

Potencialidades e contradições do FMSAI no município de São Paulo – 2011-2018

Potentialities and contradictions of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure in the city of São Paulo – 2011-2018

Lucas Daniel Ferreira [1]

Resumo

O presente artigo propõe uma análise crítica sobre a política de saneamento no município de São Paulo, com enfoque para atuação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, entre 2011 e 2018. Para tanto, ilustra a relevância do fundo municipal em relação a outras fontes de recursos e detalha sua execução orçamentária nesse período. A proposta metodológica adotada buscou compreender o papel do FMSAI na busca pela universalização do saneamento, considerando duas dimensões essenciais: os investimentos ao longo do tempo e sua distribuição no território. Os resultados apresentados indicam que, apesar de incorporar o caráter intersectorial da política de saneamento ambiental em seu desenho institucional, sua execução levou ao acirramento do conflito distributivo inerente ao orçamento público.

Palavras-chave: fundo público; orçamento público; saneamento ambiental; governança da água; política urbana.

Abstract

This article proposes a critical analysis of the sanitation policy in the city of São Paulo, focusing on the performance of the Municipal Fund for Environmental Sanitation and Infrastructure (FMSAI) between 2011 and 2018. It illustrates the relevance of the municipal fund in relation to other sources of resources and details its budget execution in this period. The methodological proposal adopted here aimed to understand the role of the FMSAI in the pursuit of universal sanitation considering two essential dimensions: investments over time and their distribution in the territory. The results indicate that, despite incorporating the intersectoral character of the environmental sanitation policy in its institutional design, its execution led to the worsening of the distributive conflict inherent in the public budget.

Keywords: public fund; public budget; environmental sanitation; water governance; urban policy.



Introdução

A literatura crítica sobre o papel do fundo público (Oliveira, 1988) e suas implicações na reprodução do capital, de um lado, e na reprodução da força de trabalho, de outro, evidenciou a importância da atuação estatal no domínio econômico (Bercovici e Massoneto, 2006). O orçamento público do Estado de Bem-Estar-Social, em sua origem, teria como características fundamentais a prestação de serviços públicos e a garantia de direitos sociais. No entanto, a condição periférica da economia brasileira jamais alcançou o padrão de financiamento keynesiano dos países centrais, passando por processos de maior instabilidade.

Tendo em vista o direito humano à água e ao saneamento, a atuação estatal sobre o financiamento das infraestruturas de água e esgoto é caracterizada pela necessidade de um alto grau investimento, fazendo com que as práticas de subvenções ou subsídios públicos sejam, historicamente, usuais no setor de saneamento básico em escala global (Heller et al., 2014). No caso brasileiro, parte importante dos recursos investidos pelos agentes privados não se caracteriza como recursos próprios, mas sim como recursos, majoritariamente, advindos de fundos e bancos públicos – como, por exemplo, FAT, FGTS e BNDES – com o objetivo de alavancar as atividades do setor a partir de taxas de juros consideravelmente atraentes (Britto e Rezende, 2017).

A Lei Nacional de Saneamento Básico (lei n. 11.445/2007) teve o papel de preencher o vazio institucional (Britto, 2011; Heller et al., 2014) que marcava a política nacional de saneamento desde o fim do Plano Nacional de Saneamento – Planasa. O marco regulatório

nacional reconheceu os municípios como titulares dos serviços de saneamento básico no País, abrindo a possibilidade de o poder local instituir, por meio dos chamados contratos de programa, os convênios de cooperação junto às Companhias Estaduais de Saneamento Básico – CESBS. Nesse sentido, estabeleceu-se que os municípios poderiam, isoladamente ou em consórcios públicos, criar fundos com o objetivo de custear a universalização do acesso ao saneamento, a partir do investimento de parcela da receita oriunda dos serviços de saneamento básico.

De acordo com levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE,¹ o número de municípios que declararam possuir fundo municipal para essa função passou de 215 (3,9%), em 2011, para 580 (10,4%) em 2017.

No caso de São Paulo, chama a atenção, por um lado, a diversidade das ações que podem ser financiadas a partir dos recursos desse fundo municipal, o que demonstra uma leitura intersetorial do saneamento ambiental (Moretti e Moretti, 2014). Por outro lado, considerando que o orçamento público é um espaço de mediação do conflito em torno dos recursos do fundo público, o conflito distributivo tende a acirrar-se no momento da divisão desse fundo entre as diferentes políticas públicas, especialmente em um cenário de recessão econômica e estagnação das receitas municipais (Peres, 2020), conforme veremos adiante.

Nesse sentido, o presente artigo visa explorar as potencialidades e as contradições presentes na atuação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI de São Paulo e está organizado em quatro seções, além desta introdução. A primeira

apresenta a relevância do fundo municipal no financiamento da política urbana a partir de uma análise comparativa com as principais fontes de recursos. A segunda trata da execução orçamentária do FMSAI e de suas alterações no período de 2011 a 2018, com enfoque para as disputas acerca da alocação de seus recursos. Na terceira, exploramos a dimensão espacial dos investimentos nesse mesmo recorte temporal. Por fim, as considerações finais apontam, com base nos dados apresentados, para as contradições presentes na execução do fundo municipal.

Potencialidades do FMSAI na política urbana do município de São Paulo

O início dos anos 2000 foi marcado pela disputa sobre a titularidade dos serviços de saneamento entre estado e município de São Paulo. Após tentativas frustradas de municipalização dos serviços, regulamentou-se um modelo de governança compartilhada de abastecimento e esgotamento sanitário na capital paulista. O convênio e o contrato, instituídos em 2010 (São Paulo, 2010a e 2010b), asseguraram a prestação de serviços pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp pelo prazo de 30 anos, definindo as atribuições de ambos os entes federativos, tanto do estado, através da Sabesp e agência reguladora, quanto do município. De maneira geral, com pouca descentralização e controle social e forte viés econômico-financeiro (Moretti e Moretti, 2014; Ferreira, 2020).

De acordo com o contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário,² uma parcela dos recursos obtidos pela Sabesp a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário deve ser repassada ao FMSAI, com o objetivo de complementar a atuação da Sabesp no município.

No entanto, a finalidade do Fundo seria investir em amplo leque de obras e serviços relativos a: (1) intervenções em áreas ocupadas, predominantemente, por população de baixa renda, visando à regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários; (2) provisão habitacional para atendimento de famílias em áreas de influência ou ocupadas predominantemente por população de baixa renda; (3) desapropriação de áreas para implantação das ações de responsabilidade do Fundo; (4) limpeza, despoluição e canalização de córregos; (5) drenagem, contenção de encostas e eliminação de riscos de deslizamentos; (6) implantação de parques e de outras unidades de conservação necessárias à proteção das condições naturais e de produção de água no município, de reservatórios para o amortecimento de picos de cheias, de áreas de esporte, de obras de paisagismo e de áreas de lazer (São Paulo, 2010b).

A gestão dos recursos do Fundo é realizada por um conselho gestor, presidido pela Secretaria de Habitação e composto por outras oito secretarias municipais³ e três conselhos de representação da sociedade civil e organizada.⁴ As deliberações do conselho gestor são publicadas no *Diário Oficial da Cidade* e divulgadas no site oficial do fundo, visando à transparência das discussões realizadas no âmbito do conselho.

Fluxograma 1 – Fluxo dos recursos do FMSAI.
Funções de governo sintetizam as ações adotadas na metodologia



Fonte: elaboração própria com base nas ações definidas pelo convênio de governança compartilhada.

A composição institucional do conselho gestor, ainda que apresente limitações no que se refere ao controle e à participação social, sugere a superação de uma lógica setorial na aplicação de recursos públicos municipais. Assume-se, portanto, o caráter intersetorial na política de saneamento ambiental do município.

