

## Um mapa dos desafios para o estado de São Paulo: água e saneamento básico

Marussia Whately<sup>1</sup> Paula Pollini<sup>1</sup> Mariana Clauzet<sup>1,2</sup>

<sup>1</sup> Instituto Água e Saneamento - IAS <https://www.aguaesaneamento.org.br>

<sup>2</sup> Programa de pós-graduação em Políticas, Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio de Janeiro

### *Contextualização*

O acesso à água e esgotamento sanitário para todas as pessoas é um dos grandes desafios para o desenvolvimento e bem-estar humano no século XXI, sendo determinante para manter a saúde da população, o combate à pobreza e a diminuição de desigualdades. Apesar de ser um Direito Humano, atualmente uma em cada três pessoas não têm acesso à água potável em quantidade e qualidade adequadas e mais da metade da população mundial (4,2 bilhões de pessoas) não conta com soluções seguras de esgotamento sanitário (WHO/UNICEF, 2021).

A água está presente em tudo ao nosso redor, sendo recurso básico para os bens de produção e de consumo. O Brasil possui 12% da água doce superficial do planeta e abundantes aquíferos subterrâneos), mas a distribuição da água não ocorre de forma homogênea: grande parte da água doce disponível está na Bacia Amazônica, enquanto cerca de 70% da população vive nas grandes cidades e nas regiões Sudeste e Nordeste, por exemplo, evidencia esta complexidade.

Enquanto cerca de 36,6 milhões de brasileiros não acessam quantidades suficientes de água (15,9%)<sup>1</sup>, os setores da agropecuária e da mineração concentram altos índices de consumo da água doce. O tratamento de esgoto também não chega a 45% da população e somente 50,8% do esgoto sanitário produzido é tratado.

A ausência de serviços públicos de saneamento básico na área rural é mais crítica. A população sem atendimento adequado atinge 59,50% da amostragem rural (24 milhões de pessoas) para abastecimento de água, 79,40% (22 milhões de pessoas) para esgotamento sanitário e 76,40% (30 milhões de pessoas) para manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2019).

---

<sup>1</sup> Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/painel-informacoes-saneamento-brasil/web/painel-abastecimento-agua> (acesso em 28/05/2022)

Na última década, a perda de água tratada na distribuição cresceu, alcançando o índice de 40,1% de perda em 2020, prejuízo que contribui com a crise hídrica. O país já possui diversas regiões em situação de estresse hídrico. Mesmo nos centros urbanos, existem parcelas da população vivendo sob sistema de rodízio de fornecimento.

O uso excessivo das fontes de água, urbanização intensiva e destruição dos ecossistemas responsáveis pela renovação da água doce somam-se aos eventos climáticos extremos, caracterizando o quadro de urgência imposto às políticas públicas para a gestão do saneamento básico no país de forma integrada entre seus quatro componentes – abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta de lixo e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo de águas pluviais urbanas.

O Estado de São Paulo, se comparado a outros territórios nacionais, apresenta altos índices percentuais de cobertura de saneamento, considerando sua população de 45 milhões de pessoas, mas também tem desafios enormes. Por exemplo, são mais de 5 milhões de pessoas que não têm acesso ao esgotamento sanitário (equivalente à somatória da população total do Amazonas e do Acre). A regionalização do saneamento no estado, tema central do presente texto, é tarefa complexa: envolve 645 municípios, mais de 260 prestadores de serviços, entre eles a Sabesp, a maior empresa pública de saneamento do Brasil.

## **1 - Novo marco legal do saneamento e sua implementação em SP : Lei 17.383/2021 e status atual de sua regulamentação**

### *1.1. Sobre o novo marco legal*

A aprovação da Lei Federal 14.026/2020, com vetos presidenciais, em julho de 2020, conhecida como o Novo Marco Legal de Saneamento<sup>2</sup> estabeleceu uma meta para universalização do acesso a saneamento - atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até

---

<sup>2</sup> Lei Federal nº 14.026/2020 que alterou centenas de dispositivos em sete diferentes leis, mas principalmente altera a Lei nº 11.445/07 que traz as diretrizes nacionais para o saneamento básico.

