

Os imbrólios da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico dos pequenos e médios municípios das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), São Paulo

Elisa Inácio da Silva  ¹

Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Rio Grande/RS

E-mail: elisainaciosilva@furg.br

Thelmo Branco Filho  ²

Universidade Federal do Rio Grande, FURG, Rio Grande/RS

E-mail: thelmobranco@furg.br

Tadeu Malheiros  ³

Universidade de São Paulo, USP, São Carlos/SP

E-mail: tmalheiros@usp.br

Resumo: O presente artigo é resultado de pesquisa realizada por intermédio de parceria entre a Universidade de São Paulo, a Universidade Federal do Rio Grande, o Convênio de Pesquisa Aplicada - firmado entre a FUSP/EESC/USP - e o Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ). Sendo o relato conclusivo da pesquisa, sua pertinência decorre da evidente notoriedade da temática do Saneamento Básico no Brasil com as recentes legislações que tem buscado pela universalização desse conjunto de serviços tão renegados ao longo da história do país. Com isso, o texto propôs-se ao estudo, por meio de uma análise comparativa, da situação dos pequenos e médios municípios inseridos na Bacia dos Rios Piracicaba, Jundiá e Capivari, frente à Lei de Regionalização dos Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Com esse intuito, foi realizada pesquisa do tipo análise comparativa, organizando e interpretando dados dos pequenos e dos médios municípios que compõem, por intermédio da coleta de dados e da revisão de literatura. Como resultado, observou-se que os municípios estudados se encontram em situação de precariedade, principalmente, em relação a efetividade de ações públicas que visem, de fato, à universalização do saneamento básico aos seus cidadãos.

¹ Acadêmica de Direito (6º semestre) pela Universidade Federal do Rio Grande. Sou ex-bolsista de Iniciação Científica (oriunda da parceria USP/FURG) sobre a Regionalização (Lei Estadual Paulista n 17.383) do Saneamento Básico na região da Bacia dos Rios PCJ (SP). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1664893874128180>; ORCID: E-mail: elisainaciosilva@furg.br

² Doutor em Direito Difusos e Coletivos pela PUC/SP com Doutorado Sanduíche na Universidade de Coimbra - Portugal - FDUC. Mestre em Direito Coletivo, Cidadania e Função Social, pela Universidade de Ribeirão Preto - UNAERP. Pós-graduado em Direito Público Aplicado, pela Escola Brasileira de Direito - SP e Pós-graduado em Direito Eleitoral pela Universidade Cândido Mendes - RJ. Coordenador do curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande/RS - FADIR. Professor Adjunto na Universidade Federal do Rio Grande/RS - Faculdade de Direito - FADIR. Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2971242172685866>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1948-5744>; E-mail: thelmobranco@furg.br

³ Pós-doutorado em Saúde Pública pela Faculdade de Saúde Pública - USP (2006). Doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (2002). Mestrado em Resources Engineering - Universitat Karlsruhe (1996). Graduação em Engenharia Civil pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (1991), engenharia ambiental pela Faculdade de Saúde da USP (1993). Currículo Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4422237568128846>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9455-4199>

Palavras-chave: política pública; saneamento básico; abastecimento de água; esgotamento sanitário.

The imbroglios of the regionalized provision of public basic sanitation services in the small and medium-sized municipalities of the Piracicaba, Capivari and Jundiaí (PCJ) River Basins, São Paulo

Abstract: This article is the result of research project, arising from a partnership between the University of São Paulo, the Federal University of Rio Grande, the Applied Research Agreement - signed between FUSP/EESC/USP - and the Intermunicipal Consortium of the Piracicaba, Capivari and Jundiaí Watersheds (PCJ Watershed). As the concluding text of the research, its relevance stems from the evident notoriety of the theme of Basic Sanitation in Brazil with the recent legislation that has sought the universalization of this set of services so renegade throughout the country's history. With this, the text proposed to study, through a comparative analysis, the situation of small and medium-sized municipalities inserted in the Piracicaba, Jundiaí and Capivari Watershed, in the face of the Law of Regionalization of Water Supply and Sanitary Sewerage Services. For this purpose, a comparative analysis was carried out, organizing and interpreting data from the small and medium-sized municipalities that make up the basin, through data collection and a literature review. As a result, it was observed that the municipalities studied are in a precarious situation, especially in relation to the effectiveness of public actions aimed at universalizing basic sanitation for their citizens.

Keywords: public policy; basic sanitation; water supply; sewage disposal.

1. INTRODUÇÃO

Este artigo analisa a Lei Estadual Paulista nº 17.383/2021, que dispõe acerca da regionalização da prestação de serviços de saneamento básico no estado de São Paulo. Com isso, a temática central dessa reflexão é de minudenciar situação dos municípios de pequeno e de médio porte pertencentes à Bacia Hidrográfica dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí (PCJ) frente à prorrogação do prazo de resposta quanto à adesão ou não desses municípios, e consequentes desafios para a efetivação da universalização do acesso à água e ao esgotamento sanitário no território bandeirante.

Assim, a pesquisa teve o propósito de realizar uma análise comparativa entre os entes municipais de pequeno e de médio porte, inseridos na Bacia Hidrográfica dos Rios PCJ, visando explicar as dificuldades concretas que permeiam a concretização da universalização dos serviços de saneamento básico no país e, em especial, na região da referida Bacia, focando nos setores de água e de esgoto. Dentre outras particularidades, foi possível evidenciar, o índice de gestão municipal, organizado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, bem como demonstrado a situação dos Planos Municipais de Saneamento Básico (caso o tenham) dos municípios paulistas. Tudo isso, a fim de relacionar com as metas de universalização do saneamento básico que deveriam ser atingidas para até o ano de 2033 em todo o cenário brasileiro.

A pertinência do estudo também decorre do fato de os parâmetros de planejamento para a legislação da regionalização terem concebido e idealizado a lei para as grandes cidades, como pela exigência de planos de saneamento e planos diretores. Além disso, outros pontos relacionados intrinsecamente às características e às demandas que requerem os municípios desses portes, como o orçamento do ente, bem como a capacidade institucional e, até mesmo, a evasão/permanência de populações jovens (IAS, 2023).

Vale ressaltar que o ensaio se propôs em pôr ênfase em dois dos quatro setores que contemplam e compõem o saneamento básico no Brasil, que são: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e drenagem. Dito isso, o presente estudo optou por focar nos primeiros dois setores, que, além de serem “serviços possuem lógicas diametralmente opostas aos serviços de limpeza urbana e resíduos sólidos” (BERTOCCELLI, 2023), também foram os setores alvo da referida Lei paulista de regionalização, como também pelo “Novo” Marco Legal do Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020).

2. METODOLOGIA

A respeito da parte metodológica, vale frisar que o objetivo original do texto era identificar os desafios e as consequências da não adesão dos municípios paulistas à Lei nº 17.383/2021. Contudo, devido ao vigente cenário brasileiro e mundial, houve mudanças significativas nos cenários político, legislativo e, sobretudo, econômico. Nesse sentido, a alteração do foco da pesquisa decorre da pertinência em analisar os pequenos e os médios municípios da Bacia dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, visto que são os entes federativos mais prejudicados pela negligência na efetivação das políticas públicas voltadas à universalização do saneamento básico, principalmente no que tange ao acesso à água e ao esgotamento sanitário.

A metodologia empregada no presente estudo consistiu na revisão bibliográfica em uma pesquisa do tipo análise comparativa, organizando e interpretando dados dos pequenos e dos médios municípios que compõem a Bacia dos rios PCJ. Ademais, ao longo do texto, foram utilizadas obras recentes dos principais autores que trabalham com a regionalização na atualidade, tanto no âmbito acadêmico, quanto na esfera prática. Veja-se, ainda, que as referidas obras demonstram o caráter multidisciplinar da temática, sendo de suma importância por permearem, para além da área jurídica, a política, a econômica e a social.