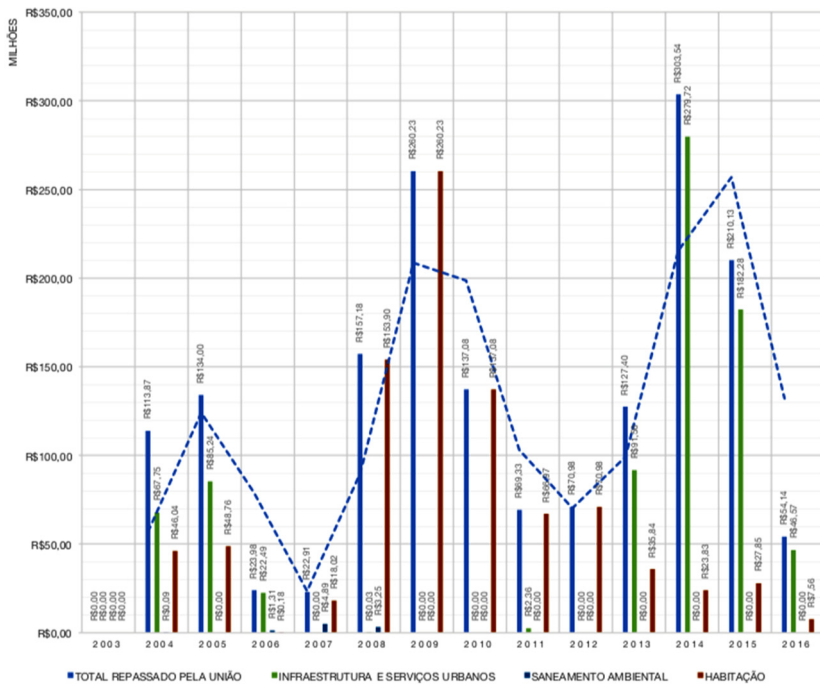
Cabe observar que o Plano Municipal de Saneamento Básico, coordenado pela Secretaria Municipal de Habitação, foi elaborado em 2010 e prevê um horizonte de planejamento de 20 anos, com atualizações periódicas quadriênis. No entanto, apenas no ano de 2019 a prefeitura de São Paulo lançou uma revisão complementar ao plano com novas diretrizes, visando à revisão integral do PMSB para o ano de 2020.

O referido plano, instituído através de decreto municipal n. 58.778 de maio de 2019, não estabelece um plano de investimentos considerando os recursos do FMSAI ou os recursos realizados pela Sabesp no município nos anos de 2019 e 2020, deixando-o a cargo, respectivamente, do conselho gestor do fundo e do comitê gestor do contrato.

Para compreender a relevância do FMSAI no financiamento da política urbana, habitacional e de saneamento na cidade de São Paulo, é necessário entendê-lo como uma fonte de recursos municipal robusta e perene. Para isso, propomos uma análise comparativa com outras fontes de recursos importantes para o desenvolvimento da política urbana na escala local.

As transferências de recursos da União para o financiamento da política urbana no município de São Paulo, entre os anos de 2003 e 2016, demonstram dois períodos evidentes de maior capacidade de investimento. O período de 2007 a 2012 foi marcado pelo lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, voltado principalmente a obras e serviços de urbanização de assentamentos precários e regularização fundiária, atingindo, em 2009, sua maior marca, na ordem de 260 milhões de reais (Gráfico 1). Nesse mesmo ano, é inaugurada a segunda fase do programa federal (PAC – II), que se estende até o final do ano de 2016, em constante queda.

Gráfico 1 – Receita do município de São Paulo através de convênios e transferências federais, recursos destinados às ações de desenvolvimento urbano. Valores anuais em milhões de reais corrigidos para 2016



Fonte: Royer, Santos e Filocomo (2018).

No período de 2013 a 2016 verifica-se importante incremento de repasses federais destinados a projetos de infraestrutura urbana na cidade de São Paulo, atingindo um pico de mais de 279 milhões de reais em 2014. A partir de 2013, chamam a atenção a redução dos repasses para as obras de habitação e o aumento exponencial para as obras de infraestrutura e serviços urbanos a partir do convênio entre Secretaria de Infraestrutura Urbana – Siurb e Ministério das Cidades – MCidades (Royer, Santos e Filocomo, 2018).

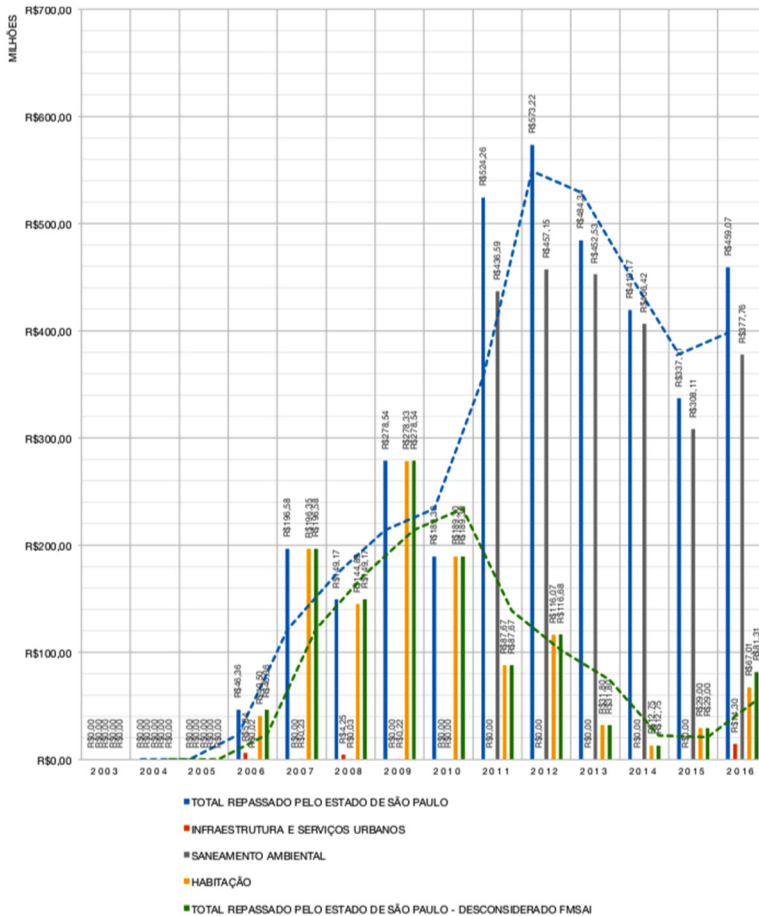
Ao observarmos a receita do município de São Paulo através dos repasses de convênios estaduais, temos que, entre os anos 2006 e 2009, grande parte dos repasses ocorreu na função habitação, devido a convênios assinados entre Sehab e a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Governo do Estado – CDHU, voltados principalmente à construção de novas unidades habitacionais. Entre os anos 2010 e 2012, o governo do Estado, enquanto tomador de um novo contrato junto ao Programa de Aceleração do

Crescimento – PAC, também conhecido como PAC Mananciais, repassou recursos importantes que visaram a obras e serviços de urbanização e saneamento básico nas áreas de mananciais das represas Billings e Guarapiranga.

A cooperação estadual para o financiamento do desenvolvimento urbano paulistano ganhou nova dimensão em 2011, com o início

da operação FMSAI, responsável por concentrar 67% de todos os recursos estaduais repassados ao município de São Paulo entre os anos de 2003 e 2016. Ao todo, o FMSAI transferiu mais de 2,4 bilhões de reais à capital entre 2011 e 2016, o que explica a inflexão apresentada pelo Gráfico 2 (Royer, Santos e Filocomo, 2018).

Gráfico 2 – Receita do município de São Paulo através de convênios estaduais, recursos repassados ao FMSAI. Valores em milhões de reais corrigidos para 2016



Fonte: Royer, Santos e Filocomo (2018).

Importa apontar que os recursos do FMSAI repassados pela Sabesp não representam propriamente uma transferência estadual de recursos fiscais ao município de São Paulo. Considerando que tais recursos são receitas oriundas do contrato de concessão e prestação de serviços, deveriam ser classificados como receita própria do município. No entanto, essa distorção contábil permanece até os dias de hoje.