31 de dezembro de 2033<sup>3</sup> - e trouxe consigo uma expectativa de mudanças no setor por meio de 3 eixos principais:

i) a uniformização regulatória, baseada em normas de referência nacionais para serem usadas pelas agências reguladoras (locais, regionais ou estaduais)<sup>4</sup>;

ii) a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento (nome expresso na Lei Federal): agrupamento de municípios de um mesmo estado, por meio de lei, para juntos com o governo estadual exercerem funções da política de saneamento de forma compartilhada, para isso é criada uma nova instância de governança regional. iii) o incentivo à entrada do setor privado nos novos contratos de prestação por meio de concessões ou parcerias público-privadas (PPPs), o que se verifica na exigência de licitações para novos contratos e com a proibição de novos “contratos de programas”<sup>5</sup>

Mesmo que o entendimento da necessidade de universalizar o acesso ao saneamento básico seja unânime e que o Brasil seja signatário do reconhecimento internacional dos direitos humanos à água e esgotamento sanitário, uma coisa são as expectativas dos formuladores do Novo Marco Legal, e outra é a realidade da implementação da lei. Há muitas interpretações em disputa, principalmente sobre os contratos de programa e os rumos das Companhias Estaduais, bem como há muitos atrasos nas regulamentações federais, na edição das normas de referência e observa-se uma desarticulação entre as políticas federal e as estaduais, que impacta diretamente o cumprimento das metas de 2033.

A lei federal busca impulsionar as regionalizações nos estados condicionando a alocação de recursos públicos federais e o financiamento com recursos da União à

---

<sup>3</sup> Essas metas advêm do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), o qual, lançado em 2013 e atualizado em 2019, previa o atendimento a toda a população brasileira até 2033, com 99% de domicílios urbanos e rurais abastecidos com água por rede de distribuição ou por poço ou nascente e 92% de domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica para os excretas ou esgotos sanitários.

<sup>4</sup> Coube à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a elaboração desse conjunto de Normas de referência para o setor.

<sup>5</sup> Modalidade de contrato, muito utilizado, feito diretamente entre as Companhias Estaduais de Saneamento (CESB) e os municípios.

conclusão dos processos, à adesão dos municípios aos arranjos propostos pelos estados ou União e à instauração das governanças interfederativas. O prazo dado para a aprovação das leis estaduais de regionalização era de um ano após a promulgação da lei federal (15 de julho de 2021)<sup>6</sup>. Por meio de decretos a União tratou de ampliar o prazo para a conclusão das regionalizações para março de 2022, nessa data o placar era de 17 estados com leis aprovadas e, um dia após o fim do prazo foi novamente prorrogado por mais um ano - março de 2023.

### *1.2. Sobre a regionalização do saneamento em São Paulo*

O Governo do Estado de São Paulo sancionou sua lei de regionalização da gestão do saneamento básico - Lei nº 17.383/2021 em 05/07/2021. Diferentemente da maior parte dos estados, a proposta do governo de SP não teve qualquer processo prévio de consulta pública - instrumento de participação que determina um prazo para contribuições, no caso a um projeto de lei, a disponibilização de documentos que embasam a proposta e no término deve haver uma devolutiva oficial. O projeto de lei tramitou em regime de urgência na Assembleia Legislativa, e sem a divulgação prévia de estudos de justificativa técnica da proposta<sup>7</sup>. O tempo entre a entrada do projeto de lei na casa legislativa e a aprovação foi de apenas 45 dias e nesse intervalo ocorreram 3 audiências públicas virtuais.

Para a regionalização do estado de São Paulo optou-se pelo modelo das Unidades Regionais de Saneamento Básico<sup>8</sup>. De acordo com Novo Marco Legal do Saneamento, para tal arranjo a adesão dos municípios é voluntária, os municípios

---

<sup>6</sup> o atraso de 7 meses para o Congresso apreciar os vetos presidenciais na lei 14.026/2020, no entanto, reduziu o prazo para 5 meses. De forma geral o que se observou nos estados que se movimentaram para aprovar leis de regionalização foi um grande "atropelo" nos processos de debates públicos envolvendo os municípios e a sociedade civil e propostas com justificativas técnicas pouco elaboradas. No total, 15 estados atenderam o prazo de julho de 2021.

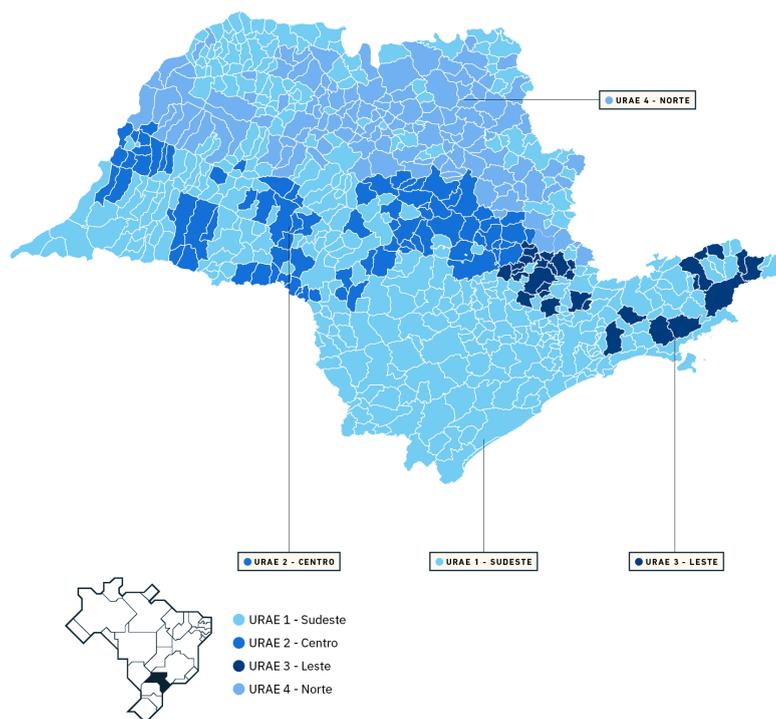
<sup>7</sup> Apenas na Assembleia Legislativa o projeto de lei foi debatido em três audiências públicas, com muitos questionamentos por gestores municipais, representantes de comitês de bacia, sociedade civil e Ministério Público Estadual.

