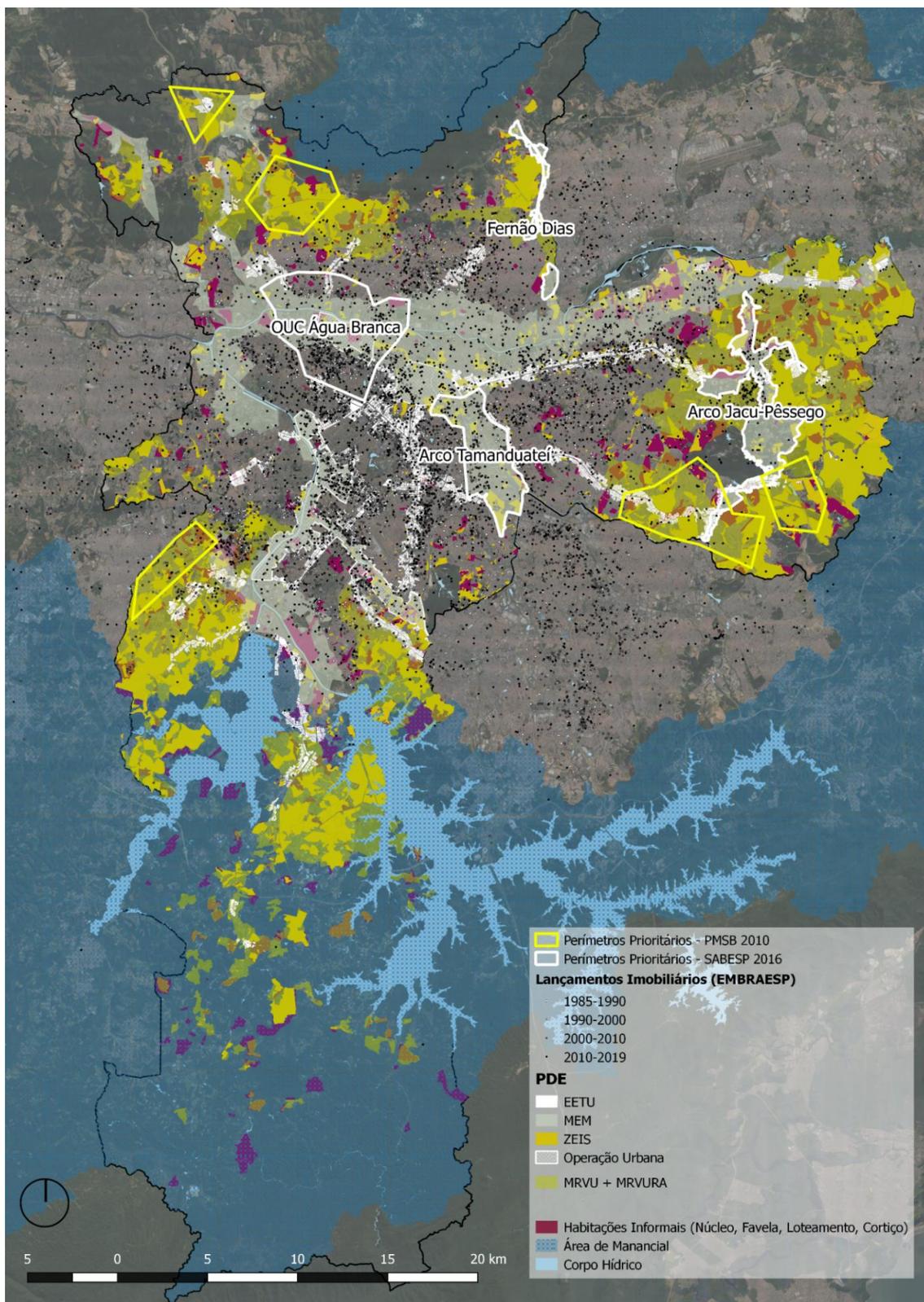
Por conseguinte, esses valores referenciais norteiam o cálculo dos montantes a serem investidos por Programa Estruturante da Sabesp. No Plano de Investimentos (anexo II), a mesma conta de projeção populacional ano a ano subsidia o reajuste da 'fórmula de rateio' entre municípios que se beneficiam do Sistema Integrado Metropolitano da Sabesp, ou seja, que juntos financiam as operações regionais da Companhia, cada qual na proporção compatível com seu porte populacional. Por fim, os investimentos e os cronogramas de execução para o período 2021-2039 são revistos em correspondência ao Plano de Metas.