Comparando as receitas estaduais e federais do município de São Paulo, através dos gráficos apresentados anteriormente (Gráficos 1 e 2), pode-se ter uma noção da relevância do FMSAI no financiamento da política urbana em relação aos repasses de programas federais como o PAC (I e II). Tomando como exemplo o ano de 2014, ano de maior receita via repasses federais e uma das menores receitas estaduais da série histórica,⁵ as transferências federais atingiram a marca de aproximadamente 300 milhões de reais, e os recursos do FMSAI chegaram à casa dos 400 milhões de reais no ano.

Em um cenário de crise fiscal e inconsistências nos repasses da União – através dos programas federais como PAC e MCMV –, o município de São Paulo amplia sua autonomia orçamentária e financeira através da instituição do FMSAI.

Outra fonte de recursos importante para a cidade de São Paulo é o Fundo de Desenvolvimento Urbano – Fundurb. Uma análise comparativa em relação a esse fundo municipal, também protagonista do financiamento do desenvolvimento urbano, contribui para ampliarmos o entendimento sobre o papel do FMSAI. Não se trata, contudo, de uma análise comparativa, a fim de hierarquizar a importância de ambos os fundos, uma

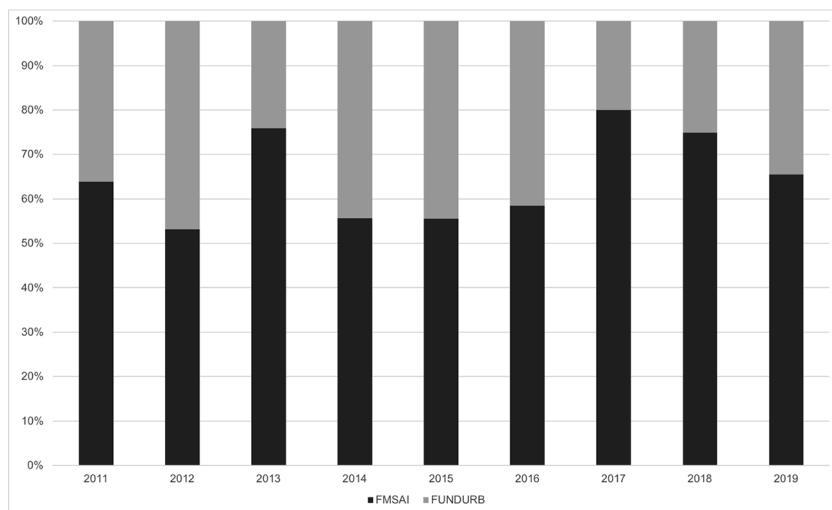
vez que desempenham, muitas vezes, papéis complementares na estrutura orçamentária de algumas secretarias municipais.

O Fundurb, criado no ano de 2002 pelo Plano Diretor Estratégico, tem como principal característica a redistribuição dos ônus da valorização imobiliária para a coletividade. De acordo com o Plano Diretor Estratégico de 2014, prevê-se de destinação de recursos do fundo para seis funções prioritárias: (1) programas de habitação de interesse social; (2) implantação de sistemas de transporte coletivo; (3) ordenamento e direcionamento da estruturação urbana; (4) implantação de equipamentos urbanos e espaços públicos; (5) proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; e (6) criação de unidades de conservação.

A fim de demonstrar a importância do Fundurb na execução orçamentária das secretarias municipais que têm acesso aos seus recursos, Paim (2019, p. 24) aponta que “o volume de recursos do Fundurb utilizado pela Secretaria Municipal de Habitação, quando comparado com o valor liquidado do orçamento da secretaria em 2016, chega a representar quase 50%”.

Ainda que o Fundurb tenha uma participação importante no orçamento destinado ao desenvolvimento urbano de São Paulo, os recursos do FMSAI representam a maior parcela. A relação entre as despesas totais de ambos os fundos, se considerarmos os recursos totais liquidados, em todas as suas funções de governo, temos uma média de 65% para o FMSAI e 35% para o Fundurb, no período entre o ano de 2011 e 2019 (Gráfico 3). O ano de maior disparidade entre a participação dos dois fundos no financiamento das políticas urbanas foi 2017, quando o FMSAI representou 80% e o Fundurb, 20%.

Gráfico 3 – Relação entre despesas totais dos fundos FMSAI e Fundurb.
Valores em porcentagem



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

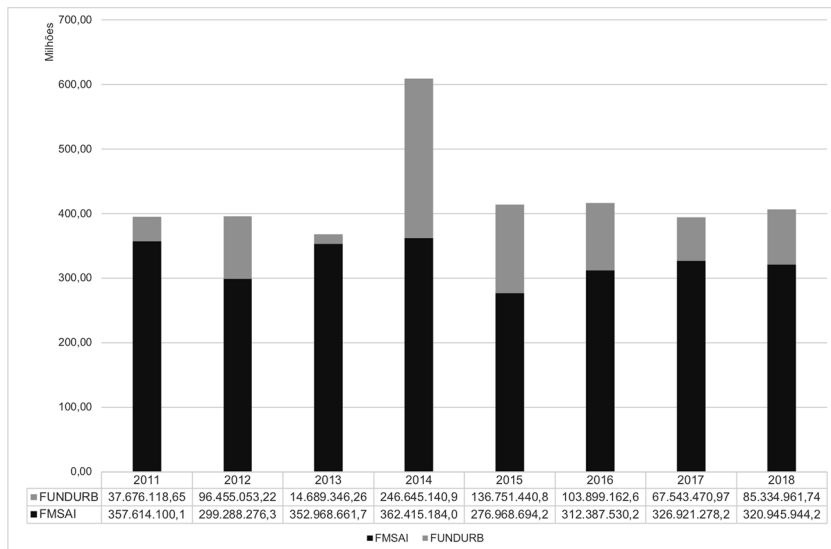
Devido ao fato de que a principal fonte de recursos do Fundurb é a arrecadação da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, sua receita depende diretamente da atividade imobiliária na cidade, fazendo com que os recursos disponíveis nesse fundo tenham uma variação considerável de ano para ano. Além disso, o fato de a captação de recursos do FMSAI ser baseada em porcentagem da receita sobre os serviços de água e esgotamento sanitário faz com que sua receita seja tendencialmente mais constante, fato este que também reflete em sua execução orçamentária – como veremos na seção a seguir.

Sobre os valores absolutos liquidados nas funções habitação e saneamento, entre 2011 e 2018, o Fundurb apresentou um total de investimentos da ordem de 1,1 bilhão

(26%), enquanto o FMSAI concentrou uma execução orçamentária acima de 3,2 bilhões (74%), apresentando uma capacidade financeira três vezes superior.

A análise dos dados desenvolvida na presente seção expressa a importância do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura, em números gerais, no financiamento de política urbana do município de São Paulo, especialmente no que se refere às funções de governo habitação e saneamento. Em termos de volume de recursos, o FMSAI atingiu uma dimensão sem precedentes no município, ampliou a autonomia do município em relação aos repasses federais do PAC I e II e se consolidou como a principal fonte de recursos da política habitacional, de saneamento ambiental e infraestrutura, com maior estabilidade e robustez que o Fundurb.

Gráfico 4 – Valores liquidados nos fundos FMSAI e Fundurb, nas funções de governo habitação e saneamento, no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

A execução orçamentária em perspectiva: alocação dos recursos no período 2011-2018

O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, assim como outros inúmeros fundos públicos municipais, é um mecanismo de gestão orçamentária e financeira que funciona através da vinculação das receitas definida por lei, dotação orçamentária específica e uma conta específica para as transações financeiras. Do ponto de vista da gestão orçamentária e financeira, a vantagem de se operar o orçamento através de um fundo, para além da vinculação da receita, é o fato de um

eventual saldo no encerramento de um exercício ser transferido para o exercício seguinte, garantindo, assim, que os recursos – vinculados às atividades específicas – não retornem ao tesouro municipal ou a outras finalidades.