No que tange às etapas da pesquisa, selecionando e priorizando estudos argumentativos atuais à temática, haja vista que se trata de um cenário extremamente recente e complexo. No que concerne à revisão de literatura, a pesquisa foi realizada em publicações recentes, datadas, majoritariamente, a partir do ano de 2021, cujas buscas consistiram na utilização de palavras-chave e termos ligados à temática da pesquisa. A fim de buscar as obras de referenciais do presente estudo, foram utilizadas as seguintes terminologias e expressões: Governança; Saneamento; Novo Marco Legal de Saneamento Básico; Universalização; Abastecimento de água; Regionalização dos serviços de saneamento básico; Acesso Universal; Esgotamento Sanitário; Prestação Regionalizada. Com essas terminologias, puderam ser analisadas diversas literaturas atualizadas sobre o saneamento

básico no Brasil e as matérias que o circundam⁴, ressaltando, assim, a importância da temática ao demonstrar seu caráter multidisciplinar, permeando áreas que atravessam o âmbito jurídico, como as áreas política, econômica e social.

Com isso, no que concerne aos dados coletados ao longo da pesquisa, foram extraídos dos principais órgãos e institutos que acompanham a temática, tais como: o Instituto Água e Saneamento (IAS), pois, desde a divulgação do Projeto de Lei da Regionalização dos Setores de Saneamento Básico no Estado de São Paulo, publicou notas técnicas, além das assíduas participações nos Debates Públicos acerca do tema; também, o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, o qual, da mesma forma que o IAS, acompanhou os trâmites da Lei Federal e da Lei Paulista; ainda, a Fundação Agência das Bacias dos Rios PCJ foi utilizada, pois é o braço executivo dos Comitês PCJ e é responsável pelo desenvolvimento dos instrumentos de gestão dos recursos hídricos nas Bacias PCJ; para uma análise da situação da gestão dos pequenos e médios municípios, foi utilizado dados do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Ainda, no que concerne aos dados referentes aos Planos Municipais de Saneamento Básico, houve a pesquisa no próprio site da Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística, assim como na plataforma de dados Infosanbas. Por fim, a busca pelos estudos não se esgotou nessas fontes de informações, porque, ao longo do presente texto, foram selecionados mais estudos informativos a respeito da temática.

3. BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA DO SANEAMENTO BÁSICO NO BRASIL E O “NOVO” MARCO LEGAL DO SANEAMENTO BÁSICO

O saneamento básico no Brasil sempre foi uma questão negligenciada. Mesmo com a independência do país ou, posteriormente, com a Proclamação da República ao final do século

⁴ No que tange às obras utilizadas, são elas (organizadas em obra – autor – local de publicação – ano de publicação): BRANCO FILHO, Thelmo de Carvalho Teixeira; SANTOS, Marcela de Oliveira; CHAVES, Leonardo Cocchieri Leite; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de; LIMA, Yara Rodrigues Mendes de. Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, 2023. MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento básico no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*, 2022. ANÍCIO, Sabrina de Oliveira; BRANCO FILHO, Thelmo de Carvalho Teixeira; MALHEIRO, Tadeu Fabricio. Novo marco legal do saneamento básico no Brasil (2020) e o conceito de economia circular. *Anais XXIV encontro nacional dos comitês de bacias hidrográficas*, 2022. OLIVEIRA, Adna Caroline Vale; SILVA, Aline de Souza; MOREIRA, Ícaro Thiago Andrade; Economia circular: conceitos e contribuições na gestão de resíduos urbanos. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, 2019. GALVÃO Jr, Alceu de Castro; PAGANINI, Wanderley da Silva. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Revista de Engenharia Sanitária*, 2009. PEREIRA, Alda; et al. Economia circular no setor da água e saneamento em Portugal: situação atual e linhas de atuação futura – *Revista Associação Portuguesa de Distribuição e Drenagem de Águas*, 2022. SABESP. *Regionalização novo marco regulatório*. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, 2022. PIRES, Antonio Cecílio Moreira; et al. *Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país: perspectivas e desafios. Instituto Saverr Sustentabilidade*, 2022. AGÊNCIAS DAS BACIAS PCJ. *Relatório Institucional da Agência das Bacias PCJ*, 2022. HELLER, Léo; et al. *Olhares sobre a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento*. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. Letra Capital Editora, 2021. INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. *Economia Verde no Brasil: Contribuições para uma política nacional*, 2022. CARRIJO, Artur de Sousa. *Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE): prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento: uma realidade constitucional*, 2023. BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Prestação regionalizada de saneamento básico no Brasil – Experiências concretas*. Lumen Juris, 2023. BERTOCCELLI, Rodrigo de Pinho. *Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico: experiências concretas*. Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito de São Paulo, 2022.

XIX, eram escassas as políticas públicas que visavam o saneamento basilar. Os primeiros atos higienistas, chefiados pelo médico sanitarista Oswaldo Cruz, como a contenção de doenças por meio das vacinas, foram notórios exemplos de medidas sanitárias do início do século XX, com a Lei nº 1.261, de 31 de outubro de 1904, a chamada Lei da Vacinação obrigatória (WERMUTH, ET AL, 2021).

Contudo, embora essas medidas de saúde fossem e - ainda continuam sendo - relevantes para o controle de doenças e para o asseguramento de saúde e de dignidade populacional, o Brasil ainda carecia de legislações que, de fato, regulamentassem setores anteriores a isso, como é o caso do Saneamento Básico. Então, ao final do período conhecido historicamente como República Velha, foi promulgado “o Código de Águas em 1934, o primeiro grande marco legislativo da gestão das águas no país, estabelecido em um contexto de centralização administrativa, fortalecimento do poder central e nacionalismo” (MURTHA, 2015, p. 12).

Décadas após, devido ao grande êxodo rural, fatores como a falta de planejamento em infraestrutura passaram a ficar mais explícitos, ocasionando diversos tipos de enfermidades na população. Diante disso,

“em 1971, no então governo militar, o problema de água e esgoto passou a ser priorizado, por meio do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), o qual passou a destinar recursos para os estados criarem suas próprias companhias de saneamento” (INSTITUTO SAVERR SUSTENTABILIDADE, 2022, p. 6).

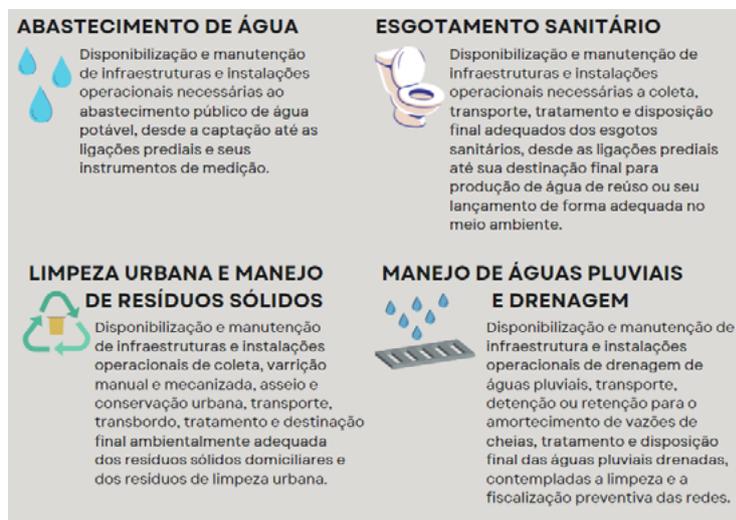
Um dos aspectos principais desse modelo, fazendo jus à Constituição promulgada posteriormente em 1988, era de haver total recusa da autonomia dos municípios nos processos decisórios, o que faz sentido, na medida que não eram considerados, constitucionalmente, entes federativos dotados de autonomia e de competências organizadas para recursos públicos.

