

Nota Técnica

**Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado
de São Paulo: análise do PL 251/2021**

Instituto Água e Saneamento

Instituto Democracia e Sustentabilidade

Junho de 2021

Ficha técnica

“Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021” (2021) - Instituto Água e Saneamento (IAS) e Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)
- Junho de 2021

Coordenação geral:

Marussia Whately

Marussia Whately

Paula Pollini

Elaboração textos e análises:

Arminda Jardim

Carlos De Nicola

Eduardo Caetano

Mariana Clauzet

Colaboração

Guilherme Checco



O **Instituto Água e Saneamento (IAS)** é uma organização civil sem fins lucrativos fundada em 2019, com a missão de somar esforços para garantir a universalização do saneamento no Brasil, especialmente para ampliação do acesso ao esgotamento sanitário. Através de pesquisa, mobilização e articulação de diferentes atores sociais, de governo e do setor privado, o IAS trabalha para posicionar o debate sobre saneamento básico no centro das discussões sobre direitos humanos, redução da pobreza e prestação de serviços ambientais para a sociedade. | <https://www.aguaesaneamento.org.br>



O **Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS)** é um *think tank* socioambiental fundado após o lançamento do Manifesto Brasil com S em 2009, por um grupo de lideranças políticas, empresariais, acadêmicas e sociais, para fomentar a convergência de diferentes atores e setores para o desenvolvimento sustentável e tendo como foco a promoção de conhecimento e a incidência política para o aprimoramento de políticas públicas. O IDS atua com as agendas de clima e meio ambiente, segurança hídrica, governança democrática e formação para a cidadania. | <http://idsbrasil.org>

Sumário

Lista de Tabelas	5
Lista de Figuras	5
Introdução	6
1. O PL 251/2021	9
1.1. Conteúdo do PL 251/2021	9
1.2. Ausência de consulta prévia e de publicização de estudos técnicos	10
1.3. Processo de tramitação na Alesp	11
2. Análise técnica	12
2.1. URAEs propostas no PL 251/2021 e seu anexo	12
2.2. Análise dos indicadores e critérios aplicados para definição das URAEs	16
2.3. Regionalização: gestão ou prestação dos serviços de saneamento?	18
2.4. Impacto das URAEs sobre as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas	20
2.5. Adesão dos municípios às URAEs	24
2.6. As “ilhas”	25
2.7. Um olhar sobre as UGRHIs	27
3. Considerações finais	30
Anexo - Detalhamento de informações por URAEs proposto no PL 251/2021	32
URAE Centro	32
URAE Leste	35
URAE Norte	38
URAE Sudeste	41

Lista de Tabelas

Tabela 1	Conteúdo do PL 251/2021 dividido em artigos	8
Tabela 2	Municípios e população por URAEs	13
Tabela 3	Divisão das URAEs aglomerados urbanos (AU'S e RM's)	14
Tabela 4	URAEs divididas em número de prestadores, delegações de água, entre outros	14
Tabela 5	Prestadores de serviços de saneamento básico por natureza jurídica e abrangência	15
Tabela 6	URAEs divididas por indicadores de atendimento total de água, entre outros	16
Tabela 7	Distribuição dos municípios e população por Regiões Metropolitanas, entre outros	20
Tabela 8	Municípios por agrupamento urbanos existentes no estado de São Paulo, entre outros	22
Tabela 9	URAEs divididas em municípios totais, municípios “ilhados”, entre outros	25
Tabela 10	Caracterização das UGRHIs	27

Lista de Figuras

Figura 1	Estudo de viabilidade econômica das URAEs	12
Figura 2	Resultados dos estudos das URAEs	12
Figura 3	Município e População por URAE	13
Figura 4	Regionalização/Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico	18
Figura 5	Relação entre URAEs e Agrupamentos (RMs e AUs) de acordo com a quantidade de municípios	22
Figura 6	Divisão das URAEs	25
Figura 7	Divisão URAEs x Divisão UGRHIs	27

Introdução

No dia 21 de abril, o Governo do Estado de São Paulo enviou à Assembleia Legislativa o Projeto de Lei N.º 251/2021¹, em regime de urgência, apresentando sua proposta para a organização de todo território estadual a partir de quatro unidades regionais de saneamento básico. O PL busca atender a uma diretriz presente na Lei Federal N.º 14.026/20, o "novo" Marco Legal do Saneamento.

A legislação federal estabeleceu uma série de mudanças estruturantes na gestão, regulação e prestação dos serviços públicos de saneamento básico no país. Desde 2018, quando as mudanças foram propostas por medidas provisórias, até julho de 2020, quando foi aprovada a lei, o pano de fundo central do debate foi a necessidade de construir arranjos para contemplar a diversidade de situações, especificidades e fragilidades presentes nos 5.570 municípios brasileiros, garantindo a adequada prestação dos serviços de saneamento, especialmente à luz da escala e renda das populações. A forma como os legisladores buscaram solucionar esse desafio, especialmente considerando o fato de que determinados municípios são superavitários do ponto de vista da relação custo-receita, enquanto outros são deficitários, foi organizar a gestão dos serviços públicos de saneamento básico a partir de blocos regionais que permitissem o agrupamento de municípios e o exercício das funções de gestão dos serviços: planejamento, regulação, fiscalização, prestação e controle social.

Como ferramenta de indução dessas mudanças, a mesma lei condiciona a adesão dos municípios ou titulares de interesse comum² aos modelos de prestação regionalizada presentes na lei federal, como forma de acessar recursos públicos federais e financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União³.

O novo Marco do Saneamento estabelece, em seu artigo 15, que a liderança no processo de definição dos formatos de regionalização é dos governos estaduais, com a participação dos municípios e da sociedade. Considerando que a construção destes

¹ Ementa do PL 251/2021: "Dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea "b", da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá providências correlatas.

² Se antes a titularidade era exclusiva do município, a Lei nº 14.026/2020 traz a figura e a complexidade de titularidade de interesse comum, Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões.

³ Foi instituído o Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 que detalha o apoio técnico e financeiro sobre a alocação de recursos públicos federais estabelecidos na revisão do marco legal (Lei nº 11.445/2007).

arranjos é extremamente complexa, a lei 14.026 previu o prazo de 1 ano para essa construção. A contar da data em que foi sancionado, encerra-se essa janela em 15 de julho de 2021, quando a União poderá exercer sua competência subsidiária, prevista no art. 52, § 3º da nova lei, e iniciar processos de criação de blocos de referência a partir de um ato do executivo federal (Lei Federal 11.445/2007, art. 3º, VI, c).

Vários estados brasileiros, das diversas regiões do país, já realizaram ou estão realizando processos de consultas e audiências públicas acerca de seus processos de regionalização do saneamento. A Bahia realizou audiências públicas nos municípios, assim como o Ceará e o Acre. Estão em andamento os processos de realização de audiências em Minas Gerais e Paraná. Já o Amapá realizou consultas públicas, e Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte estão com as consultas públicas em andamento para apreciação de seus anteprojetos de lei complementar estadual.

Infelizmente este não é o caso de São Paulo, justamente o estado que inovou a gestão de recursos hídricos no Brasil, que conta com comitês de bacias hidrográficas atuantes, com uma das maiores empresas de saneamento do mundo, além de empresas municipais e privadas com excelentes desempenhos. A despeito dos conflitos de água, do risco de novas crises de abastecimento e do alto grau de poluição existentes, o governo estadual não priorizou o tema e apresentou sua proposta de regionalização em abril de 2021, por meio de Projeto de Lei encaminhado em regime de urgência para Alesp, sem qualquer processo prévio de consulta. Desde que veio a público, o PL tem sido questionado por municípios, comitês de bacia, sociedade civil e ministério público.

Principais pontos de atenção:

- A liderança estadual nos processos de criação dos blocos regionais é fundamental, mas deve ser exercida a partir de um diálogo ampliado e com critérios que considerem aspectos econômicos, ambientais e sociais. Chama a atenção a ausência de debate prévio da proposta de regionalização junto aos municípios, aos Comitês de Bacias Hidrográficas, às instituições científicas e à sociedade em geral;
- Na exposição de motivos que acompanha o PL é feita referência a uma nota técnica e a um parecer da Consultoria Jurídica elaborados pela SIMA, porém estes documentos não se tornaram públicos;
- 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 (Lei Federal N.º 11.445/2007, art. 3º, I). A proposta da SIMA indica apenas os serviços de água e esgoto e levanta a dúvida sobre como os demais componentes serão tratados;

- O PL 251/2021 mistura, em seus artigos 1º e 2º, a finalidade das URAEs, ora apresentada como dedicada à gestão da política pública (o que envolve o planejamento, a regulação, a prestação e controle social) e ora com o fim de prestação do serviço público de saneamento básico;
- A justificativa da proposta de divisão das quatro URAEs pelo desempenho econômico positivo dos agrupamentos não se sustenta, já que, a depender da adesão dos municípios, serão necessários novos e mais aprofundados estudos de viabilidade econômico-financeira, bem como poderão ser adotadas diferentes formas de prestação que envolvam até mais de um prestador;
- 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 desarticulação do PL com o disposto no Estatuto da Metrópole (Lei Federal N.º 13.089/2015) pode gerar insegurança jurídica. Inclusive porque as RMs e AUs são criadas por Leis Complementares das RMs e AUs que estão hierarquicamente das URAEs (a serem criadas por lei ordinária, caso aprovado o PL 251).
- A formalização das URAEs apenas pela assinatura do prefeito, sem a necessidade de autorização legal pelas câmaras municipais, traz uma insegurança jurídica para o arranjo, uma vez que há questionamentos no STF⁴ sobre a constitucionalidade dessa determinação expressa na Lei nº 14.026/2020.

Em função do curto prazo, existe a possibilidade real de que a Alesp aprove um projeto com muitas inconsistências e que poderá gerar mais insegurança e questionamentos, e não contribuirá para o avanço do saneamento no maior estado do Brasil.