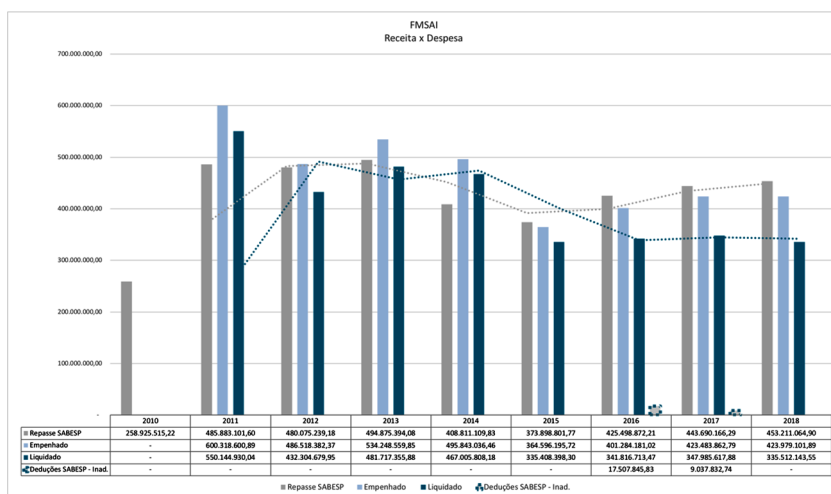
O fato de os fundos públicos contábeis garantirem seu orçamento de um ano para o outro é importante para olharmos para a execução orçamentária do FMSAI. Nesse sentido, apesar de o fundo ter sido criado por lei no ano de 2009,⁶ o convênio de cooperação e seu respectivo contrato só foram assinados em junho de 2010 e, portanto, os primeiros repasses da Sabesp ao município ocorreram apenas no terceiro e quarto trimestres do ano de 2010. Além disso, os primeiros investimentos foram realizados a partir do ano de 2011.

A leitura da execução orçamentária do fundo sugere-nos uma análise separada em três diferentes fases: (1) 2010 e 2011 – por serem marcados como anos atípicos – os repasses realizados em 2010 compuseram a Lei Orçamentária Anual de 2011, quando vieram a ser contabilizados como despesas; (2) de 2012 a 2014 – o fundo operou com a mais alta capacidade de investimentos, acima de 400 milhões de reais por ano; (3) 2015 a 2018 – período pós-crise de gestão hídrica, no qual os repasses estaduais tiveram importante redução, especialmente no ano de 2015. Nos anos seguintes, gestão dos recursos mostrou-se incapaz de recuperar sua capacidade de investimento, aumentando progressivamente a diferença entre os valores empenhados e os valores liquidados.⁷

O primeiro ano de execução orçamentária do FMSAI (2011) foi o ano de mais alto desempenho do ponto de vista de volume de recursos: devido ao saldo acumulado do exercício anterior, a despesa ultrapassou a receita e atingiu a marca superior a 550 milhões de reais no ano. Nesse ano, praticamente todo o recurso disponível no fundo executado foi concentrado na Secretaria de Habitação, pasta responsável por presidir o Fundo – como veremos adiante.

Em 2012 e 2013, as despesas do Fundo foram relativamente constantes, investindo em média 450 milhões de reais em cada ano. Assim como 2011, nesses dois anos, os recursos ficaram concentrados na Secretaria de Habitação. No ano de 2014, no entanto, a crise hídrica e a queda de arrecadação da Sabesp levaram a uma queda nos repasses ao

Gráfico 5 – Receita versus despesas empenhadas e liquidadas. FMSAI no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

FMSAI. As despesas, por sua vez, mantiveram o patamar dos 400 milhões de reais, e os valores liquidados ultrapassaram os valores de repasse, utilizando o saldo dos anos anteriores.

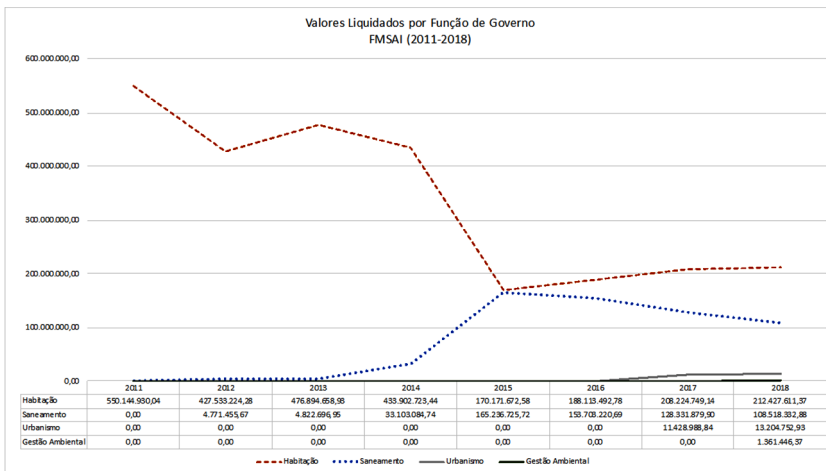
Com o aprofundamento da crise hídrica em 2015, a receita seguiu decrescente e levou ao ano de menor investimento na série histórica. Os anos seguintes, de 2016 a 2018, foram marcados pela recuperação da arrecadação da Sabesp e por um aumento progressivo de seus repasses ao município que, por sua vez, não recuperou sua capacidade de gestão, e os investimentos estacionaram na casa dos 340 milhões de reais, chegando a um saldo de quase 90 milhões de reais apenas no ano de 2018. Nesse período de maior diferença entre valores empenhados e liquidados, os maiores saldos inutilizados deram-se em grandes obras de infraestrutura, principalmente nas ações de

intervenções de controle de cheias realizadas pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana – Siurb.

Dessa vez, os investimentos realizados por função de governo permitem-nos identificar as principais disputas entre as secretarias municipais pelos recursos do fundo (Gráfico 6). Do ponto de vista institucional e metodológico, os valores investidos na função habitação foram executados pela Secretaria Municipal de Habitação (Sehab) e os valores investidos na função saneamento representam a execução pela Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana.

Nesse caso, a análise do Gráfico 6 sugere a distinção de dois períodos bem definidos: (1) de 2011 a 2014, os recursos do FMSAI são destinados em sua totalidade aos projetos/atividades da Secretaria de Habitação – Sehab; e (2) em 2015, há uma evidente inflexão na

Gráfico 6 – Valores liquidados por função de governo – FMSAI no período de 2011 a 2018. Valores atualizados , com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

destinação dos recursos, chegando a quase 50% para a função habitação e 50% para a função saneamento. De 2016 a 2018, os recursos seguem distribuídos entre as duas funções de governo, com queda na função saneamento e um ligeiro aumento na função habitação.

No primeiro período, o Fundo investiu nos quatro anos um valor total próximo de 1,9 bilhão de reais concentrados na função habitação. De maneira geral, esses recursos foram destinados às obras de urbanização de favelas, divididos em dois grandes programas: Urbanização de Favelas e o Programa Mananciais.⁸ Ambos os programas incluem ações de urbanização integrada, com implementação de redes de água e esgotamento sanitário e infraestrutura de drenagem em assentamentos precários, ações de regularização fundiária, desapropriação de terrenos e construção de novas unidades habitacionais para reassentamento das famílias de baixa renda.

No entanto, cabe apontar que o montante de recursos investidos na função habitação não representa, necessariamente, a garantia do direito à moradia como regra. Conforme aponta Silva (2020), esse período foi marcado por um aumento exponencial de novos atendimentos habitacionais provisórios através de pagamento de verbas pecuniárias⁹ para famílias removidas por frentes de obras de urbanização de favelas.