Nesse sentido, o PLANASA funcionava em nome dos poderes públicos estaduais e federal, porém, não elencava diretamente restrições aos municípios que não aderissem a esses planos estabelecidos. Além disso, somado às crises financeiras que atingiram o Estado Brasileiro na década de 1980 (BRANCO FILHO, et al, 2023), a eficácia regulatória do PLANASA acabou sendo reduzida de maneira significativa devido à maneira com que foi implementado. Outro fator a ser mencionado, é o fato de que, embora tenha auxiliado nas melhorias do setor de abastecimento de água, os índices coletados pelo Sistema Nacional de Informações em Saneamento (“SNIS”) constatarem que “o índice médio de coleta de esgotamento sanitário era de apenas 48,3%, sendo o índice de tratamento desse esgoto coletado ainda mais reduzido, cerca de 32% (SNIS, 2007)” (INSTITUTO SAVERR SUSTENTABILIDADE, 2022, p. 5).

Enfim, já no século XXI, a Lei Federal nº 11.445/2007, apelidada de Marco Legal do Saneamento Básico, surgiu para dar verdadeiras diretrizes ao Saneamento Básico no Brasil, separando-o em quatro setores distintos, abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais e drenagem (INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO, 2021), conforme **figura 1**. Assim, a lei estabeleceu-se como uma referência significativa para a aplicação de objetivos de universalização e de planejamento em território nacional, por intermédio de planos municipais, estaduais e federais. Ademais, a lei trouxe um rol

taxativo ao definir a universalização como princípio fundamental da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, dentre outros princípios também previstos no artigo 2º da legislação.

Figura 1: Os Quatro Componentes Do Saneamento Básico.



Fonte: Instituto Água e Saneamento – Elaboração IAS, a partir da Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, art. 3º inciso I.

Entretanto, embora tenha inovado e sido um símbolo para a legislação brasileira, trazendo sistematização e organização à temática, os setores do saneamento básico, em especial os relacionados à água e ao esgotamento sanitário, encontravam-se longe de serem universalizados. Tal fato pode ser comprovado a partir dos índices de atendimento à população, no ano de 2019 — início do Projeto de Lei que resultaria na Lei nº 14.026/2020 — de 83,7%, para água, e 54,1%, para esgoto (SNIS, 2019). Por isso, haja vista que o Brasil apresentava, e ainda apresenta, grande disparidade socioeconômica, a análise desses indicadores “como os de acesso aos serviços de água e esgoto adquire importância e complexidade relevantes” (GALVÃO JÚNIOR, 2009). Esse aspecto destacou-se ainda mais, explicitando a urgência em efetivação de políticas públicas, com a pandemia da Covid-19, em uma época em que o acesso à água tratada e a adoção de hábitos de higiene adequados representam a principal forma de prevenção da doença.

Ainda, vale uma menção a um dos principais motivadores para a implementação de um novo marco no saneamento básico brasileiro. “Em 2015, a ONU propôs aos seus países membros uma nova agenda de desenvolvimento sustentável para os próximos 15 anos, a Agenda 2030, composta pelos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)” (PACTO GLOBAL Rede Brasil). Nisso, para o estudo, é importante destacar o objetivo de Desenvolvimento Sustentável 6, que fala sobre a água potável e o saneamento. Sua meta principal é a de garantir disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos. O Brasil possui um quadro peculiar que reflete as desigualdades instauradas em território nacional, pois, uma vez que no mundo apenas 2% (CETESB, 2017) das águas são consideradas potáveis, sendo, apenas 0,3% de fato acessível, — isto não, não está em estado de gelo —, o país possui 12% da água doce do mundo (CNN Brasil, 2021), tendo a maior bacia do planeta terra e uma das bacias com maior aproveitamento hidrelétrico,

mas mesmo assim, o acesso à água potável e ao esgotamento sanitário no Brasil ainda é muito precarizado.

Com isso, em resposta ao contexto e debates de níveis nacional e mundial, diante de uma nação onde, em 2020, havia aproximadamente 36 milhões de brasileiros sem atendimento total água (SNIS, 2021) e cerca de 97 milhões sem atendimento total de esgoto (SNIS, 2021), foi sancionada a Lei Federal nº 14.026/2020. O “novo” Marco Legal do Saneamento não revoga a lei anterior, mas a atualiza, mantendo conceitos-chave. No que tange aos seus principais aspectos, há 10 pontos elencados pelo Instituto Água e Saneamento, em sua publicação intitulada “Saneamento 2021 - Balanço e perspectivas após aprovação do novo Marco Legal da Lei 14.026/2020”, que valem maior atenção, os quais 7 deles possuem pertinência ao presente estudo, conforme

Figura 2:

Principais aspectos pertinentes ao estudo da Lei 14.026

01	A priorização dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o que enfraquece a abordagem de gestão integrada dos quatro componentes do saneamento básico previstas na lei anterior;	05	A regionalização da gestão de serviços de saneamento básico e definição de titularidade dos serviços nos casos de interesse comum e interesse local. Esse tópico terá um capítulo especial no presente artigo, no que concerne o caso dos pequenos e dos médios municípios da Bacia dos Rios PCJ;
02	A oportunidade de considerar os setores do saneamento básico como Direitos Humanos foi desperdiçada, ao contrário da lei de 2007;	06	A emblemática da governança regional, pois essas regionalizações demandarão responsáveis pelas funções deliberativas as questões que envolvem os respectivos modelos de regionalização;
03	A meta ousada de universalização, propondo o atendimento de 99% da população com água potável e 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, com possibilidade de ampliar até 2040;	07	A perda do controle social, principalmente em nível municipal, passando a ser regional com grandes desafios
04	O evidente incentivo à concessão da prestação de serviços à iniciativa privada, com a subsequente extinção dos contratos de programa;		

Fonte: IAS, 2021 (adaptada pelos autores).

Com isso, denota-se que o “Novo Marco instituiu como princípio fundamental a prestação regionalizada, com o intuito de buscar ganhos de escala nos investimentos em prol da universalização do serviço” (JOBIM, A. F. C., et al, 2023). Sua motivação advém da ideia da busca pela viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços, aproveitando as vantagens da escala e possibilitando subsídios entre municípios mais prósperos àqueles com menor capacidade financeira (SABESP, 2021). Nesse sentido, o Marco Legal de 2020 tem como objetivo impulsionar essa estratégia ao estabelecer que a destinação de recursos públicos federais e o financiamento com recursos da União estejam condicionados à adesão dos municípios às regionalizações propostas pelos estados ou pela União.

Nesse sentido, Rodrigo De Pinho Bertocelli destaca que

“O tema da regionalização não é novo no país. Trata-se de uma das espécies de descentralização da atividade administrativa, cujo objetivo é a união de esforços entre entes federados para a consecução de objetivos de interesse público de forma adequada. (...) a competência para a prestação do serviço público pode ser comum ou local, sendo certo que a prestação regionalizada tem relação com o princípio da cooperação federativa.” (BERTOCCELLI, p. 45, 2023)

Outrossim, o novo Marco Legal passou a apresentar diferentes arranjos de regionalização, incorporando o conceito de titularidade que, além da municipal, pode ser compartilhada, como ocorre nas regiões metropolitanas⁵, nas aglomerações urbanas e microrregiões, e na gestão associada, nas modalidades de unidades regionais de saneamento básico — caso de São Paulo e Bacia dos Rios PCJ — e de blocos de referência.

No que tange ao incentivo à concessão das prestações dos serviços de saneamento para a iniciativa privada, o marco de 2020 fomenta a sua participação, na medida que exige uma seleção competitiva por meio de licitação prévia. Como consequência disso, “a lei promove maior segurança jurídica para a desestatização de companhias estaduais” (INSTITUTO TRATA BRASIL, 2023). “Para tal, altera as possibilidades de escolha pelo titular das formas de prestação, bem como estabelece novos critérios para a validação de contratos, tanto dos vigentes como dos novos contratos a serem firmados” (INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO, 2021, p. 19).