⁴ ADI 6.492 protocolada pelo PDT; ADI 6.536 impetrada por PCdoB, PSOL, PSB e PT; ADI 6.583 protocolada pela Assemae; e ADI 6.882 protocolada pela AESBE.

1. O PL 251/2021

O Projeto de Lei nº 251/2021, apresentado pelo governo do estado de São Paulo à Assembleia Legislativa, tramita em caráter de urgência e *dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, com fundamento nos artigos 2º, inciso XIV, e 3º, inciso VI, alínea “b”, da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.*

1.1. Conteúdo do PL 251/2021

O texto do projeto de lei é enxuto, contendo 7 artigos e um anexo único com a lista dos municípios divididos em 4 URAEs. A regionalização proposta pela Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente do Estado de São Paulo (SIMA) trata apenas de dois dos componentes que integram os serviços públicos de saneamento básico, abastecimento de água potável e esgotamento sanitário. O PL não esclarece como os demais componentes, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, serão tratados.

Tabela 1 - Conteúdo do PL 251/2021 dividido em artigos	
Artigo 1º	Cria as unidades regionais de saneamento básico com vistas à <u>uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização</u> dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário
Artigo 2º	Cria as quatro URAEs <u>para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário</u>
Artigo 3º	Define prazo de 180 dias para adesão dos municípios às URAEs (por meio de declaração formal, firmada pelo Prefeito)
Artigo 4º	Determina que a governança interfederativa das URAEs seguirá o Estatuto da Metrópole (Lei federal nº 13.089/2015) e propõe estrutura básica: instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos; instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; organização pública com funções técnico-consultivas; sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. Parágrafo único: a organização e o funcionamento das estruturas de governança interfederativa serão decididos no âmbito de cada URAE
Artigo 5º	Os planos regionais elaborados para o conjunto de Municípios atendidos norteará os serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário em cada URAE. Parágrafo único: os planos deverão ser elaborados no âmbito da estrutura de governança interfederativa de cada URAE; prevalecerão, no caso de água e esgoto, sobre os planos municipais; estabelecerão metas de universalização que garantam o atendimento de 99% da população com água potável e de 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033; observarão as normas de referência da Agência Nacional de Águas e

	Saneamento Básico (ANA), consideradas as peculiaridades regionais e a viabilidade econômico-financeira
Artigo 6º	A entidade responsável pela regulação e fiscalização será definida pelos titulares, por meio de deliberação específica tomada no âmbito da estrutura de governança interfederativa da URAE
Artigo 7º	Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

1.2. Ausência de consulta prévia e de publicização de estudos técnicos

A necessária apresentação de estudos técnicos qualificados, assim como a prévia realização de audiências públicas, está respaldada pela Lei Federal N.º 14.026/2020, ao definir que as Unidades Regionais de Saneamento Básico devem seguir, no que couber, as mesmas disposições presentes no Estatuto da Metrópole (Lei Federal N.º 13.089/2015), para a criação de RMs e AUs. O PL 251/2021, no entanto, não foi precedido de debate ou consulta pública junto aos municípios, aos Comitês de Bacias Hidrográficas, às instituições científicas e à sociedade em geral.

Na exposição de motivos, texto que acompanha o PL, é feita referência a uma nota técnica⁵ elaborada pela Coordenadoria de Saneamento, da Subsecretaria de Infraestrutura (SIMA), com as justificativas e estudos que subsidiaram a instituição das Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE⁶) e a um parecer da Consultoria Jurídica da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), de N.º 134/2021, a qual, segundo o texto, se manifesta favoravelmente à proposta. Todavia, tais documentos não foram encaminhados em conjunto com o PL e não se tornaram públicos, o que dificulta o entendimento técnico e jurídico da proposta expressa na forma de projeto de lei.

⁵ Documento intitulado “Nota Técnica: estudos para a organização dos municípios do Estado de São Paulo em unidades regionais de saneamento básico”, em formato "word" e sem assinatura institucional, circulou em emails e grupos de whatsapp, porém este não foi publicizado (no site da SIMA, por exemplo) e nem protocolado formalmente na Alesp.

⁶ É feita referência no texto de exposição de motivos "às fls. 61/67, e seus anexos, posteriormente complementada pelo documento de fls. 143/147".

1.3. Processo de tramitação na Alesp

O PL 251/2021 foi publicado no Diário Oficial do Poder Legislativo no dia 21 de abril de 2021⁷ e passou a tramitar em regime de urgência com prazo de uma semana, dia 28 de abril, para apreciação e apresentação de emendas. Ao todo foram apresentadas 22 emendas e um projeto substitutivo, que abordam diferentes aspectos, destacando-se:

- a inserção de diretrizes e princípios estaduais, como: *promoção da cidadania digna e ao mesmo tempo responsável da pessoa humana, de modo que o saneamento básico e especialmente a água, como bem comum, seja acessível a todos, a um preço socialmente justo, primando pelo consumo responsável do bem que pretende regular;*
- a inserção de garantias aos municípios que resolverem aderir às URAEs: gestão com participação social; preço justo; atuação conjunta com os conselhos municipais de defesa do meio ambiente ou equivalentes. Há uma proposta que define a necessidade de audiências públicas prévias que envolvam todos os municípios pertencentes à URAE;
- propostas de novos recortes para as URAEs, tendo como base as UGRHIs;
- O projeto substitutivo⁸ propõe, entre outros, a organização das 4 URAEs em sub-URAEs, respeitando os critérios de contiguidade, RMs, AUs e URGHs.

No mês de maio de 2021 foram promovidas três audiências públicas, que contaram com a presença do Secretário Marcos Penido (SIMA). A primeira, realizada [no dia 13](#), contou com a participação de representantes da sociedade civil e membros do Ministério Público convidados pelos deputados. Em 25 de maio de 2021 foi realizada [a segunda audiência pública](#), desta vez com a participação de municípios atendidos pela Sabesp. No dia 27, [a terceira audiência](#) teve como público representantes dos demais municípios do estado.

⁷Disponível em:

https://www.imprensaoficial.com.br/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=%2f2021%2flegislativo%2fabril%2f21%2fpag_0006_2e078e8ca37ab4cf54f876ea0e3ed6ea.pdf&pagina=6&data=21/04/2021&ca_derno=Legislativo&paginaordenacao=100006. Acesso em junho de 2021.

⁸ Substitutivo N.º 1 ao PL 251/2021, assinado pelos deputados Mário Maurici (PT), Paulo Fiorilo (PT) e José Américo (PT).

2. Análise técnica

Durante as audiências públicas, o Governo Estadual, representado pelo Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente Marcos Penido, disponibilizou apresentação em formato *powerpoint* com informações sobre critérios e indicadores que resultaram na definição das quatro URAEs. Importante destacar que esta apresentação é a única referência técnica divulgada oficialmente⁹.

As análises apresentadas a seguir foram feitas com base no conteúdo da apresentação citada acima, no texto do PL 251/2021 e no anexo com a lista de municípios integrantes de cada uma das quatro URAEs propostas.

2.1. URAEs propostas no PL 251/2021 e seu anexo

O PL 251/2021 divide o estado de São Paulo em quatro Unidades Regionais de Saneamento Básico: Centro, Leste, Norte e Sudeste. A distribuição dos 645 municípios paulistas por URAE é apresentada em documento anexo ao PL. De acordo com a apresentação da SIMA na primeira audiência pública virtual na Alesp, dia 13 de maio de 2021, os critérios utilizados para o agrupamento de municípios em 4 URAEs foram: proximidade geográfica; respeito às bacias hidrográficas; viabilidade da prestação dos serviços e sustentabilidade econômico-financeira; e o respeito aos contratos vigentes e *"aos atuais arranjos de prestação regionalizada dos serviços que já atendem às disposições"*¹⁰.

Os dados que subsidiaram a proposta apresentada pelo Governo de São Paulo são provenientes do [Atlas de Abastecimento Urbano de Água](#) (ANA, 2010), [Atlas Esgotos](#) (ANA, 2013) e do SNIS Água e Esgotos de 2019¹¹.

⁹ O documento foi apresentado nas audiências e é possível vê-lo nas gravações do YouTube. Ademais, foi compartilhado para os presentes na sala do Zoom da primeira audiência pública, dia 13 de maio de 2021. O IAS como convidado teve acesso e disponibiliza o arquivo neste link:

<https://drive.google.com/file/d/13-lyHi69MARndC_2qXOh3ImAX8Jx-QWf/view?usp=sharing>

¹⁰ Fonte: apresentação SIMA, maio 2021.

¹¹ O SNIS AE (Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento - Água e Esgoto) é uma pesquisa anual, realizada pelo MDR através da Secretaria Nacional de Saneamento, respondida diretamente pelos prestadores dos serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Seu preenchimento não é obrigatório, então alguns municípios deixam de responder e, por isso, não representa a totalidade dos municípios do país. No estado de São Paulo, 17 municípios não responderam ao questionário relativo ao ano base de 2019. Por este e outros motivos, a metodologia é sujeita a muitas falhas, seja por erros de preenchimento ou mesmo a documentação tendenciosa de informações, somado a recursos limitados de auditoria.