Para compreendermos a inflexão ocorrida no ano de 2015, sugerem-se dois elementos centrais para a análise, que serão explorados adiante: (1) de maneira contraintuitiva, apesar do aumento considerável dos repasses federais para ações de infraestrutura e serviços urbanos (Gráfico 1), o FMSAI não teve uma participação considerável nas contrapartidas do município previstas nos convênios;

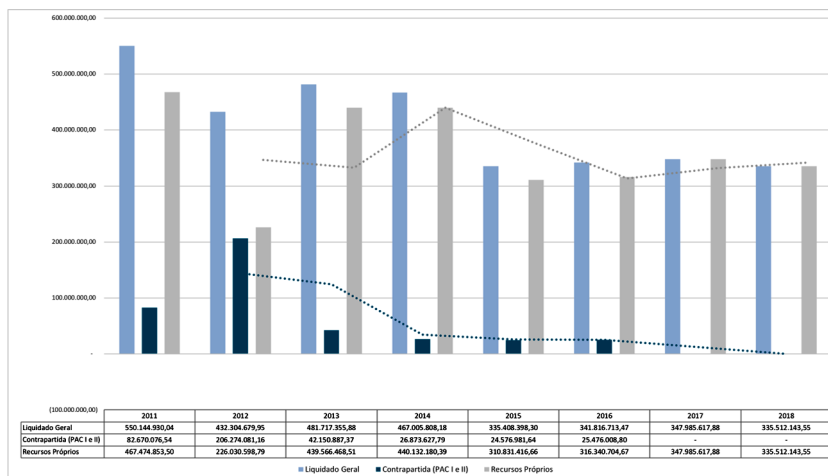
(2) com a instituição do Plano Diretor Estratégico, em 2014, houve alterações sobre a regulamentação do financiamento da política urbana – especificamente do Fundurb – que, potencialmente, levaram a uma reacomodação dos investimentos no FMSAI.

O convênio entre o Ministério das Cidades e a Secretaria de Infraestrutura Urbana representou o maior incremento de repasses federais, a partir do ano de 2014 (Gráfico 1). Seria razoável a hipótese de que tais convênios com o Governo Federal teriam causado a inflexão no fundo municipal a partir do ano de 2015, ao drenar recursos municipais para pagamento de contrapartidas previstas, comumente, nos convênios federais. Essa hipótese, contudo, não se aplica.

Os repasses de programas federais não demonstraram influência direta no direcionamento dos recursos do FMSAI. O Gráfico 7 ilustra a relação entre recursos do FMSAI utilizados como complementação de recursos federais (PAC I e II), enquadrados como contrapartida do município, e os recursos liquidados em programas e atividades exclusivamente municipais. Em 2011 e 2012, nota-se uma contribuição importante dos recursos do FMSAI para pagamento de contrapartidas do município ao PAC, em sua modalidade Urbanização de Assentamentos Precários. Em 2012, quase metade dos recursos liquidados no Fundo foi destinada a contrapartida, atingindo o montante de 206 milhões de reais, para serviços e obras em Paraisópolis, São Francisco e Programa Mananciais (PAC-Mananciais).

A partir de 2013, destaca-se uma queda considerável da alocação dos recursos em forma de contrapartida. Já, entre 2015 e 2016, as contrapartidas foram alocadas

Gráfico 7 – Valores do FMSAI destinados a contrapartida do PAC, no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Sehab – PSMP. Elaboração própria.

majoritariamente em serviços e obras de drenagem do córrego Ponte Baixa; porém o volume de recursos é insuficiente para explicar a inflexão demonstrada pelo Gráfico 6.

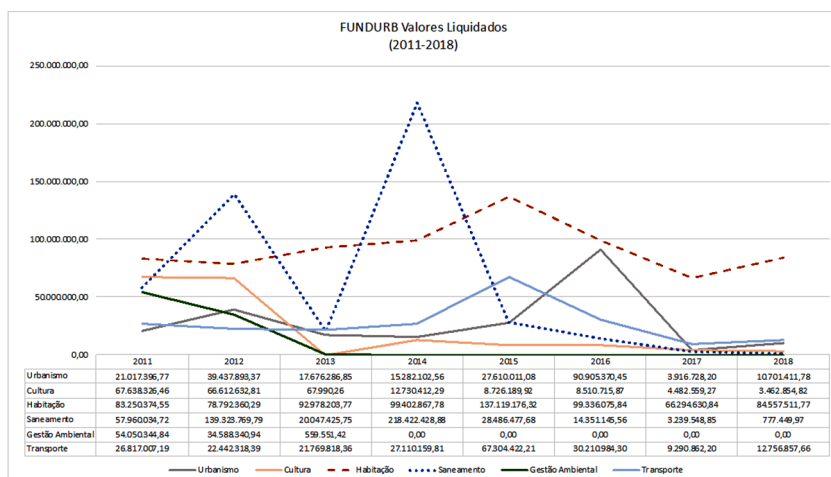
Conforme argumentamos anteriormente, o Fundurb e sua condição central no financiamento da política urbana municipal podem ser uma chave para interpretar a alteração na distribuição dos recursos do FMSAI, uma vez que seus recursos são utilizados nas mesmas funções de governo e atendem, em partes, às mesmas secretarias municipais.

A aprovação do Plano Diretor Estratégico – PDE,¹⁰ no ano de 2014, instituiu novas diretrizes para a destinação dos recursos do Fundurb. Entre elas, o artigo 340¹¹ estabeleceu um piso de 30% de seus recursos para a função habitação, a ser destinado à aquisição de terrenos bem localizados.

Observa-se que a reorientação dos recursos do FMSAI na transição de 2014 para 2015 também ocorreu no Fundurb, porém de maneira inversa (Gráfico 8). Até o ano de 2014, ainda que com considerável variação, a função saneamento recebeu maior volume de recursos em comparação com a função habitação. A partir da nova regra do PDE, percebe-se uma queda abrupta nos recursos destinados ao saneamento – em constante queda até o ano de 2018 –, e a habitação manteve-se em um patamar mais elevado de recursos, devido aos 30% destinados obrigatoriamente para desapropriação de terrenos.

Portanto, constatamos que os recursos do Fundurb que financiaram as obras na função saneamento, no ano de 2014, passaram a investir na aquisição de imóveis bem localizados, restritos às macroáreas mais centrais

Gráfico 8 – Valores liquidados por função de governo – Fundurb no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

em 2015. Além disso, os recursos do FMSAI que investiam em serviços e obras na função habitação, como aquisição de terrenos para construção e programa mananciais, em 2014, passaram a financiar as obras de drenagem urbana a partir de 2015.

Entre os anos de 2011 e 2014, o Fundurb investiu considerável montante em obras de drenagem urbana, como, por exemplo, obras realizadas pela Siurb no córrego do Cordeiro e córrego Ponte Baixa. A partir de 2015, com a instituição do PDE, as referidas obras passaram a contar com investimentos do FMSAI. Já a aquisição de terrenos para construção de unidades habitacionais e/ou desapropriações de imóveis para frentes de obras de urbanização

de favelas, eram em parte, financiadas pelo FMSAI. A partir de 2015, passaram a ser objeto de financiamento do Fundurb.

Dessa forma, entende-se que a reorientação inversamente proporcional em ambos os fundos reflete as acomodações dos fundos municipais em atendimento às novas regras estabelecidas pelo PDE. Tais acomodações podem ser comparadas à figura de vasos comunicantes, tendo em vista as compensações na distribuição dos recursos inversamente proporcionais entre as funções de governo habitação e saneamento, observadas em ambos os fundos.

Os valores demonstrados pelas funções de governo (Gráfico 6) podem ser interpretados também como projetos – ou atividades –

no período de 2011 a 2018 (Gráfico 9). As atividades nomeadas de Urbanização de Favelas, Programa Mananciais, Construção de Unidades Habitacionais e Regularização Fundiária compõem o que anteriormente adotamos como Função Habitação. A atividade classificada como Obras de Drenagem e Saneamento refere-se à Função Saneamento. Já as “Obras e serviços nas Áreas de Risco Geotécnico” e “Implantação de Parques Lineares” correspondem às Funções Urbanismo e Gestão Ambiental, respectivamente.