Também em resposta ao cenário mundial e em consonância com o Plano Global da ONU, conhecido como Agenda 2030, foram estabelecidas metas de universalização para o ano de 2033. Nisso, tais objetivos deverão ser analisados nas esferas municipais, em momentos em que as titularidades serão exercidas de forma independente, ou na esfera da prestação regionalizada. No que concerne ao saneamento básico, mais especificamente ao acesso à água e ao esgotamento sanitário, “o novo Marco Legal estipulou a meta de atendimento de 99% da população com água potável e de 90% da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033” (IAS, 2021).

4. A LEI DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE SÃO PAULO E AS IMPLICAÇÕES DA PRORROGAÇÃO DO PRAZO DE ADESÃO AOS MUNICÍPIOS INSERIDOS NA BACIA DOS RIOS PCJ; E OS DECRETOS Nº 11.466/2023 E Nº 11.467/2023; REFERÊNCIAS

Promulgada um ano após o novo Marco, a Lei Paulista nº 17.383/2021, fundamenta-se, primordialmente, em 2 artigos do Novo Marco Legal do Saneamento Básico (NMLSB), art. 4º-A, § 3º, V e art. 49, inciso XIV:

“Art. 4º-A, § 3º, V - incentivar a regionalização da prestação dos serviços, de modo a contribuir para a viabilidade técnica e econômico-financeira, a criação de ganhos de escala e de eficiência e a universalização dos serviços;

E “Art. 49., inciso XIV - promover a regionalização dos serviços, com vistas à geração de ganhos de escala, por meio do apoio à formação dos blocos de referência e à obtenção da sustentabilidade econômica-financeira do bloco.”

Nesse sentido, a lei de regionalização tem um caráter que beira ao principiológico do Marco de 2020, pois, de modo geral, além de buscar contemplar a contratação de prestadores de serviços por meio de licitação, procura garantir a viabilidade financeira por meio do subsídio cruzado e dos benefícios de escala na prestação dos serviços (IAS, 2022). Com isso, os modelos de regionalização estabelecidos pela nova lei podem assumir diversas formas, não havendo necessidade de serem

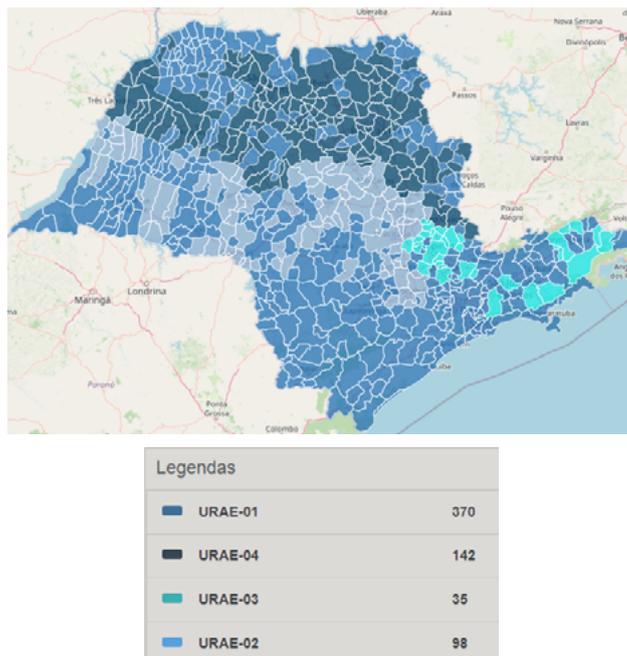
⁵ Nos moldes previstos no §3º do art. 25 da Constituição Federal e na Lei Federal nº 13.089/2015 (“Estatuto da Metrópole”).

unificados em um único provedor. Os aspectos de governança podem ser ponderados de forma colaborativa, permitindo uma abordagem mais flexível e adaptada às necessidades locais. Com isso, a regionalização da gestão de serviços de saneamento passa a ser justificada com o intuito de promover o índice da prestação de serviços e de subsídios cruzados que, a priori, poderiam propiciar a universalização do saneamento básico, principalmente, dos pequenos e médios municípios.

A respeito da regionalização escolhida por São Paulo, as Unidades Regionais de Saneamento Básico são agrupamentos de municípios não necessariamente limítrofes (LOUREIRO, et al, 2022), instituídos pelo Estado mediante lei ordinária, cuja adesão pelos municípios é facultativa. Sobre isso, estudiosos tratam a regionalização voluntária como ato natural no federalismo moderno, além de, no conjunto jurídico brasileiro, a regionalização não exigir continuidade territorial (CARRIJO, 2023). Ainda, objetivam atender adequadamente às exigências de higiene e saúde pública e dar viabilidade econômica e técnica aos municípios menos favorecidos (BRASIL, 2020). Ademais, para a sua instituição, denota-se o ideal de sustentabilidade financeira, a formação de uma estrutura de governança na forma definida pelo Estatuto da Metrópole e a tentativa de contemplação de pelo menos uma região metropolitana, como disposto na Lei 11.445/2007, alterada pela Lei 14.026/2020, §2º do art. 8º. Também, da mesma forma que ocorre com os Blocos Regionais, a formalização do arranjo proposto pela lei estadual se dá por meio de gestão associada de consórcio público ou de convênio de cooperação, corroborada no artigo 241 da Constituição Federal.

O Estado Bandeirante faz parte dos 18 estados brasileiros que possuem legislação aprovada nos moldes da Lei Federal. Promulgada em 5 de julho de 2021, a lei passou a dividir o estado em 4 Unidades Regionais: Sudeste, Centro, Norte e Leste. Como mostram as **figuras 3**, os municípios estão, de modo geral, mal distribuídos e ilhados, além de a região Sudeste estar evidentemente privilegiada, contendo uma concentração de 370 municípios, conforme dados retirados e adaptados da Nota Técnica feita pelo Instituto Água e Saneamento, no ano de 2021, conforme

Figura 3: Estruturas De Racionalização De Água E Esgoto – São Paulo; Legenda



FONTE: SNIS, 2023.

Figura 4: Municípios por Unidade Regional de Saneamento Básico

	Municípios	População Total
URAES	QUANTIDADE E %	HABITANTES E %
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%	45.919.049 - 100%

Fonte: Nota técnica, IAS, 2021.
(adaptado pelos autores)

Essa discrepância decorre da tentativa do Estado Paulista de assegurar os contratos existentes com a sociedade de economia mista estatal, que já abrangia boa parte dos municípios paulistas, a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (“SABESP”). Nesse sentido, São Paulo estruturou a legislação de tal forma a assegurar o monopólio da prestadora de serviços de distribuição de água, coleta e tratamento dos esgotos, haja vista que o Novo Marco Legal do Saneamento Básico incentiva o processo de licitações e a atração ao capital privado para esses setores.

Entretanto, a legislação paulista vem apresentando alguns desafios para a sua efetivação. Conforme nota técnica publicada em 2021 pelo Instituto Água e Saneamento, ainda quando era somente projeto de lei, a tramitação do texto foi pouco discutida, não tendo sido feita qualquer tipo de consulta prévia aos entes federativos, mas apenas três audiências públicas na Assembleia Legislativa de São Paulo. Numa perspectiva jurídica, é dever da administração pública assegurar o direito à publicidade e à transparência legal, sendo cláusula pétrea, explicitado em diferentes artigos da Lei Máxima brasileira, bem como no art. 9º da Lei de Acesso à Informação. Com isso, em decorrência dessa falta de diálogo prévio entre os entes, houve um descontentamento dos entes federativos municipais pela lei ter sido elaborada de maneira simplificada e por ser tão impositiva. É estipulado, inicialmente, em seu art. 4º, o dever dos municípios de manifestarem-se ou não a sua respectiva Unidade Regional em até 180 dias a partir da promulgação da lei, contudo, esse prazo foi postergado devido à falta de adesão dos municípios não inseridos na Unidade Sudeste.