Figura 1: Estudo de viabilidade econômica URAEs. Fonte: SIMA/Sabesp

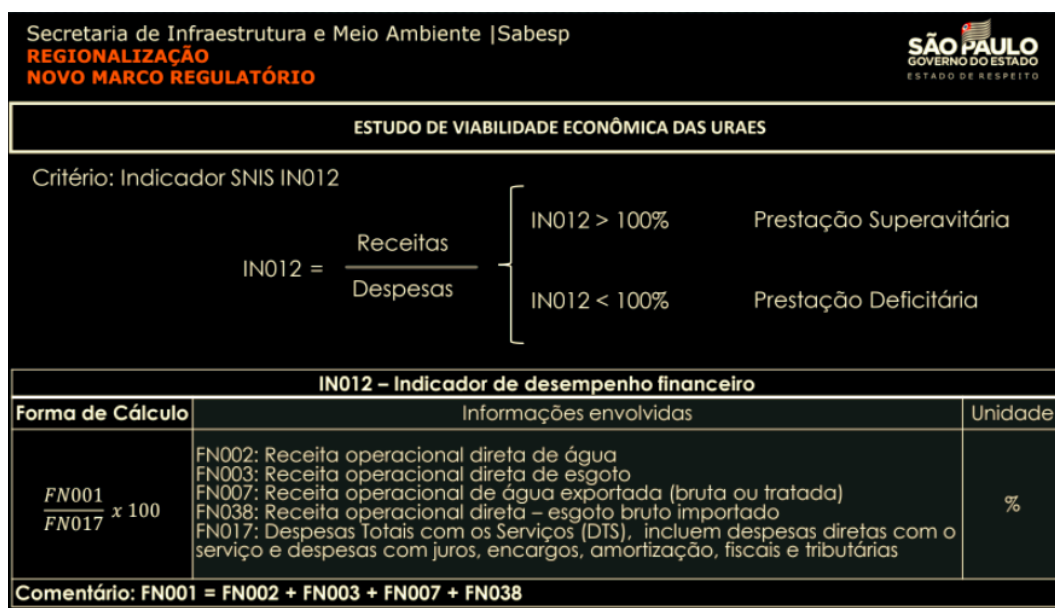
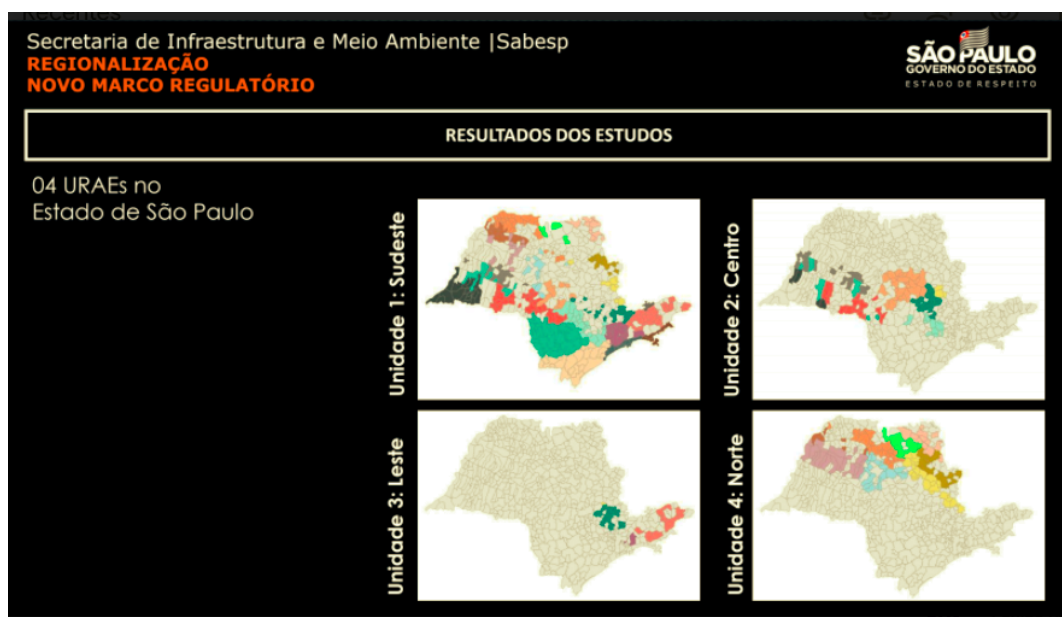


Figura 2: Resultados dos estudos das URAEs. Fonte: SIMA/Sabesp



De olho nos novos arranjos resultantes da aprovação da Lei 14.026/2020, o IAS desenvolveu a plataforma "[Painel do Marco Legal](#)"¹² que organiza, a partir de recortes estaduais e intra-estaduais, dados sobre cobertura, desempenho, financiamento e governança do saneamento, inicialmente com foco em serviços de água e esgotamento sanitário. À medida que os estados iniciaram seus processos de regulamentação da regionalização, criamos uma interface do painel onde é possível visualizar [as informações de acordo com os agrupamentos específicos de cada estado](#)¹³.

¹² Ver <https://aguasaneamento.shinyapps.io/marco-legal-do-saneamento/>

¹³ Ver <https://aguasaneamento.shinyapps.io/regionalizacao-estados/>

A partir da listagem de municípios por URAE, que consta como anexo do PL 251/2021, organizamos as informações abaixo.

Tabela 2 - Municípios e população por URAEs				
URAEs	Municípios		População total	
	quantidade	%	habitantes	%
Centro	98	15,2	5.135.429	11,2
Leste	35	5,4	4.627.158	10,1
Norte	142	22	5.046.626	11,0
Sudeste	370	57,4	31.109.836	67,7
Total em São Paulo	645	100,0	45.919.049	100,0

Figura 3: Municípios e População por URAE

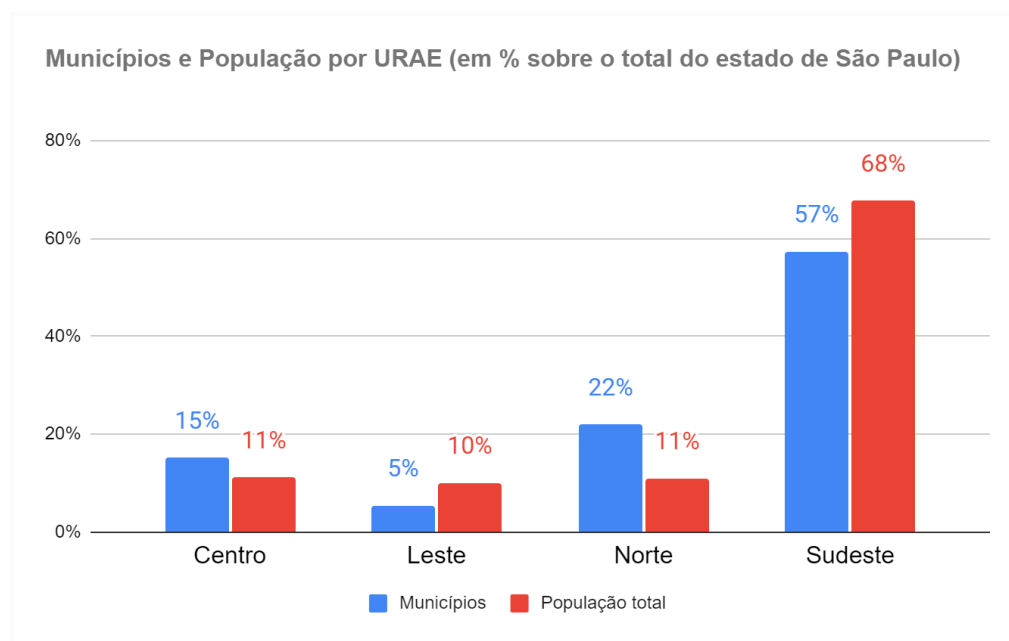


Tabela 3 - Divisão das URAEs aglomerados urbanos (AU'S e RM's)						
Aglomerados urbanos (AUs e RMs)			URAEs			
Tipo/Nome		Municípios	Centro	Leste	Norte	Sudeste
AU	Franca	18			8	10*
	Jundiaí	7		2*		5
	Piracicaba	23	16*			7
RM	Baixada Santista	9				9*
	Campinas	20		15*		5
	Ribeirão Preto	33			25*	8
	Sorocaba	27	10*			17
	São Paulo	39		2		37*
	Vale do Paraíba e Litoral Norte	39		11		28*
Sub-total		215	26	30	33	126
Demais Municípios		430	72	5	109	244
Total em São Paulo		645	98	35	142	370
<i>* inclui o município sede</i>						

Tabela 4 - URAEs divididas em número de prestadores, delegações de água, delegações de esgoto, municípios regulados por agência e posse de planos municipais					
URAE	Número de prestadores	Delegações de água	Delegações de esgoto	Municípios regulados por agência	Possuem planos municipais
Centro	89	12	13	30%	75,5%
Leste	35	9	9	68%	88,6%
Norte	135	13	13	7,8%	80,3%
Sudeste	6	367	367	92,5%	90,3%
Total	260	401	402	63,1%	85,8%

Tabela 5: Prestadores de serviços de saneamento básico por natureza jurídica e abrangência						
Perfil de prestadores		URAE				
Natureza jurídica	Abrangência	Centro	Leste	Norte	Sudeste	Total geral
Administração pública direta	Local	46	12	80	2	140
Autarquia	Local	32	14	41	1	88
Empresa privada	Local	8	4	12	1	25
Empresa pública	Local	1	1			2
Sociedade de economia mista com administração pública	Local		4			4
Sociedade de economia mista com administração pública (Sabesp)	Regional	1		1	1	1
Total em São Paulo		88	35	134	5	260

Atenção: Um mesmo município pode ser contado duas ou mais vezes de acordo com o número de prestadores que ali atuam. Por este motivo, não é possível somar os municípios totais por URAE.

2.2. Análise dos indicadores e critérios aplicados para definição das URAEs

A partir das informações apresentadas pela SIMA, é possível verificar que a delimitação das quatro URAEs é resultado de "Estudo de viabilidade econômica" realizado com base em indicadores do SNIS 2019, em especial o indicador IN 012, que é o resultado da razão entre total de despesas e receita, e que evidencia se a prestação de serviço em determinado município é superavitária (acima de 100%) ou deficitária (abaixo de 100%).