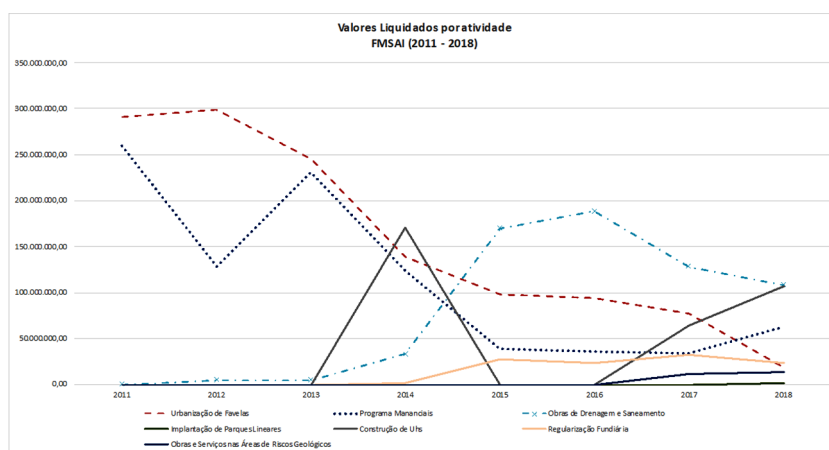
A análise dos dados por projeto/atividade reforça os argumentos levantados anteriormente. A redução de investimentos deu-se, principalmente, nas ações de urbanização de favelas¹² e na execução do programa mananciais. A primeira, em 2011, apresentou uma

execução na ordem de 290 milhões. No entanto, em 2018, o total destinado às urbanizações de favelas foi cerca de 19 milhões, representando uma queda de 88%. Já o programa mananciais, que em 2011 recebeu cerca de 259 milhões de reais, teve seu menor orçamento em 2017, com apenas 34 milhões de reais, o que representa uma queda de 77%.

Além disso, as atividades relacionadas às obras de drenagem e saneamento, em três anos, passaram da ordem de 33 milhões de reais, em 2013, para o patamar de 188 milhões de reais no ano de 2016, figurando como a atividade mais bem remunerada pelo Fundo desde 2015 – com aumento de 70%.

A alteração do marco regulatório municipal criou as condições favoráveis à reorientação dos fundos municipais entre os anos de 2014 e

Gráfico 9 – Valores liquidados por Projeto/Atividade – FMSAI no período de 2011 a 2018. Valores atualizados para 2018, com base no índice IPCA



Fonte: Tribunal de Contas do Município (2018). Elaboração própria.

2015. Para além disso, conforme apresentamos ao longo desta seção, a referida reorientação representa, em alguma medida, o acirramento do conflito distributivo, sobretudo, na disputa orçamentária entre as secretarias municipais de habitação e infraestrutura urbana, num período de estagnação da receita municipal. Veremos, a seguir, a dimensão espacial da distribuição dos recursos do fundo municipal.

Cartografia dos investimentos: concentração *versus* dispersão

A cartografia proposta na presente seção tem como principal função o aprofundamento da análise acerca da distribuição dos recursos do FMSAI na dimensão espacial. O mapa apresenta informações georreferenciadas da execução orçamentária total do Fundo, com os valores acumulados de 2011 a 2018.

Do ponto de vista metodológico, a construção dos mapas leva em consideração diferentes camadas de informações. Como base, temos o limite administrativo do município de São Paulo e as subdivisões administrativas dos distritos integrantes, as represas Billings e Guarapiranga, a malha das redes de esgoto existente no município e sua relação com as favelas e loteamentos irregulares.

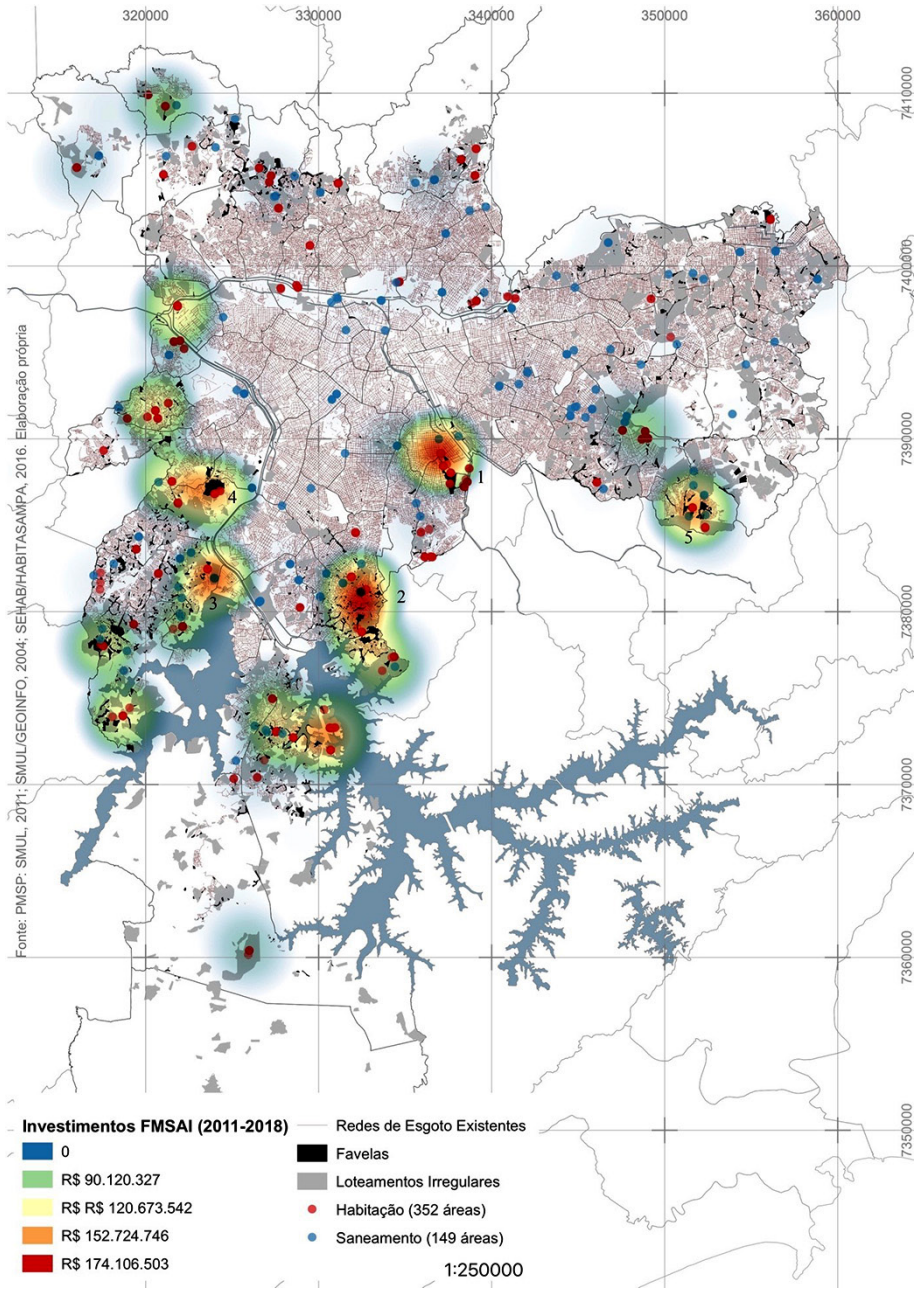
A dispersão dos recursos é representada através pontos vermelhos e azuis, que ilustram os locais que receberam, no recorte temporal analisado, algum tipo de recurso do FMSAI na função de governo habitação e na função saneamento (quase que na totalidade, obras de drenagem urbana).

A fim de representar a concentração de recursos nesses mesmos pontos, os mapas de calor ilustram a quantidade de recursos em cada empreendimento, seguindo a gradação da legenda (na qual o azul representa menor volume de recursos e o vermelho indica a alta concentração). Os valores espacializados representam apenas os investimentos em projetos e obras. Os chamados “serviços técnicos especializados de terceiros” que envolvem o gerenciamento dos projetos e obras contratados não foram contabilizados, uma vez que são serviços gerais e, portanto, não possuem uma dimensão espacial particular. Sendo assim, os valores mapeados, estão contidos, mas não condizem exatamente com os valores totais apresentados nos gráficos da seção anterior.

Ao longo desses anos, o fundo municipal investiu cerca de 2,2 bilhões de reais em aproximadamente 500 frentes de obras, valores estes que desconsideram os investimentos em ações ligadas aos serviços técnicos especializados de terceiros (gerenciamento) e investimentos destinados às desapropriações de terrenos para fins de construção de novas unidades habitacionais. Dessas frentes de obras, 70% são em habitação e 30% em saneamento.