Também ressalta Rodrigo de Pinho Bertocelli que

"o desafio jurídico é equilibrar os interesses os entes federados tanto nas modalidades compulsórias (...), como nas **modalidades voluntárias** - consórcios públicos, convênios de cooperação, **unidades regionais** e blocos de referência -, especialmente em razão da maior possibilidade de os municípios questionarem a sua permanência na estrutura regional e desequilibrarem o projeto." (BERTOCCELLI, p.65, 2023)

Contudo, mesmo que a não adesão dos entes federativos e prestadores de serviços pudesse resultar ao não acesso aos recursos do Orçamento Geral da União e aos financiamentos com recursos federais para ações de saneamento, mais de 250 municípios paulistas não aderiram à nova lei. Destaque para os municípios de Rafard e de Ipeúna, os quais foram os únicos municípios do presente estudo que aderiram à regionalização proposta. O prazo inicial para a conclusão e a aceitação dos processos de regionalização pelos municípios era para até 31 de março de 2022, tendo sido prorrogado em 1 ano. Mas, no ano de 2023, foram publicados os Decretos nº11.466/2023 e 11.467/2023, os quais modificam uma série de dispositivos de leis que englobam o saneamento, inclusive, alterando e prorrogando o respectivo prazo para a conclusão, aceitação e adesão para o dia 31 de dezembro do ano de 2025.

A questão do adiamento do prazo da regionalização dos serviços para o final do ano de 2025 encontra-se no artigo 1º, §2º do Decreto nº 11.466/2023. A respeito disso, o aumento expressivo do prazo faz com que os gestores municipais, antes pressionados para o atingimento das metas estabelecidas pelas legislações vigentes, estejam, novamente, confortáveis com seu estado atual. Sobre isso, a flexibilização das normas pode prejudicar a universalização do saneamento básico, prevista para ser alcançada até 2033, conforme aponta a presidente Luana Pretto do Instituto Trata Brasil (2023).

No que tange ao Decreto nº 11.467/2023, contrapõe-se à Lei Federal nº 14.026, na medida que ele prevê a possibilidade de prestação dos serviços de saneamento básico sem que haja licitação. Veja-se que também há flexibilização das normas no que diz respeito à contratação de serviços, criando insegurança jurídica por modificar o pressuposto legislativo de limitação na contratação de atividades. Ainda, também não explicitou uma exata definição de quais seriam os serviços e as

atividades de saneamento básico e quais os casos previstos de autorização para denotar aptidão à contratação de terceiros pelo titular.

5. BACIA DOS RIOS PCJ E OS ÍNDICES DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL NOS PEQUENOS E MÉDIOS MUNICÍPIOS

Consoante ao Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, uma das razões principais de evidenciar a importância da região da Bacia dos Rios PCJ decorre do fato de configurar-se como uma das regiões com índices preocupantes do Estado no que tange à quantidade e à qualidade da água. Seus índices de coleta e tratamento de esgoto correspondem, respectivamente, a 92% e a 77%, enquanto o abastecimento de água corresponde a 94% de contemplação da população local (GESTÃO DAS BACIAS PCJ, 2019). Vale salientar também que não somente o Estado de São Paulo ficou mal distribuído, como também a Bacia dos Rios PCJ ficou ramificada, conforme mostra a **figura 5**.

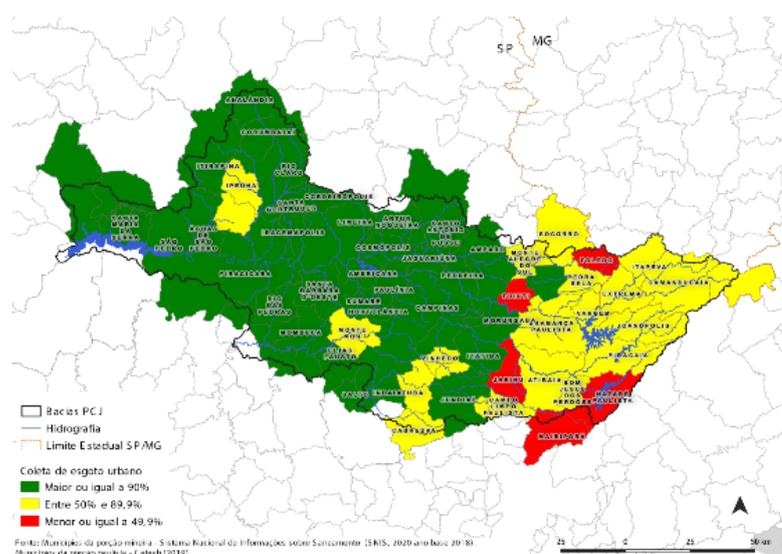
Figura 5: Regionalização dos Municípios pertencentes às Bacias PCJ



Fonte: Adaptado de Mapa Interativo GAEMA PCJ (2021)

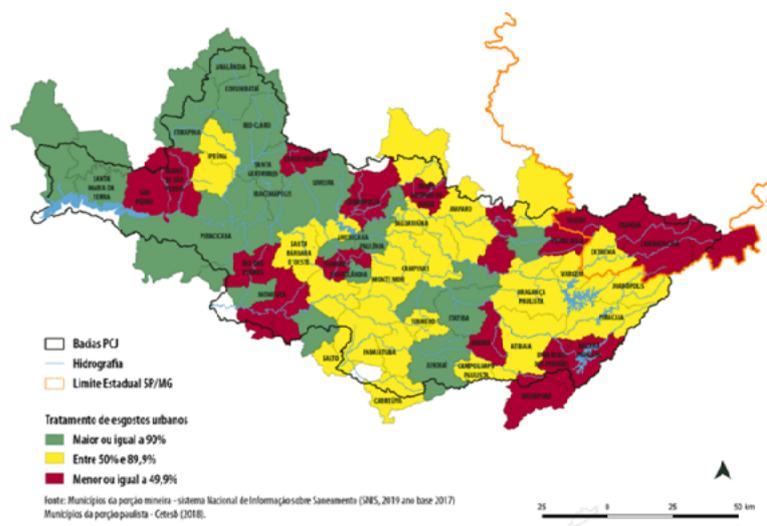
Com isso, é interessante conciliar dois estudos que explanam dados importantes à questão dos pequenos e dos médios municípios, divulgados pela Gestão das Bacias PCJ e pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, através do índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M). Na primeira pesquisa, são evidenciados índices de abastecimento de água, coleta de esgoto e tratamento de esgoto, o qual esses dois últimos possuem as menores porcentagens, principalmente o tratamento de esgoto, conforme mostram as **figuras 6 e 7**. Vale também uma atenção para o pequeno município de Nazaré Paulista, que possui, nos três aspectos, o menor índice de qualidade da região da Bacia dos Rios PCJ, ou seja, todos com atendimento inferior à 49% da sua população de 18 mil habitantes: 46,5%, para abastecimento de água e 12,9%, para coleta e tratamento de esgoto (Comitês PCJ, 2022).

Figura 6: Coleta de Esgoto Urbano na Bacia dos Rios PCJ.



Fonte: Gestão das Bacias PCJ (2019).

Figura 7: Tratamento de Esgoto na Bacia dos Rios PCJ.



Fonte: Gestão das Bacias PCJ (2019).

Também relevantes os dados trazidos pelo Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M), mensurador que indica o grau de aderência da gestão municipal a determinados processos e controles em sete áreas: educação, saúde, gestão fiscal, planejamento, meio ambiente, defesa civil e governança em tecnologia da informação (Instituto Rui Barbosa, 2022). Criado em 2015 pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o referencial objetiva medir a eficiência das políticas públicas nas prefeituras paulistas, servindo de auxílio para avaliar o esforço do respectivo gestor de cada ente federativo. Com o intuito comparativo, decidiu-se analisar, para o pertinente estudo, o índice das cidades no que tange à área do meio ambiente, pois “mede o resultado das ações relacionadas ao meio ambiente que impactam a qualidade dos serviços e a vida das pessoas” (Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, s.d.). Portanto, esse medidor contém informações

necessárias às questões relacionadas à estrutura ambiental como um todo, o qual se encaixa perfeitamente os dois setores do saneamento básico trabalhados no presente estudo.