Em contraponto a uma estimativa agregada e generalista do déficit em saneamento, quando se analisa a dispersão territorial das favelas, núcleos urbanizados, assentamentos informais e cortiços do Município de São Paulo, observa-se sua predominância nos extremos leste e sul da cidade, e uma significativa incidência a norte às margens do Parque da Cantareira. Muitas dessas áreas foram contempladas pelo PDE 2014 com a revisão dos perímetros e parâmetros das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), ou seja, *"porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social – HIS e Habitações de Mercado Popular – HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana"* (PDE, 2014).

Algumas das ZEIS estão abarcadas pelos perímetros priorizados da Macroárea de Estruturação Metropolitana e são interconectadas pelos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, porém sua grande maioria se concentra na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) e na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental (MRVURA) (Figura 4).

Apesar de serem as regiões vulneráveis socioambientalmente as mais demandantes de provisão de infraestrutura urbana, em especial de esgotamento sanitário, elas não são contempladas em 2016 pelo único mecanismo de priorização das ações do contrato entre Sabesp e Prefeitura de São Paulo. O que se observa na análise do Plano de Investimentos (anexo II) é que as ações previstas para essas áreas não só são descritas de forma superficial, como não é pactuado de forma transparente o mecanismo por meio do qual elas deverão ser continuamente monitoradas.

Figura 4: Perímetros Prioritários da repactuação de 2016



Fonte: autoria própria. Dados: PMSB e Sabesp.

Além dos anexos 'físicos orientativos' dos investimentos e dos mapas das principais obras de abastecimento e de esgotamento serem ilegíveis e pouco detalhados, a Companhia se compromete em contrato apenas a implementar os montantes gerais por Programa Estruturante (Quadro 2), não se responsabilizando por eventuais ineficiências e atrasos no atendimento da população de baixa renda, aquela que não é representada nem pelos indicadores agregados do município, nem pelos perímetros priorizados.

Quadro 2: Programas Estruturantes que incidem sobre as áreas vulneráveis socioambientalmente

<p>Programa Mananciais (Sabesp) / Urbanização de Favelas (SEHAB)</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Área de abrangência específica é a represa Guarapiranga e Billings; · Comporta ações de abastecimento de água e esgotamento sanitário que vão favorecer 66 núcleos das bacias citadas [assinado Convênio nº19.019/14, que viabiliza repasse de R\$ 181,53 milhões, por meio do Orçamento Empresarial da SABESP para a companhia ressarcir a PMSP pela execução das obras de saneamento via SEHAB].
<p>Programa Córrego Limpo</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Atuação conjunta entre Sabesp e PMSP, com menção explícita à divisão das responsabilidades e condicionando o cumprimento dos investimentos à atuação da PMSP no controle do uso e ocupação do solo e das faixas ribeirinhas; · Interdependência com o Projeto Tietê; · É mencionada explicitamente a demanda de eliminação dos lançamentos de esgotos em galerias; · A priorização dos córregos a serem despoluídos é descrita como sendo de competência compartilhada entre esferas, porém não há menção à metodologia do processo de priorização; · Critério de apuração da qualidade da água pela medição de DBO varia em função da <i>"dificuldade técnica e operacional de atuação na bacia"</i>, flexibilizando a apuração do indicador.
<p>Rede e ligações</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Ampliação projetada com base nas metas revisadas do número de economias a serem ligadas: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Programa Pró-conexão "Se liga na rede" ▪ Programa para Execução de Ligações Factíveis · Plano de trabalho conjunto da SABESP e PMSP, monitorado pelo Sistema de Gestão de Informações de Ligações Factíveis; · Priorização dos locais é competência do município (tomando como referência os preceitos técnicos e operacionais da Sabesp); · Acompanhamento e avaliação de resultados ficarão a cargo da Secretaria de Coordenação de Subprefeituras.