Do valor total, temos 74% destinados à função de governo habitação, divididos entre as atividades de urbanização de favelas, programa mananciais, regularização fundiária e construção de unidades habitacionais. Os investimentos enquadrados como função saneamento representam 24%, entre as atividades de intervenção de controle de cheias e intervenção em áreas de risco e drenagem. Apenas 1% foi destinado às ações de gestão ambiental.

Mapa 1 – Síntese do total de investimentos, no período de 2011 a 2018



Fonte: PMSP, SMUL (2011); SMUL/Geoinfo (2004); Sehab/Habitasampa (2016). Elaboração própria.

Além disso, se analisarmos a concentração de recursos no universo de áreas beneficiadas, observamos a concentração de 35% (728 milhões de reais) em apenas 5 áreas principais. As áreas que mais receberam recursos no período analisado foram:

1) Projetos e obras de urbanização de favelas na favela Heliópolis, na subprefeitura de Ipiranga, concentrando cerca de 174 milhões de reais. A concentração de recursos, ainda que no mesmo assentamento precário, ocorreu ao longo do tempo em distintos contratos e ações;

2) Obras de drenagem e saneamento do córrego do Cordeiro, na subprefeitura de Cidade Ademar, concentrando o total de 152,7 milhões de reais em apenas um contrato;

3) Obras de drenagem e saneamento do córrego Ponte Baixa, na subprefeitura de M'boi Mirim, concentrando cerca de 155,7 milhões de reais em apenas um contrato;

4) Projetos e obras de urbanização de favelas na favela Paraisópolis, na subprefeitura do Butantã, concentrando cerca de 124,7 milhões de reais, distribuídos entre diversos contratos;

5) Projetos e obras de urbanização de favelas no núcleo São Francisco, na subprefeitura de São Mateus, concentrando cerca de 120,6 milhões de reais.

Importa salientar que a concentração indicada nas obras de urbanização de favelas (itens 1, 4 e 5, acima) ocorreu em diferentes contratos ao longo de todo o período analisado. Por sua vez, as obras de drenagem urbana (itens 2 e 3) concentraram-se, principalmente, nos anos de 2015 e 2016.

Considerando o caráter das intervenções e o grau de investimento que necessitam as obras exclusivamente de drenagem urbana, tal concentração de recursos levou a uma queda importante nos recursos voltados às urbanizações de favelas.

Considerações finais: sublinhando as contradições

O fundo público – e seu caráter de antivalor – tem, historicamente, um papel insubstituível na garantia de direitos sociais (Oliveira, 1988). O caso da política de saneamento não é diferente.

O presente artigo buscou realizar uma análise crítica acerca da destinação de recursos municipais na busca da universalização do acesso ao saneamento ambiental. O convênio de cooperação entre Sabesp e município de São Paulo é um desdobramento da LNSB, de 2007. O marco regulatório federal ampliou a noção de saneamento ambiental para além do abastecimento de água e esgotamento sanitário, incluindo disciplinas como drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos. Também determinou os municípios como titulares dos serviços de saneamento básico no País, abrindo a possibilidade de o poder local criar fundos para custear a universalização do acesso ao saneamento, através de parcela da receita dos serviços de saneamento básico.

Nesse sentido, a metodologia adotada buscou compreender o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura do

município de São Paulo – FMSAI, a partir de duas dimensões essenciais: a evolução da execução orçamentária ao longo do tempo e sua distribuição no espaço.

No que se refere ao volume de recursos, destacamos que o FMSAI é de extrema importância para o financiamento da política urbana na cidade de São Paulo. A instituição do fundo ampliou a autonomia do município em relação aos repasses federais do PAC I e II, ultrapassando os valores transferidos pelo programa. Os valores ultrapassaram, também, a execução orçamentária do Fundurb, outra fonte de recursos municipal importante para a cidade.

No período de 2011 a 2014, os recursos foram integralmente alocados em ações da função de governo habitação, promovendo obras de urbanização de favelas, inclusive nas áreas de proteção aos mananciais, regularização fundiária e construções de novas unidades habitacionais. As ações foram distribuídas majoritariamente nas regiões periféricas da cidade, porém não representaram a garantia do direito à moradia se considerarmos o aumento de remoções por frentes de obras.

Entre os anos de 2014 e 2015, os investimentos apresentaram uma notável reorientação. Após refutar a hipótese de que tal reorientação teria ocorrido por conta do desembolso de contrapartida nos convênios com o governo federal, demonstramos que as inversões na destinação dos recursos, tanto do FMSAI quanto do Fundurb – com características de “vasos comunicantes” –, se deram em função de uma reacomodação dos fundos municipais em atendimento às novas regras estabelecidas pelo Plano Diretor Estratégico de 2014.

Os anos de 2015 e 2016 caracterizaram-se como o período de maior concentração de investimentos. Nesse período, os recursos do

fundo municipal foram majoritariamente concentrados em duas grandes obras de drenagem: córrego do Cordeiro e córrego da Ponte Baixa. As referidas obras de drenagem e saneamento realizadas por Siurb, ao contrário das obras de urbanização de favelas, possuem o caráter exclusivo de drenagem urbana. Ainda que estivessem contíguas a assentamentos precários, essas obras não tinham por finalidade a garantia do direito à moradia através da regularização fundiária dos loteamentos irregulares ou favelas. Conforme ilustramos, a concentração de recursos nessas obras levou a uma queda importante nos recursos voltados às urbanizações de favelas – redução esta que não foi compensada pelo Fundurb.

Nos últimos anos, percebemos uma diminuição na capacidade da gestão financeira e, conseqüentemente, uma queda dos investimentos realizados pelas secretarias executoras em números relativos. Conseqüência disso é o saldo não gasto pelo fundo municipal, crescente a partir de 2016 e ampliado nos anos de 2017 e 2018.

Nos anos de 2017 e 2018, nota-se uma pulverização de recursos, principalmente se comparados aos anos anteriores. A maior dispersão dos recursos pode demonstrar uma tendência de alocação de recursos, que historicamente eram investidos em territórios mais periféricos, em áreas de maior renda da cidade, como, por exemplo, o caso pontual, porém emblemático, de melhoria em galeria pluvial na alameda Lorena, no Jardim Paulista. Porém, os valores absolutos continuam a ilustrar maior concentração de recursos em algumas poucas frentes de obras de drenagem urbana.

A análise realizada no presente artigo nos permite apontar que a execução do FMSAI, apesar de incorporar o caráter

intersetorial da política de saneamento ambiental em seu desenho institucional, levou ao acirramento do conflito distributivo do orçamento público. Em um cenário de crise fiscal e econômica, marcada pela redução de outras fontes de receitas, o fundo passou a figurar, na prática, como uma complementação do orçamento municipal e objeto de disputa num contexto de austeridade. Embora a previsão legal para sua aplicação de recursos

seja bastante diversificada, entendemos que sua crescente participação nas obras exclusivamente de drenagem urbana, considerando o caráter das intervenções e o grau de investimento que necessitam, passou a comprometer, em alguma medida, o avanço da universalização do acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário devido à descontinuidade nas obras de urbanização de favelas.

[1] <https://orcid.org/0000-0001-9872-2383>

Pesquisador autônomo. São Paulo, SP/Brasil.

lucasferreiraarq@gmail.com

Nota de Agradecimento

Gostaria de agradecer, em especial, aos Profs. Drs. Jeroen Klink e Marcos Barcellos de Souza, da Universidade Federal do ABC, pela contribuição fundamental na elaboração da pesquisa que desdobrou-se no presente artigo e nos resultados ora apresentados.

Notas

(1) Ver IBGE (2018, p. 23).

(2) “Cláusula 35. A Sabesp deverá:

- a) Destinar, trimestralmente, 7,5% (sete e meio por cento) da receita bruta obtida na Capital para o Fundo Municipal, até 5 (cinco) dias úteis após a publicação das demonstrações contábeis trimestrais e/ou anual, conforme previsto no convênio, especialmente sua Cláusula II;
- b) Investir nos serviços, no mínimo, o equivalente a 13% (treze por cento) da receita bruta obtida na Capital, sem prejuízo de que esse percentual seja revisado para mais ou para menos, a fim de se manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.”