O indicador IN 012 pode ser adequado para avaliar o desempenho de um prestador em um conjunto de municípios, como é o caso da URAE Sudeste que é composta por municípios atendidos pela Sabesp. O cálculo agregado deste indicador para as demais URAEs, no entanto, não funciona, uma vez que homogeneiza a diversidade de prestadores

e não considera como cada município, principalmente aqueles em que a prestação é direta, se organiza com relação ao custeio e a extensão do atendimento. Por exemplo, a URAE Centro é composta por 98 municípios atendidos por 88 prestadores, sendo 46 por administração direta, 32 autarquias, 8 empresas privadas, 1 empresa pública e 1 empresa mista (Sabesp).

A seleção de indicadores de atendimento também é questionável. Foram utilizados os índices urbanos de atendimento de abastecimento de água e esgotamento sanitário, o que demonstra um cenário mais homogêneo e positivo. No estado, 77% dos municípios já atendem mais de 90% da população urbana com esgotamento sanitário (IN024) enquanto que, se considerado o índice de atendimento total (IN056), que inclui população rural e urbana, apenas 44% dos municípios atingem número similar.

Outros indicadores relevantes do SNIS e largamente utilizados na avaliação do atendimento foram deixados de fora das análises, como o índice de perdas na distribuição (IN049), índice de coleta de esgotos (IN015), e do esgoto tratado em relação à água consumida (IN046)¹⁴. Para ilustrar, os indicadores foram aplicados às URAEs e são apresentados na tabela abaixo:

Tabela 6 - URAEs divididas por indicadores de atendimento total de água, atendimento total de esgoto, perdas na distribuição, coleta de esgotos e esgoto tratado em relação à água consumida					
URAE	IN055 - Índice de atendimento total de água	IN056 - Índice de atendimento total de esgoto	IN049 - Índice de perdas na distribuição	IN015 - Índice de Coleta de Esgotos	IN046 - Índice de esgoto tratado em relação à água consumida
Sudeste	95,89%	88,16%	35,04%	75,87%	66,83%
Norte	96,35%	95,17%	35,24%	90,28%	75,61%
Leste	96,82%	93,42%	35,82%	86,56%	64,82%
Centro	97,42%	95,64%	38,71%	89,22%	70,95%
Total SP	96,20%	90,28%	35,64%	80,81%	68,41%

Nota-se, todavia, que o critério de maior peso foi o da vigência de contratos com a Sabesp, no qual se enquadram 370 municípios. A inclusão de todos os municípios com

¹⁴ O Índice de perdas na distribuição (IN049) calcula quanto de água potável é perdido na rede antes de chegar às ligações. O Índice de coleta de esgoto (IN015) calcula, do esgoto produzido, o quanto efetivamente é coletado. Já o índice de esgoto tratado em relação à água consumida indica a proporção tratada do esgoto total produzido e não deve ser confundido com o Índice de tratamento de esgoto (IN016), que calcula quanto do esgoto foi tratado do que foi efetivamente coletado.

contratos da Sabesp em uma única URAE, denominada Sudeste, resultou em: i) fragmentação de oito das nove Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas existentes no estado; ii) divisão de parte de municípios de 18 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHs) e a totalidade dos municípios de 3 UGRHs; iii) o agrupamento deixou alguns municípios "ilhados", ou seja, estão cercados por municípios da URAE Sudeste mas fazem parte de outra URAE (ver item específico mais adiante).

2.3. Regionalização: gestão ou prestação dos serviços de saneamento?

A Lei nº14.026/2020 traz algumas novidades para a gestão dos serviços públicos de saneamento básico, em especial:





- Uniformização regulatória: a Agência Nacional de Águas passa a ser responsável pela definição de normas de referência para regulação dos serviços de saneamento (processo em curso). A adoção das normas de referências pelos titulares é um critério para recebimento de recursos da União.
- Titularidade: formaliza a titularidade nos casos de interesse comum¹⁵ definidos pela Lei Federal N.º 11.445/2007, a partir do marco legal de 2020, como *"serviços de saneamento básico prestados em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões instituídas por lei complementar estadual, em que se verifique o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário entre 2 (dois) ou mais Municípios"* (art. 3º, XIV); o titular do serviço é a governança interfederativa composta pelo *"Estado, em conjunto com os Municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar"* (art. 8º, II).
- Regionalização: a nova lei modifica o conceito presente na Lei nº11.445/2007. Antes estava relacionada à prestação, agora está relacionada com a gestão de serviços públicos de saneamento básico. A adesão à regionalização passou a ser um critério para recebimento de financiamento com recursos da União.
- Prestação de serviços: a nova lei extingue a modalidade de prestação por contrato de programa (entre CESB e municípios); prevê a concessão de serviços por meio

¹⁵ Tendo como referência à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº1842-RJ com Acórdão de 2013.

de concorrência e incentivo à participação de empresas privadas na prestação dos serviços; institui exigência da capacidade econômico-financeira dos operadores e metas de atendimento.

A gestão dos serviços públicos de saneamento básico é de responsabilidade dos seus titulares, municípios, no caso de interesse local, e municípios e estados nos casos de titularidade compartilhada (em Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões). A gestão compreende as seguintes funções: planejamento, regulação, fiscalização, prestação de serviços e controle social (conforme figura abaixo):

Figura 4: Regionalização / Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico

Regionalização ↔ Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico					
Lei 11.445/2007					
Titular - interesse local : Município					
Lei nº 14.026/2020 - Regionalização					
Titular - interesse comum (compartilhada)					
Função	COMPONENTES DO SANEAMENTO BÁSICO				
	 Abastecimento de água	 Esgotamento sanitário	 Manejo de resíduos sólidos	 Manejo de águas pluviais	
Planejamento	Indelegável				compartilhado entre estado e municípios
Regulação	Delegável a órgão ou ente público				ANA: normas de referência Agência reguladoras estaduais, municipais e infranacionais
Fiscalização	Delegável a órgão ou ente público				
Prestação	Direta (lei nº 8.666, no caso de terceirização) ou delegada (leis nº 8.987, nº 11.079 e nº 11.107)				Direta ou por concessão (fim dos contratos de programa)
Controle social	Indelegável				reduzido drasticamente

Fonte: elaboração própria¹⁶

O PL 251/2021, muito econômico na fundamentação dos princípios, objetivos e diretrizes para a posterior implementação das URAEs, traz conflitos de entendimento logo nos primeiros artigos. Há uma mistura nas finalidades das URAEs, ora apresentadas como de gestão da política pública e ora com o objetivo restrito à prestação do serviço público de saneamento básico.

No artigo 1º do PL, as URAEs visam à uniformização do planejamento, da regulação e da fiscalização dos serviços de abastecimento de água potável e esgotamento

¹⁶ Foi apresentada pelo IAS na primeira audiência pública concernente ao PL 251/2021, na Alesp, dia 13 de maio de 2021. Disponível em: https://docs.google.com/presentation/d/1TK0-g_7bdpAx-J_qOPmcTEtDM3Lgw-sY/edit#slide=id.gd65052721d_1_11.

sanitário, o que corresponde à responsabilidade de gestão da política pública em tela. No artigo 2º a finalidade da criação das URAEs é para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, o que corresponde a apenas uma das responsabilidades da gestão da política pública.

Reitera-se, assim, que a função da regionalização do saneamento básico, em seus diferentes arranjos, trazidos pelo Marco do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020), e fundamentados nas possibilidades de gestão compartilhada presentes na CF de 88, tratam da gestão integral, sendo a definição da forma de prestação (delegada, direta ou de diferentes prestadores) apenas uma das funções.

2.4. Impacto das URAEs sobre as Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas

As Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas (AUs) já são unidades de regionalização reconhecidas pelo Marco do Saneamento Básico, inclusive para fins de obtenção de recursos federais¹⁷. No estado de São Paulo existem 7 Regiões Metropolitanas e 2 Aglomerações Urbanas, formadas por 215 municípios, ou 1/3 dos municípios paulistas (respectivamente 167 e 48 municípios) onde residem 36 milhões de pessoas, ou 79% da população do Estado.

¹⁷ A Lei Federal nº 14.026/2020 e o Decreto nº 10.588 de 24 de dezembro de 2020 estabelecem a exigência de prestação regionalizada para se ter acesso à possibilidade de alocação de recursos federais e de financiamentos com recursos da União.

Agrupamento Municipal	Municípios		População Total [hab.]	
	quantidade	%	habitantes	%
Aglomeração Urbana de Franca	18	2,8	657.028	1,4
Aglomeração Urbana de Jundiaí	7	1,1	815.338	1,8
Aglomeração Urbana de Piracicaba-AU-Piracicaba	23	3,6	1.495.220	3,3
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	1,4	1.865.397	4,1
Região Metropolitana de Campinas	20	3,1	3.264.915	7,1
Região Metropolitana de Ribeirão Preto	33	5,1	1.710.601	3,7
Região Metropolitana de São Paulo	39	6,0	21.734.682	47,3
Região Metropolitana de Sorocaba	27	4,2	2.143.786	4,7
Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	6,0	2.552.610	5,6
Total RMs e AUs	215	33,3	36.239.577	78,9
Demais municípios	430	66,7	9.679.472	21,1
Total em São Paulo	645	100,0	45.919.049	100,0

As RMs e AUs instituídas no Estado possuem o saneamento básico como uma de suas funções públicas de interesse comum, bem como, já constituíram instâncias de governança interfederativas, que incluem, entre outros, conselhos, câmara técnica, agências metropolitanas ou entidade autárquica e fundos metropolitanos.