Fonte: autoria própria. Dados: Sabesp, 2016.

Em 2010, quando da assinatura original do contrato, as áreas priorizadas teriam sido aquelas delimitadas pelo Plano Municipal de Saneamento Básico (datado também de 2010). O contrato original padece dos mesmos problemas observados em 2016, como frágil

espacialização, indicadores contratuais agregados, e falta de clareza no monitoramento continuado, entretanto, a intenção ainda que superficial de priorizar microbacias mais representativas das fragilidades socioambientais do município foi ainda argumentável dada a predominância de ZEIS e habitações informais nas mesmas.

O que se assiste a partir de 2016 é a utilização da visão de cidade desejada pelo PDE 2014 como argumento para relativizar a prioridade do passivo socioambiental histórico do Município na provisão de infraestrutura de saneamento adequada à toda sua população. É indiscutível a importância de estimular o adensamento ao longo dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e mais ainda de viabilizar o acesso da população de baixa renda à cidade infraestruturada, no entanto, em 2016 esse cenário ainda se mostrava distante e dependente de outros fatores que influenciam a produção imobiliária para as famílias com renda mensal de até 3 salários-mínimos – como demonstra a mancha de lançamentos imobiliários até 2019 (Figura 4). Em contraponto, o déficit latente no acesso à infraestrutura de água e esgoto já se demonstrava uma realidade diária das favelas, núcleos urbanizados e assentamentos informais dos extremos leste, norte e sul.

Tanto as ZEIS, quanto a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e Recuperação Ambiental, também recém instituídas pelo PDE 2014, poderiam ter sido selecionadas para nortear metodologicamente a delimitação dos perímetros prioritários. A partir delas inúmeras outras possibilidades de seleção casada poderiam ter sido escolhidas, sem desconsiderar o princípio de adensamento ao longo dos eixos de transporte coletivo, como por exemplo adotar o critério de quais microbacias drenantes tem maior ocorrência de ZEIS e se encontram mais próximas dos EETU. Entretanto, o PDE 2014 foi fortemente mobilizado na argumentação da repactuação apenas do ponto de vista das diretrizes expressas para a Macroárea de Estruturação Metropolitana, reiterando a invisibilização das áreas vulneráveis.

5 | CONCLUSÃO

Em vista da tendência de distanciamento do estado da prestação direta dos serviços públicos, em benefício de novos modelos hídricos de prestação com ampliação da participação privada, demonstra-se a partir de revisão bibliográfica e do estudo de caso da política de saneamento do município de São Paulo os potenciais riscos e consequências da contratualização para a efetivação de direitos sociais. No caso específico do arranjo entre Prefeitura e Governo do Estado para implementação da política de saneamento, constata-se que os indicadores contratuais da Sabesp quando analisados de forma agregada escondem desigualdades históricas no acesso à infraestrutura de água e esgoto, e desde 2010 não são acompanhados de mapas mais detalhados dos perímetros da cidade ainda não atendidos, com regularidade e qualidade, pelos sistemas metropolitanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Sendo o contrato entre Prefeitura e Governo do Estado o principal mecanismo para nortear a prestação dos serviços e garantir transparência aos compromissos públicos de ambas as esferas de governo, é imprescindível que ele discorra de forma clara e mensurável sobre as responsabilidades compartilhadas e individuais de cada órgão no atendimento da população sem acesso aos serviços de abastecimento e esgotamento sanitário. Por meio da imprecisão contratual, da ausência de metas territoriais, e da fragilidade dos sistemas de avaliação e monitoramento se oculta ano após ano o não enfrentamento efetivo do déficit remanescente.