(3) Secretaria Municipal de Habitação; Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; Secretaria do Governo Municipal; Secretaria Municipal de Infraestrutura Urbana e Obras; Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento; Secretaria Municipal de Finanças; Secretaria Municipal de Planejamento; Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

- (4) Conselho Municipal de Habitação – CMH; Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Cades; e Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU. Os conselheiros são indicados por seus próprios conselhos, sendo um representante titular e um representante suplente para cada conselho.
- (5) Nos anos de 2014 e 2015, devido à crise de gestão hídrica na cidade de São Paulo, a Sabesp teve considerável queda na receita e, portanto, os montantes de repasses ao município foram comprometidos.
- (6) Lei municipal n. 14.934, de 18 de junho de 2009 (São Paulo, 2009), autoriza a criação do convênio entre município, Arsesp e Sabesp e cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.
- (7) Os valores empenhados são reservas orçamentárias que garantem, por parte do poder público, os créditos necessários para liquidação e pagamento dos serviços. Os valores liquidados ocorrem após a realização efetiva do serviço e são encaminhados para pagamento. Metodologicamente, comparar os dois valores mostra-nos a dimensão dos recursos orçados e auxilia na compreensão da parcela realmente executada.
- (8) O Programa Mananciais foi voltado à urbanização das favelas em Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais, na porção extremo sul da cidade de São Paulo, mais especificamente nas bacias das represas Billings e Guarapiranga. Para uma análise detalhada do Programa Mananciais, ver Ferrara (2013, p. 293).
- (9) Tais atendimentos, através das modalidades Bolsa Aluguel, Parceria Social e Auxílio Aluguel, consistem no pagamento de 400 reais mensais às famílias como forma de atendimento provisório. Os recursos para esse atendimento não advinham do FMSAI, mas do Tesouro Municipal. Sobre a política de Auxílio Aluguel no município de São Paulo, ver Silva (2020, p. 15).
- (10) Lei municipal n. 16.050, de julho de 2014 – Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a lei n. 13.430/2002.
- (11) “Art. 340. Os recursos arrecadados pelo Fundurb deverão respeitar anualmente o limite de:
- I – Ao menos 30% (trinta por cento) destinados para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social localizados na Macroárea de Estruturação Metropolitana, e na Macroárea de Urbanização Consolidada e na Macroárea de Qualificação da Urbanização, preferencialmente classificados como Zeis 3, conforme Mapa 4A anexo;
- II – Ao menos 30% (trinta por cento) destinados à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres.
- § 1º Os recursos especificados no inciso I, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de um ano, após esse prazo, o Conselho Gestor poderá destinar esse recurso para subsídio em programas estaduais e federais de provisão de Habitação de Interesse Social.
- § 2º Os recursos especificados nos incisos I e II do “caput”, que não sejam executados no montante mínimo estabelecido, deverão permanecer reservados por um período de 2 (dois) anos, após este prazo, o Conselho Gestor poderá dar destinação diversa conforme previsto no art. 339.
- § 3º No exercício seguinte ao ano de promulgação desta lei, aplicam-se os limites estabelecidos no “caput” ao saldo do Fundurb.”
- (12) Os recursos relativos à Construção de Unidades Habitacionais, em 2014, 2017 e 2018, estavam incluídos na atividade Urbanização de Favelas nos outros anos, fato que pode causar uma distorção na leitura dos valores, mas não altera estruturalmente os argumentos apresentados acima.

Referências

- BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. (2006). A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, v. 49.
- BRITTO, A. L. (2011). *Panorama do saneamento básico no Brasil: avaliação político-institucional do setor de saneamento básico*. Volume IV, Ministério das Cidades.
- BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. (2017). A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, v. 19, pp. 557-581. São Paulo, Educ.
- FERRARA, L. N. (2013). *Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- FERREIRA, L. D. (2020). *A liquidez da água: um estudo de caso sobre o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura de São Paulo*. Dissertação de mestrado. São Bernardo do Campo, Universidade Federal do ABC.
- HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (2014). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília, Ministério das Cidades. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em: set 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2018). Perfil dos municípios brasileiros: Saneamento básico: Aspectos gerais da gestão da política de saneamento básico: 2017 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro, IBGE.
- MORETTI, J. A.; MORETTI, R. S. (2014). Saneamento como importante elemento do direito à cidade: ponderações sobre a política municipal de saneamento em São Paulo. *Direito, Estado e Sociedade*, n. 45, pp. 61-81.
- OLIVEIRA, F. (1988). O surgimento do antivalor: capital força de trabalho e fundo público. *Novos Estudos – Cebrap*, n. 22, pp. 8-28.
- PAIM, D. G. (2019). *A instrumentalização da política urbana no município de São Paulo: uma análise do Fundo de Desenvolvimento Urbano*. Dissertação de mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- PERES, U. D. (2020). Dificuldades institucionais e econômicas para o orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno CRH*. Salvador, v. 33, pp. 1-20.
- ROYER, L.; SANTOS, F. P.; FILOCOMO, G. (2018). O financiamento do desenvolvimento urbano brasileiro: o papel da cooperação interfederativa no caso do município de São Paulo. In: XXXVI INTERNATIONAL CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. Barcelona, Latin American Studies in a Globalized World.

SÃO PAULO (Município) (2009). Lei municipal n. 14.934, de 18 de junho de 2009. Autoriza o poder executivo a celebrar contratos, convênios ou quaisquer outros tipos de ajustes necessários, inclusive convênio de cooperação e contrato de programa, com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo – ARSESP e a Companhia de Saneamento Básico de Estado de São Paulo – SABESP, para as finalidades e nas condições que especifica; cria o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura; e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/sao-paulo/lei-ordinaria/2009/1493/14934/lei-ordinaria-n-14934-2009-autoriza-o-poder-executivo-a-celebrar-contratos-convenios-ou-quaisquer-outros-tipos-de-ajustes-necessarios-inclusive-convenio-de-cooperacao-e-contrato-de-programa-com-o-estado-de-sao-paulo-a-agencia-reguladora-de-saneamento-e-energia-do-estado-de-sao-paulo-arsesp-e-a-companhia-de-saneamento-basico-do-estado-de-sao-paulo-sabesp-para-as-finalidades-e-nas-condicoes-que-especifica-cria-o-fundo-municipal-de-saneamento-ambiental-e-infraestrutura-e-da-outras-providencias>. Acesso em: ago 2019.

_____ (2010a). Contrato de prestação de serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, 23 de junho de 2010. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807. Acesso em: ago 2019

_____ (2010b). Convênio que entre si celebram o estado de São Paulo e o município de São Paulo, com a interveniência e anuência da Sabesp e Arsesp, com a finalidade de compartilhar a responsabilidade pelo oferecimento do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na capital, 23 de junho de 2010. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/convenios_e_contratos/index.php?p=145807. Acesso em: ago 2019

SILVA, F. P. (2020). A reiteração do provisório: considerações sobre o Auxílio Aluguel na cidade de São Paulo. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 22, E202030pt, 2020. DOI 10.22296/2317-1529.rbeur.202030pt.

TRIBUNAL DE CONTAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO (2018). *Iris – Informação e Relatórios de Interesse Social*. Disponível em: <https://iris.tcm.sp.gov.br/Iris/10658>. Acesso em: jan 2020.

MAPAS

PMSP, SMUL / GEOINFO (2004). Nível Represa 2004. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: jan 2020.

PMSP, SMUL – Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (2011). Limites Administrativos. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: jan 2020.

PMSP, SEHAB/HABITASAMPA (2016). Favela Habitasampa. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: jan 2020.

_____ (2016). Loteamento Irregular. Prefeitura do Município de São Paulo, São Paulo. Disponível em: http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx#. Acesso em: jan 2020.

REDE de Esgoto Existente. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/>. Acesso em: jan 2020.

VALORES e Localização dos Investimentos. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/index.php?p=249227>. Acesso em: jan 2020.

Texto recebido em 9/jun/2021
Texto aprovado em 25/out/2021