A experiência de gestão metropolitana no Estado de São Paulo, nas RMs e AUs existentes, parece não ter sido considerada na proposta do PL, notadamente, a dificuldade vivenciada para a elaboração e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados — os PDUIs. Tais planos são obrigatórios para todas as RMs e AUs, com um prazo legal para sua aprovação de 31/12/2021. Parte dos PDUIs no estado de São Paulo já foram debatidos e aprovados por suas instâncias de deliberação, outros ainda estão em fase de elaboração, mas nenhum deles foi ainda aprovado na Alesp. Destaca-se ainda que os PDUIs contam com recursos do estado e coordenação técnica das agências metropolitanas (autarquias como AGEM BS¹⁸, AGEMCAMP¹⁹ e AGEM VALE²⁰). O exemplo dos PDUIs, em termos de estruturação do processo de debates técnicos e

¹⁸ Ver: <https://www.agem.sp.gov.br/>

¹⁹ Ver <http://www.agemcamp.sp.gov.br/>

²⁰ Ver: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/orgaos-e-entidades/autarquias/agemvale/>

participativos, com audiências públicas nos municípios, e de consolidação de uma proposta regional, expressa o desafio que as URAEs enfrentarão. Se por um lado, no caso das URAEs o tema é mais específico, apenas a função pública de interesse comum do saneamento básico, por outro lado o número de gestores envolvidos é muito maior que das RMs e AUs, sendo 370 municípios na URAE Sudeste, ou 142 na Norte, 98 no Centro e 35 na Leste (a menor delas).

As RMs e AUs apresentam desigualdades inter-regionais muito marcantes, reflexo do crescimento urbano acelerado das grandes cidades e da consolidação do modelo centro-periferia. Ao mesmo tempo, por serem grandes metrópoles, concentram o mercado consumidor e pagador de tarifas dos serviços de água e esgoto: o tal “filé” que foi tomado como critério para se pensar na regionalização.

Todavia, a proposta da SIMA não incorpora essas relações já existentes em termos de compartilhamento de infraestruturas de saneamento, suas complementaridades, interdependências e as instâncias de governança interfederativas já instituídas. Pelo contrário, o PL 251/2021 dá aos municípios a opção de aderir ou não às URAEs, voluntariamente, e desconsidera o que a Lei Federal N.º 14.026/2020 tratou por titularidade de interesse comum (as RMs, AUs e Microrregiões). Pelo disposto na citada lei, no caso das RMs e AUs a adesão à uma unidade regional de saneamento básico não seria individual dos municípios, mas do titular que é o colegiado interfederativo.

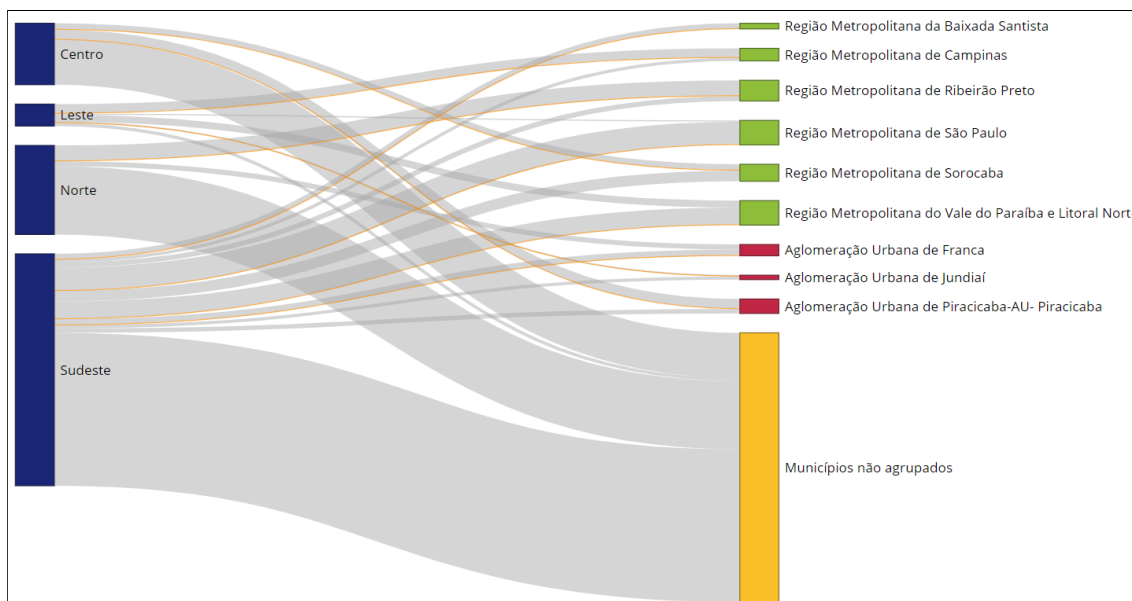
Como consequência, é possível prever três situações:

- adesão individual dos municípios com consequente sobreposição das instâncias de governança, como descrito;
- decisão colegiada de uma RM ou AU, com base no interesse comum, de não adesão de seus municípios às URAEs propostas e a opção por fazer uma gestão metropolitana do saneamento básico;
- decisão isolada de um município de não aderir à URAE, entendendo que por integrar uma RM ou AU já pode ser considerado como regionalizado, pelos critérios do novo marco de Saneamento Básico, e assim, não perderá a possibilidade de obtenção de financiamentos com recursos federais para o saneamento básico.

As quatro URAEs dividiram todas as RMs e AUs, ficando parte em uma URAE parte em outra, com exceção da RM da Baixada Santista (que está toda na URAE

Sudeste). A figura abaixo e a tabela seguinte evidenciam a complexidade do arranjo e o desmembramento das RMs e AUs pelas URAEs propostas.

Figura 5: Relação entre URAEs e Agrupamentos (RMs e AUs) de acordo com a quantidade de municípios.



As linhas amarelas indicam os municípios-sede de cada agrupamento e a URAE onde foram alocados.

Fonte: Elaboração própria

Tabela 8 - Municípios por agrupamento urbanos existentes no estado de São Paulo (RMs e AUs) divididos por URAEs

Agrupamentos urbanos (RMs e AUs) e demais municípios	Município sede	URAE				
		Centro	Leste	Norte	Sudeste	Total
Aglomeração Urbana de Jundiaí	Jundiaí		2*		5	7
Região Metropolitana da Baixada Santista	Santos				9*	9
Aglomeração Urbana de Franca	Franca			8	10*	18
Região Metropolitana de Campinas	Campinas		15*		5	20
Aglomeração Urbana de Piracicaba-AU- Piracicaba	Piracicaba	16*			7	23
Região Metropolitana de Sorocaba	Sorocaba	10*			17	27
Região Metropolitana de Ribeirão Preto	Ribeirão Preto			25*	8	33
Região Metropolitana de São Paulo	São Paulo		2		37*	39
Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	São José dos Campos		11		28*	39
Demais Municípios		72	5	109	244	430
Total SP		98	35	142	370	645

* inclui o município sede do agrupamento urbano

Da forma como está disposto no PL 251, haverá uma sobreposição de governanças interfederativas (das URAEs e das RMs ou AUs) para tratar dos temas ligados à gestão do saneamento básico. E ainda há um componente jurídico das RMs e AUs serem formalizadas por meio de leis complementares e as Unidades de Saneamento Básico, URAEs, apenas por lei ordinária.

Ademais, foi ignorado um importante processo em curso pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional²¹, que estuda uma nova organização territorial regional do estado, com 36 regiões, busca correlacionar o nível de integração regional entre os municípios (estudos da fundação SEADE) e propõe a criação de novas regiões metropolitanas, como Piracicaba e São José do Rio Preto (com audiências públicas prévias ao PL ocorrendo neste primeiro semestre de 2021). O fato sinaliza uma desarticulação interna das secretarias estaduais e, especialmente, a ausência de debate qualificado sobre o desenvolvimento regional.

2.5. Adesão dos municípios às URAEs

O artigo 3º do PL 251/2021 prevê que os municípios deverão manifestar adesão à respectiva URAE por meio de declaração formal, firmada pelo prefeito, no prazo de 180 dias, contados a partir da publicação da lei. Na sequência, o artigo 4º determina que a governança interfederativa das URAEs seguirá o Estatuto da Metrópole (Lei Federal N.º 13.089/2015) e propõe estrutura básica para esta governança.

Pelo exposto, caberá aos municípios que aderirem às URAEs, por meio de gestão associada:

- definir a organização e o funcionamento das instâncias de governança interfederativa, que tem como estrutura básica: instância executiva (composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes da respectiva URAE); instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; e um sistema de alocação de recursos e de prestação de contas;
- desenvolver um plano de saneamento regional;
- definir como se dará a prestação regionalizada (se haverá um único prestador, ou vários);

²¹ Ver:

<https://www.sdr.sp.gov.br/desenvolvimento-regional-promove-audiencia-publica-sobre-a-criacao-da-regiao-metropolitana-de-sao-jose-do-rio-preto/>

- e delegar a função de regulação.

Reforça-se que no Marco do Saneamento o prazo definido de 180 dias é para a adesão dos titulares à estrutura de governança, que deverá ser constituída, enquanto entidade de *governança federativa*. A adesão prevista no PL 251/2021, portanto, é mais complexa do que parece: não basta apenas aderir à URAE, é necessário aderir a uma estrutura de governança. Neste sentido, seria desejável que o PL 251/2021 definisse diretrizes, prazos, funcionamento e formas de participação da sociedade civil. Outros estados avançaram muito mais neste quesito, propondo já a estrutura, a composição dos conselhos, com base em princípios de paridade e equilíbrio na distribuição dos poderes decisórios.

O texto do PL não é explícito, mas se entende, uma vez que as URAEs serão integradas apenas por municípios, que o governo do estado não estará presente nas estruturas de governança das URAEs. Tal possibilidade foi confirmada pelo Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente, Marcos Penido, em suas falas de apresentação nas audiências públicas que ocorreram na Alesp (nos dias 13, 25 e 27 de maio de 2021)²². Ou seja, o modelo das URAEs é diferente do presente nas RMs, AUs e microrregiões nas quais o estado e os municípios promovem conjuntamente a governança interfederativa.

Faz-se importante destacar que a “autonomia” dada aos municípios para se estruturarem nas URAEs propostas não foi acompanhada no PL de nenhum dispositivo de apoio do governo do estado. Seja em termos de recursos (para, por exemplo, o desenvolvimento dos estudos de viabilidade técnico-financeira e os planos regionais de saneamento básico), ou em termos de estrutura institucional (como a formalização de apoio técnico de uma secretaria ou agência estadual para a estruturação das instâncias de governança das URAEs).