Para o artigo, foram avaliados 47 municípios, como consta na **figura 8**, os quais configuram-se como de pequeno e de médio porte da região da Bacia dos Rios PCJ. Por isso, convergindo com a métrica estabelecida pela Senado Federal em 2009, os municípios tabelados vão até 100 mil habitantes. Esses municípios são divididos pelo TCESP em 5 categorias, na qual a maioria dos municípios aqui estudados encontram-se com o menor indicador, o C, de baixo nível de adequação, com índice menor ou igual à 49,9%.

Figura 8: municípios divididos por índice de efetividade da gestão municipal no setor ambiental de acordo com os dados do TCE SP



Fonte: Dados do TCESP, 2022 (tabela feita pelos autores)

Também é possível verificar que, dentre essas cidades, apenas Ipeúna e Rafard aderiram à Lei de Regionalização dos serviços de Saneamento Básico, conforme **figura 9**. Ainda, conforme Relatório realizado pelo Comitê das Bacias PCJ em 2022, principalmente no município de Rafard, é notória a urgência de investimento em políticas públicas voltadas ao saneamento básico, uma vez que o índice de esgotamento sanitário tratado no município é de 9,9%, sendo a eficiência desse sistema de 7,3%.

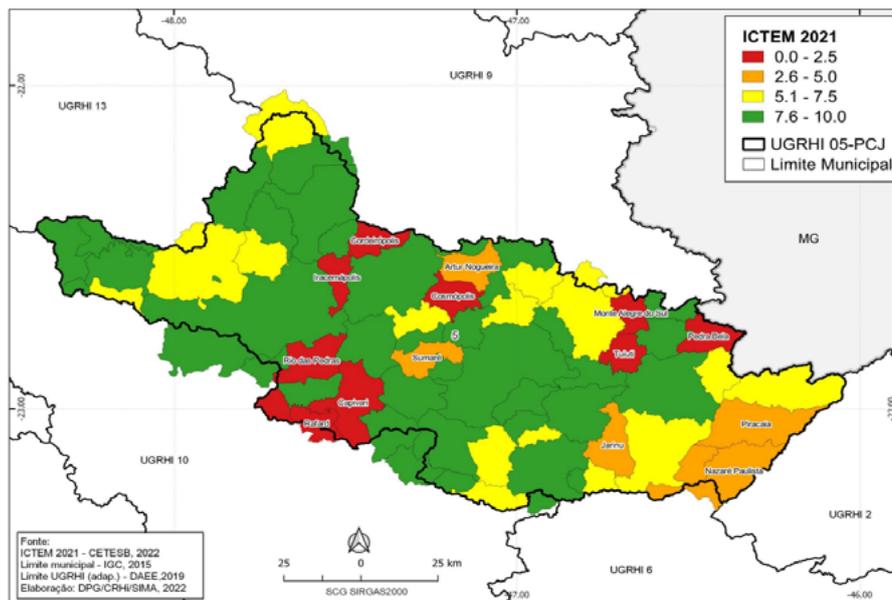
Figura 9: As 4 Unidades Regionais e aderência dos municípios.

Fonte: Instituto Água e Saneamento (IAS), 2022.

Então, conforme demonstrado na figura 8, a cidade de Vinhedo destaca-se por ser o único município, dentre os municípios de pequeno e de médio porte, com índice de muita efetividade da gestão municipal no setor ambiental na Bacia dos Rios PCJ. Inclusive, de acordo com o ranking de 2022 do *Connected Smart Cities*, Vinhedo é a segunda cidade mais conectada, inteligente e desenvolvida do Brasil entre os municípios com população de 50 a 100 mil moradores. À vista disso, vemos que a cidade de Vinhedo demonstra índices a serem almejados para as demais cidades, pois possui políticas públicas que almejam questões básicas de infraestrutura, principalmente no que tange à distribuição de água e o tratamento e coleta de esgoto, essenciais para o asseguramento da dignidade na vida de seus cidadãos. Ainda, o município possui Rede Pública estabelecida para o abastecimento de água, onde mais de 99% das famílias possuem canalização de água no domicílio (IBGE, Censo 2010), além de 100% das escolas possuírem banheiros. Ainda, 84,98% do esgoto é coletado e 97,29% do esgoto coletado é tratado (SNIS, 2020).

Por outro lado, denota-se que os outros 46 municípios, especialmente os 34 municípios que se encontram com o índice de efetividade muito abaixo do ideal (C), não possuem ações efetivas para a implementação das metas de universalização propostas para o atingimento no ano de 2033. O esgotamento sanitário configura-se como um dos principais empecilhos para a universalização e, embora o índice generalizado da Bacia seja de 91%, de acordo com o “Relatório da Situação das Bacias PCJ – UGHRI 05 – 2022”, “observou-se entre o ano de 2015 e 2016 importante queda no índice de coleta que saiu de 93% em 2015 para 91% em 2016.” (Comitês PCJ, 2022). Além disso, conforme mostra na **figura 10**, semelhante à análise do abastecimento urbano, os dados individuais de coleta mostram que a situação geral da bacia não reflete a realidade de alguns municípios, conforme mostra a tabela na **figura 11**:

Figura 10: Indicador de Coleta e Tratabilidade de Esgoto da População Urbana do Município.



Fonte: Gestão das Bacias PCJ (2019).

Figura 11: Índices “ruim” e “regular” em coleta e tratamento de esgoto nos pequenos e médios municípios inseridos na Bacia dos Rios PCJ

Dados individuais de Coleta e Tratamento de Esgoto

	RUIM = INFERIOR A 50%	REGULAR = ENTRE 50% A 70%
Amparo	26,70%	-
Bom Jesus dos Perdões	30%	-
Jarinu	28,40%	-
Nazaré Paulista	37,37%	-
Campo Limpo Paulista	-	66,36%
Nova Odessa	-	56,26%
São Pedro	11,64%	-
Tietê	38%	-
Tuiuti	-	59,51%
Monte Mor	-	58,44%
Jaguariúna	-	60,83%
Santo Antônio da Posse	-	60,63%

Fonte: Relatório da Situação das Bacias PCJ, 2022 e Atlas Esgotos, 2023 (adaptado pelos autores)

Nisso, a tabela realizada pelo Comitê das Bacias PCJ, em conjunto com a Agência das Bacias, em 2022, corrobora a tabela anteriormente mostrada, da Gestão das Bacias, além de explicitar os municípios com baixo índice de efetividade na gestão do setor ambiental.

O tópico sobre o tratamento do esgotamento sanitário, continua sendo o estorvo impeditivo que merece maior atenção, como bem analisado na **Figura 10**. De acordo com o Relatório de

Situação das Bacias realizado em 2022 supracitado “nota-se que em 2021 ainda existiam na UGRHI 05 sete municípios que não possuíam sistema de tratamento de esgoto em operação, além disso, outros seis municípios que possuem tratamento de esgoto ainda se encontram e uma situação considerada como “Ruim”, conforme a tabela na **figura 12**.

Figura 12: Dados de piores índices em Tratamento de Esgoto nos pequenos e médios municípios da Bacia dos Rios PCJ.

Dados acerca de Tratamento de Esgoto

	%	SEM DADOS DE TRATAMENTO
Artur Nogueira	32,3%	-
Bom Jesus dos Perdões	30%	-
Capivari	11,8%	-
Jarinu	29,7%	-
Nazaré Paulista	12,9%	-
Rafard	9,9%	-
Cordeirópolis		X
Cosmópolis		X
Iracemápolis		X
Monte Alegre do Sul		X
Pedra Bela		X
Rio das Pedras		X
Tuiuti		X
Sumaré	28,5%	

Fonte: Relatório da Situação das Bacias PCJ, 2022 (adaptado pelos autores)

Com isso, pode-se ver que, à exceção de Sumaré, todos os municípios que verdadeiramente carecem de políticas públicas efetivas para a concretização do Tratamento de Esgoto são de Pequeno e de Médio Porte. Desse modo, conforme já mencionado pelo próprio Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo, em apresentação da Bacia dos rios PCJ, a região é “uma das regiões mais críticas do estado quanto à qualidade e a quantidade das águas” (SigRH, s.d.).