<sup>8</sup> Unidade regional de saneamento básico foi criada pela Lei nº14.026/2020 com base na gestão associada de entes federativos e tem como condicionantes: deve ser criada por meio de lei estadual ordinária; no agrupamento os municípios não precisam ser limítrofes; o arranjo deve ter sustentabilidade econômico-financeira; deve contemplar, preferencialmente, pelo menos uma região metropolitana, e deve ser instituída uma estrutura de governança na forma definida pelo Estatuto da Metrópole.

de uma mesma região não precisam ser necessariamente limítrofes, e no arranjo proposto deve haver uma sustentabilidade econômico financeira.

A lei nº 17.383/2021 criou quatro Unidades Regionais de Água e Esgoto (URAEs): Centro, Leste, Norte e Sudeste (**Figura 1**). Os critérios para a divisão, segundo apresentação em audiência pública pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) foram: i) proximidade geográfica; ii) respeito às bacias hidrográficas; iii) viabilidade da prestação dos serviços e sustentabilidade econômico-financeira; iv) respeito aos contratos vigentes e "*aos atuais arranjos de prestação regionalizada dos serviços que já atendem às disposições*" (IAS e IDS, 2021).

No entanto, o que se verifica no desenho das 4 URAEs é que a principal diretriz adotada foi juntar, em uma mesma unidade, todos os 370 municípios com contratos vigentes com a Sabesp - Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. O resultado final foi uma divisão fragmentada em oito das nove Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas existentes no estado; a divisão de parte de municípios de 18 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHs) e a totalidade dos municípios de 3 UGRHs; e deixou alguns municípios "ilhados", ou seja, cercados por municípios da URAE Sudeste (contratos da Sabesp), mas que fazem parte de outras URAES.



**Figura 1.** Unidades Regionais de Saneamento Básico (URAE) do estado de São Paulo, conforme a Lei 17.383/2021.

Em dezembro de 2021 foi publicado o decreto n° 66.289 que regulamenta a Lei n° 17.383/2021 para dispor sobre a adesão dos municípios às respectivas URAEs e sobre a estrutura de governança interfederativa. O decreto definiu a data limite de 01/01/2022 para a adesão dos municípios às URAEs e deixou mais claro que o governo do estado de São Paulo participará das instâncias de governança das URAEs, o que não estava posto na Lei<sup>9</sup>.

Passados quase seis meses do prazo dado para a adesão dos municípios, e após a SIMA ter sido formalmente cobrada por um posicionamento<sup>10</sup>, foi apresentado um balanço, referente à data de 15/05/22, em que se verifica uma adesão maciça apenas à URAE Sudeste (Sabesp), como se pode observar no quadro abaixo:

Unidade Regional de Água e Esgoto – URAE	Número de municípios – Lei n° 17.383/2021	Número de municípios que aderiram (data: até 15/05/2022)	Número de municípios que não aderiram ou não deram respostas
1- Sudeste	370	367	3
2 – Centro	98	3	95
3 – Leste	35	3	32
4 – Norte	142	3	139
Total	645	376	269
%	100	58	42

**Figura 2.** Quadro síntese da adesão dos municípios do estado de São Paulo às respectivas URAES, conforme estabelecido pelo decreto n° 66.289/2021.

O resultado da adesão reforça dois conjuntos de municípios, os com contratos da Sabesp e os não. Pode-se entender a pouca adesão dos municípios "não Sabesp"

<sup>9</sup> O Estado, enquanto ente que compõe as RMs e AUs, compartilha com os municípios dessas regiões a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, e nesse entendimento pode fazer parte de todas as URAEs, pois elas englobam todas as RMs e AUs do estado.