Este diagnóstico da política de saneamento do município de São Paulo, apesar de específico, demonstra a relevância da ampliação das agendas de pesquisa no campo dos estudos urbanos em torno dos instrumentos de prestação dos serviços públicos, em especial contratuais. Estes podem impactar diretamente o padrão de desenvolvimento do tecido urbano, podem ocultar desigualdades territoriais estruturais, e inclusive distanciar o orçamento público dos objetivos visados pelas respectivas políticas.

REFERÊNCIAS

CAMARGO, Cândido Procópio Ferreira de; CARDOSO, Fernando Henrique; MAZZUCHELLI, Frederico; MOISÉS, José Álvaro; KOWARICK, Lúcio; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; SINGER, Paul Israel; BRANT, Vinícius Caldeira. São Paulo 1975: Crescimento e pobreza. Edições Loyola, 1975.

FAUSTINO, Raphael Brito; ROYER, Luciana de Oliveira. A Construindo regulação: incentivos ao mercado privado de infraestrutura urbana no Brasil. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (Org.). Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

LASCOUMES; LE GALES. Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. In: CNRS/CEVIPOF. Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions, Vol. 20, No. 1. Blackwell Publishing: Malden/USA e Oxford/UK, 2007. ISSN 0952-1895.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B. Guy. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. In: Journal of Public Policy, Vol. 9, No. 1 (Jan. - Mar., 1989), pp. 35-58. Published by: Cambridge University Press Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4007218>. Accessed: 09/04/2013.

MARCO, Anna Carolina. Saneamento na Região Metropolitana de São Paulo: entraves, disputas e os desafios à universalização. Trabalho Final de Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP. São Paulo, 2019.

MOREIRA, Renata Maria Pinto. Distribuição de água na Região Metropolitana de São Paulo: tecnologias de universalização e produção do espaço. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional pela FAUUSP. São Paulo, 2018.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre. Arranjos de Implementação e Ativação de Capacidades Estatais para Políticas Públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. In: Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n.29. ISSN 2237-6208. Brasília: Ipea, 2021.

POLLINI, Paula; CLAUZET, Mariana; BARBOSA, Eduardo Caetano. Um balanço das regionalizações do saneamento básico após a revisão do Marco Regulatório (Lei nº 14.026/2020). In: IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Boletim regional, urbano e ambiental. N. 29 Brasília: Ipea - Dirur, 2023.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado. São Paulo: PMSP, 2015.

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Plano Municipal de Saneamento Básico. São Paulo, 2010.

RACO, Mike. Delivering Flagship Projects in an Era of Regulatory Capitalism: State-led Privatization and the London Olympics 2012. International Journal of Urban and Regional Research. DOI:10.1111/1468-2427.12025. Volume 38.1 January 2014.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. O Saneamento no Brasil: Políticas e Interfaces. 2.ed. Belo Horizonte - MG: UFMG. 2008. ISBN 978-85-7041-633-9.

RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina. Infraestrutura em disputa: da construção crítica de um objeto de pesquisa à compreensão das transformações no contexto da financeirização. In: _____ (Org.). Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

SABESP. Primeiro termo de aditamento ao contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário celebrado em 23/06/2010 pelo Estado de São Paulo, pelo Município de São Paulo e pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. São Paulo: s.n., 2016.

VETTER, David Michael; MASSENA, Rosa Maria Ramalho. Quem se apropria dos benefícios líquidos dos investimentos do estado em infra-estrutura urbana? In: SILVA, L. A. Machado da (Org.) Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1982.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999.

YASSU, Alexandre; PULHEZ, Magaly Marques. A circulação da água como dinheiro: grupos econômicos e a financeirização do setor de saneamento básico no Brasil. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina (Org.). Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica. 1ª edição. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

¹ A Sabesp entende por “domicílios informais” os domicílios localizados em favelas, núcleos urbanizados e loteamentos irregulares com renda de até 6 salários-mínimos, segundo dados do Habisp - sistema de informações criado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) que antecedeu o Habitasampa. Nos casos em que a quantidade de economias residenciais por perímetro da Sabesp for superior ao número de domicílios estimados pelo Habisp, a Sabesp adota a sua estimativa própria.