2.6. As “ilhas”

A concepção adotada na proposta de divisão das URAEs pelo estado cria um conjunto de 33 municípios em situações de “ilhas” – municípios em uma URAE cujo entorno são municípios de outra unidade.

²² No dia 13/05/2021 foi realizada a primeira audiência pública sobre o PL 251/2021 em tramitação na Alesp, chamada pelo Deputado Carlão Pignatari, em ambiente virtual, das 8 às 11 horas.

Figura 6 - Divisão das URAEs²³

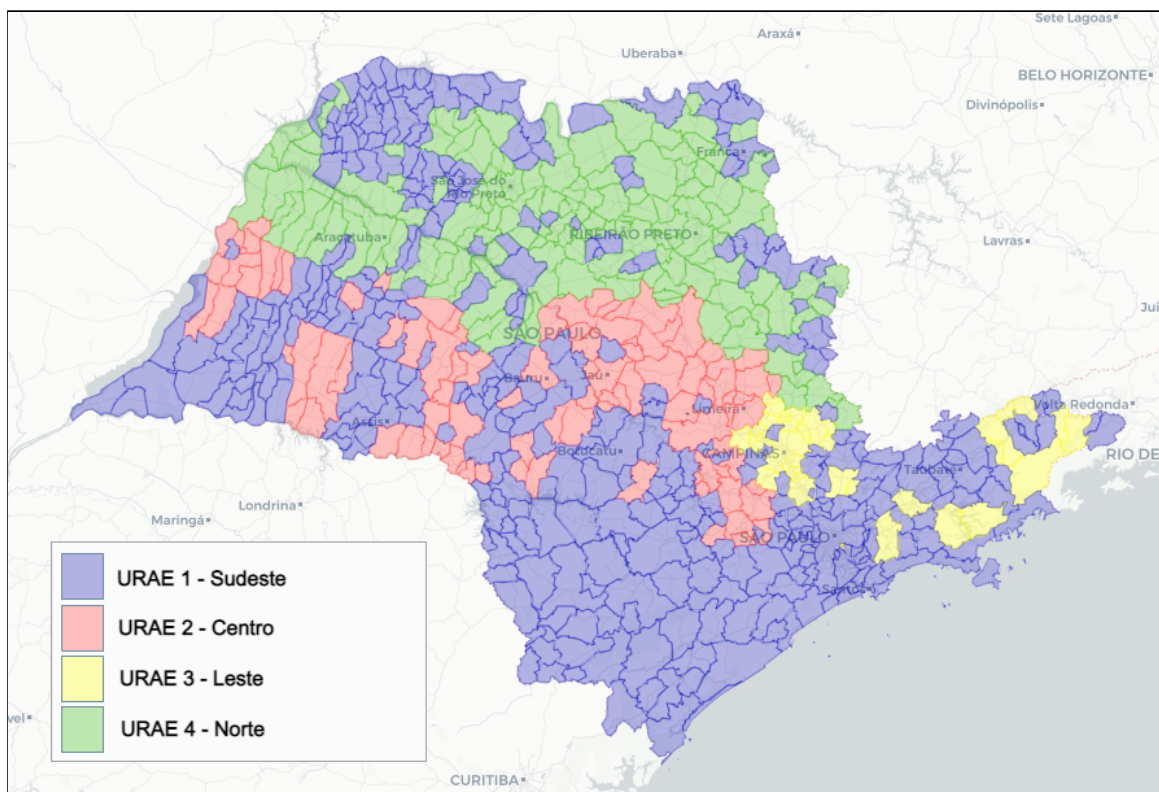


Tabela 9 - URAEs divididas em municípios totais, municípios “ilhados”, população de municípios “ilhados”, população total e porcentagem de população de municípios isolados

URAE	Municípios totais	Municípios ilhados	População em municípios ilhados	População Total	% População em mun. isolados
Centro	98	5	411.410	5.135.429	8%
Leste	35	4	983.392	4.627.158	21,2%
Norte	142	3	18.673	5.046.626	0,37%
Sudeste	370	21	502.109	31.109.836	1,61%
Total SP	645	33	1.915.584	45.919.049	4,17%

Das 33 “ilhas” observadas 23 municípios, ou seja 70% são pequenos, de até 20 mil habitantes, e do total 11 municípios estão em Regiões Metropolitanas ou Aglomerações Urbanas.

Do ponto de vista dos estudos econômico-financeiros, uma prestação regionalizada neste arranjo, com municípios isolados, pode até ser viável em termos de tarifa média,

²³ Elaboração: Michel Metran da Silva. Disponível em <<https://pl251.michelmetran.com.br/>> acesso em 02/06/2021

porém essa situação não favorece o compartilhamento de infraestruturas e consequentemente o ganho de escala, não proporcionando as condições para um planejamento adequado no seu contexto de entorno territorial.

As URAEs, além de não considerarem os limites das RMs e AUs, também segregam municípios metropolitanos limítrofes, com estruturas urbanas conurbadas. Um exemplo disso está na RM de São Paulo, que está dividida entre as URAEs Sudeste, com 37 municípios, e Leste, com 2 municípios isolados, sendo São Caetano do Sul, pequena e densa, com 161 mil habitantes e limítrofe com a capital paulista e sede da RM, e o município de Mogi das Cruzes, com 446 mil habitantes. A mesma URAE ainda apresenta outros 2 municípios “ilhados” — Jacareí, da RM Vale do Paraíba e Litoral Norte, e Atibaia, que não participa de RM ou Aglomeração.

2.7. Um olhar sobre as UGRHIs

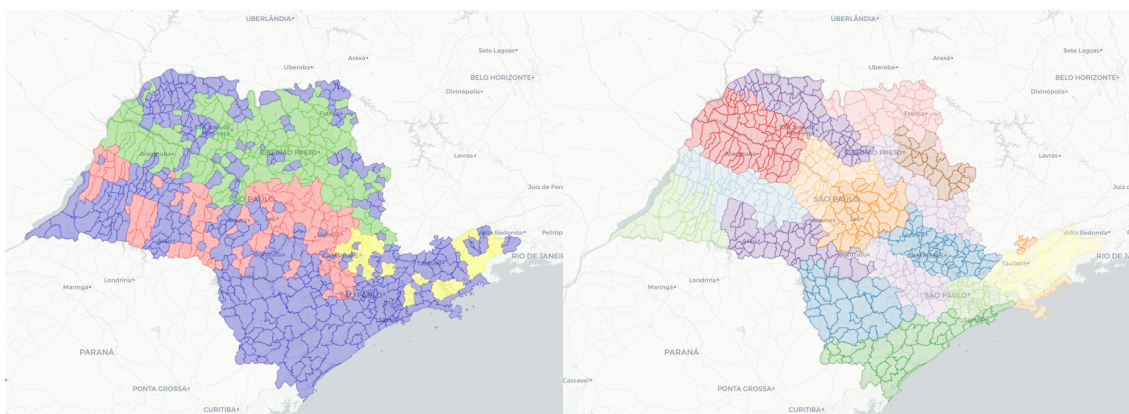
O Estado de São Paulo foi pioneiro na implementação da gestão de recursos hídricos no Brasil. A Lei Estadual N.º7.663/1991 criou o Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (SIGRH) baseado nos princípios de participação, descentralização e integração na gestão sustentável dos recursos hídricos, tendo a bacia hidrográfica como *"referência de planejamento e gerenciamento, o que fortalece as identidades regionais no estado de São Paulo"*²⁴.

A gestão estadual de recursos hídricos em São Paulo é tripartite — com a participação do governo estadual, municípios e sociedade civil —, e tem como base o Plano Estadual de Recursos Hídricos, que é atualizado a cada quatro anos e integrado com os planos de bacia das 22 UGRHIs elaborados por seus 21 Comitês de Bacias Hidrográficas.

A comparação entre os territórios das 22 UGRHIs existentes e das 4 URAEs comprova que os critérios de proximidade geográfica e o respeito às bacias hidrográficas não foram adotados, conforme demonstra a figura a seguir.

²⁴fonte: Portal do Sistema Integrado de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, acesso em 7 de junho 2021: <http://www.sigrh.sp.gov.br/apresentacaosigrh>

Figura 7: Divisão das URAEs X Divisão das UGRHIs²⁵



Considerando que a maioria dos Comitês aborda, em seus planos de bacia, aspectos relacionados com saneamento — desde metas para melhoria da qualidade da água até esforços para implementação de sistemas de coleta e tratamento de esgotos — a falta de articulação entre a regionalização do saneamento e a gestão de recursos hídricos pode resultar em um retrocesso em termos de planejamento territorial e construção de políticas públicas integradas. Para ilustrar, é possível verificar na tabela abaixo que o estado já possui Planos Regionais Integrados de Saneamento Básico para algumas UGRHIs, como a UGRHI 02-Paraíba do Sul, com 34 municípios, e UGRHI 14-Alto Parapanema, com 21 municípios. Veja a tabela abaixo.