<sup>10</sup> Por meio do Requerimento de Informação n°141/2022 do Mandato da Deputada Marina Helou (REDE).

como uma consequência direta da falta de escuta e debate da proposta de regionalização, principalmente com aqueles municípios com uma experiência prévia de gestão associada, seja por meio de consórcios públicos, nas instâncias colegiadas das Regiões Metropolitanas, ou atuantes na gestão dos Comitês de Bacias. Por outro lado credita-se a adesão de 367 municípios à URAE Sudeste a uma forte mobilização da Sabesp, de modo a tornar a empresa apta (por ter cumprido a exigência do Novo Marco Legal) a pleitear recursos federais, como CAIXA e BNDES, para serem aplicados nesses municípios que aderiram.

### *1.3. Regionalização em SP, pontos de atenção:*

- No arcabouço legal brasileiro os serviços públicos de saneamento básico são compostos pelo abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A regionalização em SP inclui apenas os serviços de água e esgoto e levanta a dúvida sobre como os demais componentes serão tratados;
- A justificativa do governo do Estado da divisão das quatro URAEs pelo desempenho econômico positivo dos agrupamentos não se sustenta, já que, a adesão ou não dos municípios, faz com que sejam necessários novos e mais aprofundados estudos de viabilidade econômico-financeira.
- O agrupamento de municípios em URAEs desconsiderou as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas existentes, assim como as UGRHIs e seus respectivos Comitês e Planos de Bacias Hidrográficas.
- A lei de regionalização de São Paulo e sua regulamentação não esclarecem como se dará a governança interfederativa a ser instituída para cada URAE.
- No processo de adesão dos municípios faltou transparência dos resultados (fora do prazo). O resultado da adesão até 15/05/2022 reforça a inexistência de uma política estadual de saneamento básico e a persistência de dois conjuntos de municípios: os atendidos pela Sabesp e os não atendidos.

- As fragilidades apontadas nos debates sobre o projeto de lei que deu origem à Lei da Regionalização ficam mais evidentes quando se olha para o Plano Estadual de Saneamento Básico (PESB) em construção. O PESB trata como unidades regionais para o planejamento do Saneamento Básico no Estado as UGRHIS (respaldado pela Lei Complementar nº 1.025/2007) e não traz nenhuma correlação entre o diagnóstico do plano e a lei de regionalização, que é apenas citada.

#### 4 - Recomendações

- Estruturar e implantar um **Sistema Estadual de Saneamento**: atualizar a Lei Estadual nº 7.750/1992 (Lei Complementar nº 1.025/2007 - ARSESP) e rever (revogar) a Lei nº 17.383/2021 no sentido de contemplar todos os territórios e estabelecer suas respectivas instâncias de governanças;
- Considerando que o acesso à Água e ao Esgotamento Sanitário é um **Direito Humano**, estabelecido 2010 pela Assembleia Geral das Nações Unidas e Conselho de Direitos Humanos, a lei estadual deve colher todos os municípios e a diversidade de grupos sociais e de contextos territoriais, independente do prestador. Neste contexto, os serviços de saneamento básico devem prezar pela disponibilidade de água em quantidade e qualidade suficientes para o atendimento às necessidades humanas, à prática das atividades econômicas e à conservação dos ecossistemas aquáticos, promovendo **Segurança Hídrica** (ONU-Water<sup>11</sup>);
- Implementar um Sistema de informação estadual (inteligência, decisões estratégicas, sistema de monitoramento, sistema de alerta e sistema de resposta a emergência climática). Um sistema de informação estadual fortalecido pode prevenir o desabastecimento. É preciso aprender com a história, antes de uma crise de abastecimento vem uma crise hídrica.
- O Saneamento do século 21 é circular e deve ser adaptado ao local, com

---

<sup>11</sup> <https://www.unwater.org>

soluções descentralizadas, capazes de promover a **adaptação climática** e o enfrentamento da crise, uma vez que a água é o principal insumo para saneamento, e água e clima são indissociáveis.

### **Referências Bibliográficas:**

BRASIL. 2019. **Programa Nacional de Saneamento Rural**. Ministério da Saúde. Editado por FUNASA. Brasília. Disponível em: <[http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL\\_PNSR\\_2019.pdf/08d94216-fb09-468e-ac98-afb4ed0483eb](http://www.funasa.gov.br/documents/20182/38564/MNL_PNSR_2019.pdf/08d94216-fb09-468e-ac98-afb4ed0483eb)>.

Instituto Água e Saneamento (IAS) e Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). 2021. Nota Técnica. Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021. 46p. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/pl-que-pode-redefinir-os-rumos-do-saneamento-sp-votad/>

WHO/UNICEF. 2021. **Progress on Drinking Water and Sanitation: Special Focus on Sanitation**, p.1-54, 2008. Disponível em: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/43931>