Nesse contexto, há de se destacar a importância da instituição de um Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) pelos municípios. Então, conforme artigo 9º da Lei Federal nº 11.445 de 2007, cabe ao titular dos serviços formular o PMSB que é considerado um “é instrumento fundamental para que os gestores públicos possam contratar ou conceder os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais urbanas e limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos” (FUNASA, 2014). Com o objetivo de universalização do “acesso com integralidade das ações, segurança, qualidade e regularidade na prestação de serviços” (FUNASA, 2014), o PMSB promove a melhoria de salubridade ambiental,

a proteção e a recuperação das condições e usos sustentáveis do meio ambiente, a proteção contra erosão, dentre outros aspectos.

Por esse motivo, é evidente a notoriedade do instituto como assegurador da qualidade de vida e da sustentabilidade ambiental para a sua população. Ainda, no capítulo IV do Marco Legal de 2007, que abrange a questão de observação do Plano Municipal, menciona a obrigatoriedade de criação do Plano para municípios com população superior a 20 mil habitantes. Contudo, em seu §9º, explicita a possibilidade de apresentação de planos simplificados, com menor nível de detalhamento, por isso, é importante que os municípios de pequeno porte se atentem para a sua elaboração e atualização, haja vista que “isso acarreta problemas pela falta de planejamento das ações em saneamento nessas cidades” (FARIA, et al, 2022).

Da mesma forma vale para o Plano Diretor, também obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, conforme disposto na Lei nº 10.257/2001, artigo 41, inciso I. O respectivo instituto “tem o fito de indicar a forma de desenvolvimento do município, fixando as regras e as estratégias de planejamento, para que se alcance o efetivo desenvolvimento econômico, social e físico de seu território” (DECARLI e FILHO, 2008). Desse modo, a integração do PMSB com o Plano Diretor é mister, uma vez que são ferramentas de orientação ao “uso e ocupação do solo, bem como controlar a ocupação de áreas sujeitas a riscos e inundações no município. Esse planejamento, além de integrado, demanda informação para acompanhamento e revisão” (FARIA, et al, 2022). Sendo assim, conforme a tabela a seguir, foi realizada pesquisa em cada um dos municípios estudados, a fim de analisar a existência, ou não, dos planos essenciais mencionados.

Municípios	Plano Diretor (água e esgoto)	Plano Municipal - eixos contemplados	Nº de habitantes (2021)
1 Águas de São Pedro	-	Sim, os 4 eixos 2018 (revisão)	3.588
2 Amparo	Sim	Em elaboração	73.145
3 Analândia	-	Em elaboração	5.115
4 Artur Nogueira	Sim	Sim, água e esgoto 2019	56.247
5 Bom Jesus dos Perdões	-	Sim, os 4 eixos 2015	26.506
6 Cabreúva	Sim Revisão em andamento (2023)	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	51.130
7 Campo Limpo Paulista	Sim	Sim, os 4 eixos 2015	86.407
8 Capivari	-	Sim, os 4 eixos 2014	56.973
9 Charqueada	-	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	17.539
10 Cordeirópolis	Sim	Sim, água e esgoto 2015	25.116

11 Corumbataí	Sim	Sim, os 4 eixos 2021 (revisão)	4.072
12 Cosmópolis	Sim	Sim, os 4 eixos 2018	74.662
13 Dois Córregos	-	-	27.704
14 Elias Fausto	Sim	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	18.095
15 Holambra	Sim	Sim, os 4 eixos 2013	15.605
16 Ipeúna	-	Sim, os 4 eixos 2015	7.824
17 Iracemápolis	Sim	Sim, água e esgoto 2013	24.982
18 Itirapina	Sim	Sim, os 4 eixos 2016	18.610
19 Itupeva	Sim	Sim, os 4 eixos 2015	64.330
20 Jaguariúna	Sim	Sim, os 4 eixos 2015	59.921
21 Jarinu	Sim	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	31.173
22 Joanópolis	-	Sim, os 4 eixos 2016	13.453
23 Louveira	-	Sim, os 4 eixos 2015	51.007
24 Mogi Mirim	Sim	Sim, os 4 eixos 2023 (revisão)	94.098
25 Mombuca	-	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	3.523
26 Monte Alegre do Sul	-	Sim, os 4 eixos 2015	8.181
27 Morungaba	Sim	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	13.936
28 Monte Mor	Sim	Sim, água e esgoto 2010	61.707
29 Nazaré Paulista	-	Sim, os 4 eixos 2015	18.866
30 Nova Odessa	Sim	Sim, os 4 eixos 2019	61.716
31 Pedra Bela	Sim	Sim, os 4 eixos 2015	6.127
32 Pedreira	Sim	Sim, os 4 eixos 2013	48.992
33 Piracaia	Sim	Sim, os 4 eixos 2013	27.617

34 Pinhalzinho	Sim	Sim, os 4 eixos 2015	15.564
35 Rafard	-	Sim, os 4 eixos 2015	9.126
36 Rio das Pedras	-	Sim, os 4 eixos 2010	36.233
37 Saltinho	-	Sim, os 4 eixos 2015	8.498
38 Santa Gertrudes	Sim	Sim, água e esgoto 2022	27.850
39 Santa Maria da Serra	-	-	6.298
40 Santo Antônio de Posse	Sim	Sim, os 4 eixos 2015	23.742
41 São Pedro	Sim	Sim, os 4 eixos (links: água, esgoto, drenagem, manejo) 2014	36.298
42 Socorro	-	Sim, os 4 eixos 2015	41.690
43 Tietê	Sim	Sim, os 4 eixos 2011	42.946
44 Torrinha	Sim	Sim, água e esgoto 2022 (revisão)	10.100
45 Tuiuti	-	Sim, os 4 eixos 2015	7.058
46 Vargem	-	Sim, os 4 eixos 2015	10.842
47 Vinhedo	Sim	Sim, os 4 eixos 2018 (revisão)	81.516

Logo, pode-se reparar alguns pontos na tabela: 1. Há dois municípios que declararam ao Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), em 2021, que estavam no processo de elaboração do PMSB. 2. Há dois municípios que não possuem o PMSB. 3. Apenas 9 municípios realizaram a revisão de seus respectivos PMSB após o NMLSB de 2020. 4. Há 16 municípios que não possuem Plano Diretor Municipal que disponham da temática da Água e Esgotamento Sanitário.

Em síntese, esses dados demonstram a situação de comprometimento dos municípios com a universalização do saneamento básico em seus territórios. Ademais, é notória a falta de envolvimento com as novas legislações, corroborando com os baixos índices de efetividade na gestão municipal no setor ambiental, haja vista que poucos buscaram atualizações e revisões ou, ainda, “dispõem sequer de planejamento setorial estruturado” (MARRARA, 2022). Nesse sentido, é fundamental que os municípios reconheçam a urgência de uma gestão eficaz no setor do saneamento básico, com o engajamento ativo à atualização dos planos, a fim de demonstrarem o

comprometimento com a busca pela acessibilidade do saneamento a todos os cidadãos

6. IMPORTÂNCIA DA IMPLEMENTAÇÃO DA ECONOMIA CIRCULAR NO CONTEXTO DA BACIA DOS RIOS PCJ

Diante dessas questões problemáticas de flexibilização de legislações e de negligência governamental, é mister pincelar acerca, por fim, o tema da economia circular, e como a temática pode ser benéfica à universalização. Em breve explicação, a questão da economia circular tem sido cada vez mais evidenciado, na medida em que

“A dinâmica populacional, o desenvolvimento econômico e a rápida urbanização têm por consequência pressão ambiental em termos de consumo de recursos e geração de resíduos especialmente alta nas cidades e principalmente, em países subdesenvolvidos (OLIVEIRA, A.; SILVA, A; MOREIRA, I.; 2019, p. 2).”