Tabela 11 - Caracterização das UGRHIs							
UGRHIs	Bacia Hidrográfica	Municípios	População total	Prestadores	Plano Regional Integrado de Saneamento Básico		
					Possui?	Data	
UGRHI 01	Serra da Mantiqueira	3	69.777	1	Sim	2010	
UGRHI 02	Paraíba do Sul	34	2.233.736	12	Sim	2010	
UGRHI 03	Litoral Norte	4	336.281	1	Sim	2010	
UGRHI 04	Pardo	23	1.251.815	16			
UGRHI 05	Piracicaba / Capivari / Jundiaí	57	5.844.351	38			

²⁵ Elaboração: Michel Metran da Silva. Disponível em <<https://p1251.michelmetran.com.br/>> acesso em 02/06/2021

UGRHI 06	Alto Tietê	34	21.547.632	5		
UGRHI 07	Baixada Santista	9	1.865.397	1	Sim	2010
UGRHI 08	Sapucaí-Mirim / Grande	22	739.517	12		
UGRHI 09	Mogi-Guaçu	38	1.620.532	30	Sim	2015
UGRHI 10	Sorocaba e Médio Tietê	33	2.129.775	10	Sim	2011
UGRHI 11	Ribeira do Iguape e Litoral Sul	23	380.592	1	Sim	2010
UGRHI 12	Baixo Pardo / Grande	12	360.056	8		
UGRHI 13	Tietê-Jacaré	34	1.649.810	23		
UGRHI 14	Alto Paranapanema	34	778.267	3	Sim	2014
UGRHI 15	Turvo / Grande	64	1.365.415	29		
UGRHI 16	Tietê-Batalha	33	564.282	22		
UGRHI 17	Médio Paranapanema	42	723.278	14		
UGRHI 18	São José dos Dourados	25	238.519	5		
UGRHI 19	Baixo Tietê	42	831.375	24		
UGRHI 20	Aquapeí e Peixe	32	388.685	14		
UGRHI 21	Aquapeí e Peixe	26	485.485	7		
UGRHI 22	Pontal do Paranapanema	21	514.472	5		

Importante ressaltar que não se trata de uma simples substituição da proposta de URAEs pelas UGRHIS, mas da incorporação destes recortes territoriais, desses planos, e instâncias colegiadas já atuantes no novo modelo proposto.

3. Considerações finais

A partir das análises e considerações técnicas pontuadas ao longo deste documento pode-se ressaltar, em síntese, que:

- A proposta da SIMA elenca vários critérios para delimitação das URAEs, como proximidade geográfica e bacias hidrográficas, mas, na prática, o critério utilizado foi a viabilidade econômica e financeira do arranjo regional a partir da aplicação do indicador IN 012 (resultado da razão entre total de despesas e receita, que evidencia se a prestação de serviço em determinado município é superavitária, ou deficitária).
- Tal indicador pode ser adequado para avaliar o desempenho de um prestador em um conjunto de municípios, como é o caso da Sabesp, e sua aplicação está alinhada com o que parece ser o principal objetivo do PL, ou seja, agrupar todos os municípios com contratos vigentes com a Sabesp em uma única URAE.
- O cálculo agregado deste indicador para as demais URAEs, no entanto, não é adequado, porque mistura desempenho financeiro de prestadores com diferentes naturezas jurídicas. Por exemplo, a URAE Centro é composta por 98 municípios atendidos por 88 prestadores, sendo 46 por administração direta, 32 autarquias, 8 empresas privadas, 1 empresa pública e 1 empresa mista (Sabesp).
- A justificativa da proposta de divisão das quatro URAEs pelo desempenho econômico positivo dos agrupamentos não se sustenta, já que, a depender da adesão ou não dos municípios, serão necessários novos e mais aprofundados estudos de viabilidade econômico-financeira. Outro ponto de atenção é a fragilidade jurídica da adesão formal às URAEs apenas com a assinatura do prefeito, sem autorização legal de suas respectivas câmaras municipais.
- A divisão em 4 URAEs resultou na fragmentação de oito das nove Regiões Metropolitanas (RM) e Aglomerações Urbanas (AU) existentes no estado; divisão de parte de municípios de 18 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHIs) e a totalidade dos municípios de 3 UGRHIs; e o resultado deixou ainda alguns municípios "ilhados", ou seja, estão cercados por municípios da URAE Sudeste mas fazem parte de outra URAE.
- O PL não avança na estruturação da governança interfederativa a ser instituída para cada URAE, propondo (no caso de todos os municípios aderirem) que 370 municípios na Sudeste, 142 na Norte, 35 na Leste e 98 no Centro decidam juntos e estabeleçam as regras para o funcionamento dessas instâncias. O governo do estado não irá compor as URAEs. Ou seja, além de não incorporar as dificuldades já experienciadas na gestão intermunicipal

das RMs e AUs, a proposta não traz nenhum dispositivo de apoio do governo do estado aos municípios, seja em termos de recursos ou em termos de estrutura institucional.

- Nota-se a falta de integração do PL proposto com as políticas estaduais. Por exemplo, não são considerados os estudos de nova organização territorial regional do estado em desenvolvimento pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional.
- Na legislação brasileira, o saneamento básico é composto por quatro serviços: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e manejo de águas pluviais. O prazo de 15 de julho de 2021 para os estados aprovarem seus modelos de regionalização, com vistas ao acesso aos recursos federais e para evitar um modelo vindo da União, é válido para os 4 componentes. No entanto, a proposta do governo estadual considera somente água e esgoto e não apresenta qualquer solução para os outros componentes.
- Conforme exposto, o PL está em desacordo com o disposto no Estatuto da Metrópole (Lei Federal N.º 13.089/2015) porque fragmenta RMs e AUs e duplica instâncias de governanças que tratam do saneamento básico. Outro ponto de atenção é que RMs e AUs são instituídas por lei complementar, portanto, hierarquicamente superiores às URAEs, a serem criadas por lei ordinária.

Diferentemente de outros estados, a proposta de regionalização do saneamento foi encaminhada para a Assembléia sem debate público prévio junto aos municípios, aos Comitês de Bacia, às instituições científicas e à sociedade em geral. Até o momento, documentos com as justificativas técnicas não foram apresentados e tornados públicos. Os debates públicos promovidos pela Alesp, em 3 audiências públicas, evidenciaram a necessidade de revisão, alterações e aperfeiçoamentos do PL e, principalmente, a ampliação do debate.

A Lei N.º 14.026 de julho de 2020 previu prazo de um ano para discussão e aprovação de arranjos estaduais para regionalização de saneamento. Infelizmente, o assunto não foi priorizado em São Paulo. A proposta do governo do estado foi encaminhada para a Alesp no final de abril e a justificativa do prazo curto levará à aprovação de uma lei com muitas inconsistências e que não contribuirá para o avanço do saneamento no maior estado do Brasil.

Anexo - Detalhamento de informações por URAEs proposto no PL 251/2021

URAE Centro

98 municípios | 2 Agrupamentos | População: 5.1M hab | Área: 40.9K km² | Densidade: 125.41 hab/km² | Prestadores de serviço: 88

Quantidade de municípios e população, e porcentagem em relação ao total do estado da URAE Centro		
	Quantidade	% em relação ao total do estado
Municípios	98*	15,2%
População	5.135.429**	11,2%

* 9 municípios sem informações no SNIS
** população IBGE 2019

Agrupamentos	Municípios		
	Total	Inseridos na URAE	%
Aglomeração Urbana de Piracicaba-AU- Piracicaba	23	16	70%
Região Metropolitana de Sorocaba	27	10	37%
Demais Municípios	430	72	17%
Total		98	15%

* Municípios sede inseridos na URAE: Piracicaba e Sorocaba

UGRHI's inseridas total ou parcialmente na URAE Centro (por quantidade de municípios)				
UGRHI	Bacia Hidrográfica	Total	Municípios	
			Inseridos na URAE	%
UGRHI 05	Piracicaba / Capivari / Jundiá	57	14	24,6%
UGRHI 09	Mogi-Guaçu	38	3	7,9%
UGRHI 10	Sorocaba e Médio Tietê	33	10	30,3%
UGRHI 13	Tietê-Jacaré	34	26	76,5%
UGRHI 14	Alto Paranapanema	34	2	5,9%
UGRHI 17	Médio Paranapanema	42	15	35,7%
UGRHI 20	Aquapeí e Peixe*	32	18	56,3%
UGRHI 21	Aquapeí e Peixe*	26	6	23,1%
UGRHI 22	Pontal do Paranapanema	21	4	19,0%
Total municípios (estado de São aulo)		645	98	15,2%

** O Comitê da Bacia Hidrográfica Aquapeí e Peixe atua nas UGRHIs 20 e 21. As demais bacias correspondem exatamente à composição das UGRHIs.*

Natureza jurídica, abrangência e quantidade de prestadores de serviços de água e esgoto da URAE Centro				
Prestadores			Municípios atendidos	
Natureza jurídica	Abrangência	Quantidade	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário
Administração pública direta	Local	46	46	46
Autarquia	Local	32	32	31
Empresa privada	Local	8	7	8
Empresa pública	Local	1	1	1
Sociedade de economia mista com administração pública (Sabesp)	Regional	1	4	4
Total de prestadores		88		

Observações:
9 municípios não possuem informações.
Segundo SNIS 2019, a Sabesp presta serviços aos municípios Águas de Santa Bárbara, Bofete, Dourado, Nova Guataporanga

Prestação de serviços: delegada por contratos (SNIS 2019) da URAE Centro				
Tipo de serviço	Quantidade contratos*	Status da delegação		
		Em vigor	Vencida	Sem delegação
Água e Esgoto	12			
Água	0	8	4	0
Esgoto	1	9	4	0
Total	13	17	8	0
<i>* excluídas as administrações públicas diretas e autarquias locais</i>				

Municípios que possuem planos municipais para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na URAE Centro*			
URAE	Total de municípios	Possuem planos municipais	%
Centro	98	74	75,51%
<i>* Com base nas informações disponíveis no site da SIMA. Disponível em < https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/conesan/planos-de-saneamento-basico/> Acesso em 07/06/2021.</i>			

URAE Leste

5 municípios | 4 Agrupamentos | População: 4.6M hab | Área: 11.2K km² | Densidade: 414.81 hab/km² | Prestadores de serviço: 353

Municípios e população da URAE Leste		
Municípios	35	5,4%
População	4.627.158*	10,1%
* população IBGE 2019		

Agrupamentos urbanos inseridos total ou parcialmente na URAE Leste (por quantidade de municípios)			
Agrupamentos	Municípios		
	Total	Inseridos na URAE	%
Aglomeración Urbana de Jundiaí	7	2	29%
Região Metropolitana de Campinas	20	15	75%
Região Metropolitana de São Paulo	39	2	5%
Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	11	28%
Demais Municípios	430	5	1%
Total		35	155%
* Municípios sede inseridos na URAE: Jundiaí e Campinas			

Unidades Regionais de Recursos Hídricos (UGRHIs) inseridas total ou parcialmente na URAE Leste - por quantidade de municípios				
UGRHI	Bacia Hidrográfica	Municípios		
		Total	Inseridos na URAE	%
UGRHI 02	Paraíba do Sul	34	11	32,4%
UGRHI 05	Piracicaba / Capivari / Jundiaí	57	21	36,8%
UGRHI 06	Alto Tietê	34	2	5,9%
UGRHI 09	Mogi-Guaçu	38	1	2,6%
Total municípios (estado de São Paulo)		163	35	21,5%

Natureza jurídica, abrangência e quantidade de prestadores de serviços de água e esgoto nos municípios da URAE Leste				
			Municípios atendidos	
Natureza jurídica	Abrangência	Quantidade de prestadores	Água	Esgoto
Administração pública direta	Local	12	12	12
Autarquia	Local	14	14	14
Empresa privada	Local	4	4	4
Empresa pública	Local	1	1	1
Sociedade de economia mista com administração pública	Local	4	4	4
Total geral		35		

Observações:
 Campinas, Guaratinguetá, Jundiá e Nova Odessa possuem prestadores locais com sociedade mista com administração pública (não se referem à Sabesp)
 Os municípios operados por empresas privadas são Holambra, Paraibuna, Piquete, Sumaré

Prestação de serviços: delegada por contratos (SNIS 2019) dos municípios da URAE Leste				
Tipo de serviço	Quantidade contratos	Status da delegação		
		Em vigor	Vencida	Sem delegação
Água e Esgoto	9			
Água	0	7	0	2
Esgoto	0	8	0	1
Total	9	15	0	3

**exclui as administrações públicas diretas e autarquias locais*

Municípios que possuem planos municipais para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário da URAE Leste*

URAE	Total de municípios	Possuem planos municipais	%
Leste	35	31	88,57%

** Com base nas informações disponíveis no site da SIMA. Disponível em <
<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/conesan/planos-de-saneamento-basico/>> Acesso em
07/06/2021*

URAE Norte

142 municípios | 2 Agrupamentos | População: 5.0M hab | Área: 60.8K km² | Densidade: 83 hab/km² | Prestadores de serviço: 134

Municípios e quantidade de população por município da URAE Norte		
	Quantidade	% em relação ao total do estado
Municípios	142*	22%
População	5.046.626**	11%

* 8 municípios sem informações no SNIS
** população IBGE 2019

Agrupamentos e divisão em municípios da URAE Norte			
Agrupamentos	Municípios		
	total	Inseridos na URAE	%
Aglomeração Urbana de Franca	18	8	44%
Região Metropolitana de Ribeirão Preto	33	25	76%
Demais Municípios	430	109	25%
Total		142	22%

* Município sede inseridos na URAE: Ribeirão Preto

UGRHI's inseridas total ou parcialmente na URAE Norte - por quantidade de municípios

UGRHI	Bacia Hidrográfica	Municípios		
		Total	Inseridos na URAE	%
UGRHI 04	Pardo	23	14	60,9%
UGRHI 08	Sapucaí-Mirim/Grande	22	12	54,5%
UGRHI 09	Mogi-Guaçu	38	27	71,1%
UGRHI 12	Baixo Pardo/Grande	12	7	58,3%
UGRHI 15	Turvo/Grande	64	32	50,0%
UGRHI 16	Tietê-Batalha	33	21	63,6%
UGRHI 18	São José dos Dourados	25	5	20,0%
UGRHI 19	Baixo Tietê	42	24	57,1%
Total municípios		259	142	54,83%

Natureza jurídica, abrangência e quantidade de prestadores de serviços de água e esgoto dos municípios da URAE Norte

			Municípios atendidos	
Natureza jurídica	Abrangência	Quantidade de prestadores	Água	Esgoto
Administração pública direta	Local	80	80	80
Autarquia	Local	41	41	41
Empresa privada	Local	12	12	12
Sociedade de economia mista com administração pública	Regional	1	1	1
Total geral		134	134	134

Observações:

8 municípios não possuem informações no SNIS 2019

Segundo o SNIS 2019, a Sabesp presta serviços no município de Mogi-Guaçu

Prestação de serviços: delegada por contratos (SNIS 2019) dos municípios integrantes da URAE Norte				
Tipo de serviço	Quantidade contratos	Status da delegação		
		Em vigor	Vencida	Sem delegação
Água e Esgoto	13			
Água	0	12	1	0
Esgoto	0	12	1	0
Total	13	24	2	0

**exclui as administrações públicas diretas e autarquias locais*

Municípios que possuem planos municipais para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na URAE Norte*			
URAE	Total de municípios	Possuem planos municipais	%
Norte	142	114	80,28%

** Com base nas informações disponíveis no site da SIMA. Disponível em <
<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/conesan/planos-de-saneamento-basico/>> Acesso em 07/06/2021*

URAE Sudeste

370 municípios | 9 Agrupamentos | População: 31.1M hab | Área: 135.3K km² |

Densidade: 229.91 hab/km² | Prestadores de serviço: 5

Municípios e população total da URAE Sudeste		
	Quantidade	% em relação ao total do estado
Municípios	370*	57,4%
População	31.109.836**	67,8%
* 9 municípios sem informações no SNIS		
** população IBGE 2019		

Agrupamentos e municípios integrantes da URAE Sudeste			
Agrupamentos	Municípios		
	Total	Inseridos na URAE	%
Aglomeración Urbana de Jundiaí	7	5	71,4%
Aglomeración Urbana de Franca	18	10	55,6%
Aglomeración Urbana de Piracicaba-AU- Piracicaba	23	7	30,4%
Região Metropolitana da Baixada Santista	9	9	100,0%
Região Metropolitana de Campinas	20	5	25,0%
Região Metropolitana de Ribeirão Preto	33	8	24,2%
Região Metropolitana de Sorocaba	27	17	63,0%
Região Metropolitana de São Paulo	39	37	94,9%
Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	39	28	71,8%
Demais Municípios	430	244	56,7%
Total		370	57,4%
* Municípios sede inseridos na URAE: Franca, Santos, São José dos Campos e São Paulo			

UGRHI's inseridas total ou parcialmente na URAE Sudeste - por quantidade de municípios				
UGRHI	Bacia Hidrográfica	Municípios		
		Total	Inseridos na URAE	%
UGRHI 01	Serra da Mantiqueira	3	3	100,0%
UGRHI 02	Paraíba do Sul	34	23	67,6%
UGRHI 03	Litoral Norte	4	4	100,0%
UGRHI 04	Pardo	23	9	39,1%
UGRHI 05	Piracicaba/Capivari/Jundiaí	57	22	38,6%
UGRHI 06	Alto Tietê	34	32	94,1%
UGRHI 07	Baixada Santista	9	9	100,0%
UGRHI 08	Sapucaí-Mirim/Grande	22	10	45,5%
UGRHI 09	Mogi-Guaçu	38	7	18,4%
UGRHI 10	Sorocaba e Médio Tietê	33	23	69,7%
UGRHI 11	Ribeira do Iguape e Litoral Sul	23	23	100,0%
UGRHI 12	Baixo Pardo/Grande	12	5	41,7%
UGRHI 13	Tietê-Jacaré	34	8	23,5%
UGRHI 14	Alto Paranapanema	34	32	94,1%
UGRHI 15	Turvo/Grande	64	32	50,0%
UGRHI 16	Tietê-Batalha	33	12	36,4%
UGRHI 17	Médio Paranapanema	42	27	64,3%
UGRHI 18	São José dos Dourados	25	20	80,0%
UGRHI 19	Baixo Tietê	42	18	42,9%
UGRHI 20	Aquapeí e Peixe*	32	14	43,8%
UGRHI 21	Aquapeí e Peixe*	26	20	76,9%
UGRHI 22	Pontal do Paranapanema	21	17	81,0%
Total municípios		645	370	57,4%
<i>* O Comitê da Bacia Hidrográfica Aguapeí e Peixe atua nas UGRHIs 20 e 21. As demais bacias correspondem exatamente à composição das UGRHIs</i>				

Natureza jurídica, abrangência e quantidade de prestadores de serviços de água e esgoto dos municípios integrantes da URAE Sudeste				
			Municípios atendidos	
Natureza jurídica	Abrangência	Quantidade de prestadores	Água	Esgoto
Administração pública direta	Local	2	1	2
Autarquia	Local	1	1	0
Empresa privada	Local	1	0	1
Sociedade de economia mista com administração pública (Sabesp)	Regional	1	367	366
Total geral		5	368	369
<i>Observações:</i>				
<i>1 município não possui informações no SNIS 2019;</i>				
<i>O município de Mauá possui uma autarquia local (SAMA) para abastecimento de água e os serviços de esgotamento sanitário são da empresa privada BRK Ambiental;</i>				
<i>Santa Maria da Serra e Tapiratiba têm administração pública direta.</i>				

Prestação de serviços: delegada por contratos (SNIS 2019) dos municípios integrantes da URAE Sudeste				
Tipo de serviço	Quantidade contratos	Status da delegação		
		Em vigor	Vencida	Sem delegação
Água e Esgoto	366			
Água	1	351	13	3
Esgoto	1	351	13	3
Total	388	702	26	6
<i>*exclui as administrações públicas diretas e autarquias locais</i>				

Municípios que possuem planos municipais para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário

URAE	Total de municípios	Possuem planos municipais	%
Sudeste	370	334	90,27%

** Com base nas informações disponíveis no site da SIMA. Disponível em <
<https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/conesan/planos-de-saneamento-basico/>> Acesso em
07/06/2021*