Ante essas contradições apresentadas pelo modelos linear de mercado, isto é, de um sistema econômico essencialmente extrativista, que não pensa em retornos sustentáveis e praticáveis futuramente, “diversos países no mundo estão criando taxonomias para nortear a transição para uma economia que atenda aos objetivos do desenvolvimento sustentável” (Instituto Democracia e Sustentabilidade [IDS], 2022). A proteção de recursos hídricos e marinhos é um dos princípios que regem a nova tendência mundial de sustentabilidade frente às crises ambientais que assolam o presente. Por consequência, haja vista o novo marco legal do saneamento básico e a regionalização dos setores, que possuem fundamentações também econômicas, a economia circular acrescenta ao debate do saneamento básico como uma alternativa a relações econômicas insustentáveis. Sendo assim, convergindo com o cenário mundial o Brasil deve começar a “criar parâmetros claros e objetivos que orientem as ações do Poder Público, estimulando o direcionamento de recursos públicos e privados para atividades econômicas sustentáveis” (IDS, 2022).

Nisso, denota-se que há um Plano de Ações para a Bacia dos Rios PCJ que visam a sustentabilidade hídrica da região (Comitês PCJ, 2022) desde o ano de 2020. Contudo, como analisado, mesmo possuindo planejamentos e legislações que fomentem a economia circular, falta que os agentes governantes transmitam esses ideais para a população. À vista disso, foi realizada uma Câmara Técnica de uso e conservação da água na indústria, no ano de 2021, nos Comitês PCJ (Comitês PCJ, 2022), tendo, justamente, como uma das palestras o assunto da “sobre “Economia circular no saneamento e reuso industrial de efluentes sanitários tratados” pelo Sr. Iraúna Bonilha (Water Resources Group/Banco Mundial)” e, mesmo assim, não houve tantas mudanças nos últimos anos. Assim, é evidente que urge, independentemente da governança, o atingimento dos objetivos já estabelecidos, sem que sejam ainda mais negligenciados pelo poder público e que seja divulgado à população uma noção das devidas consequências de não se pensar num futuro para as próximas gerações.

7. CONCLUSÃO

Portanto, ainda que passados três anos do Marco Legal do Saneamento Básico, dois anos da Lei de Regionalização no setores de Saneamento no Estado de São Paulo, juntamente com os recentes Decretos nº 11.466 e 11.467, a situação dos pequenos e dos médios municípios está notoriamente com barreiras ao acesso aos direitos de acessibilidade à água e ao esgoto. A questão da economia circular deve ser incluída no debate público, uma vez que, para além de tendências mundiais, o direito a cidades sustentáveis e com saneamento básico eficiente para as futuras gerações é um princípio elencado constitucionalmente e no Estatuto das Cidades.

Nesse sentido, ao longo da pesquisa, puderam ser observados alguns impasses à concretização das metas de universalização dos serviços de saneamento. Evidenciou-se, então, que a morosidade para a materialização dos objetivos tornou-se comprometedor para a acessibilidade do direito à água a todos (ainda mais agora com a prorrogação da perspectiva de mudança). A flexibilização das legislações vigentes apenas continuará a manter a inércia do desenvolvimento e das inovações nos setores da água e do esgoto. O atual cenário é preocupante, na medida que pode levar ao aumento de doenças, como a leptospirose ou a esquistossomose, por exemplo, principalmente no que concerne ao setor de esgoto. À vista disso, é evidente que, em se tratando em um contexto mundial pós pandêmico, mais do que nunca, é inevitável refletir sobre essas questões que nos impactam diretamente e indiretamente todos os dias.

Somado a isso, foi observado que os municípios precisam de atualizações em seus Planos, revisando suas diretrizes de acordo com os novos moldes dispostos no Novo Marco Legal do Saneamento Básico e na Lei de Regionalização do Estado de São Paulo. Além disso, há a questão da não execução dos Planos de ações já existentes que convergem com a temática da economia circular e de práticas sustentáveis na Bacia dos Rios PCJ. Portanto, é indispensável que os municípios priorizem o planejamento e a gestão responsável do saneamento básico em seus territórios, visando promover um ambiente mais saudável e sustentável para todos os seus habitantes.

Por isso, embora um dos empecilhos seja a evidente falta de debate Inter federativo, é necessário que os municípios busquem pela adesão à lei de 2021, uma vez que, dessa forma poderiam cruzar seus investimentos, de tal forma que pudessem ser mais favoráveis àqueles que hoje possuem baixos orçamentos. Da mesma forma, o Estado de São Paulo deve visar pelo equilíbrio dessas nuances que prejudicaram a assimilação dos municípios de fora da região sudeste. Ainda, prospectar para a região uma caminho convergente com a sustentabilidade e cresce busca mundial pela economia circular, haja vista que a região é de extrema importância para o país, geográfica, política e economicamente.

Por fim, a participação ativa da sociedade civil — não somente os pertencentes aos municípios supracitados —, pressionando seus governantes de todos os níveis federativos, manifestando o apoio da transição para a economia circular e a ações sustentáveis e participando de audiências públicas, engajam de maneira significativa na promoção da sustentabilidade. Outrossim, é fundamental manter-se atualizado sobre a temática, o que pode se dar através do acompanhamento virtual dos relatórios disponibilizados para população a partir das redes sociais e

dos canais informativos dos institutos voltados à temática e dos órgãos responsáveis pelos setores. Consoante aos princípios da nossa Constituição Federal, como o do desenvolvimento sustentável, do meio ambiente ecologicamente equilibrado e o da função social, eles embasam a urgência de adoção de projetos sustentáveis que buscam pela plenitude da dignidade da pessoa humana e da concretização do direito da solidariedade intergeracional.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ. *Plano de recursos hídricos das bacias dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí*: relatório síntese. São Paulo: Agência das Bacias PCJ, 2018. Disponível em: <https://plano.agencia.baciaspcj.org.br/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

_____. *Relatório institucional da Agência das Bacias PCJ*, 2022.

_____. *Relatório de situação dos recursos hídricos 2021 (ano base 2020)*: UGRHI 05 – bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí. São Paulo: Agência das Bacias PCJ, 2021. Disponível em: <https://bit.ly/3Iil5Sp>. Acesso em: 12 nov. 2022.

ANÍCIO, Sabrina de Oliveira; BRANCO FILHO, Thelmo de Carvalho Teixeira; MALHEIRO, Tadeu Fabricio. Novo marco legal do saneamento básico no Brasil (2020) e o conceito de economia circular. *Anais XXIV encontro nacional dos comitês de bacias hidrográficas*, 2022.

B&B ENGENHARIA LTDA. *Plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos*. 2015. Disponível em: <https://infosanbas.org.br/municipio/tuiuti-sp/>. Acesso em: 18 nov. 2022.

BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. *Modelos de prestação regionalizada no setor de saneamento básico*: experiências concretas. Fundação Getúlio Vargas Escola de Direito de São Paulo, 2022.

BERTOCELLI, Rodrigo de Pinho. *Prestação regionalizada de saneamento básico no Brasil – Experiências concretas*. Lumen Juris, 2023.

BRANCO FILHO, Thelmo de Carvalho Teixeira; SANTOS, Marcela de Oliveira; CHAVES, Leonardo Cocchieri Leite; FIGUEIREDO, Pedro Henrique Poli de; LIMA, Yara Rodrigues Mendes de. Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

BRASIL. *Lei Federal no 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/>. Acesso em: 12 nov. 2022.

CARRIJO, Artur de Sousa. *Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE)*: prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento: uma realidade constitucional, 2023. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novo/wp-content/uploads/2023/05/AC-Artigo-Regionalizacao-dos-servicos-de-saneamento.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2023.

CBH-PCJ – COMITÊ DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. *Plano de recursos hídricos das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiáí 2020-2035*: relatório síntese. Piracicaba: Consórcio Profill-Rhama, set. 2020.

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. Conheça os diferentes tipos de água. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/blog/2017/03/20/conheca-os-diferentes-tipos-de-agua/>. Acesso em: 22 out. 2022.

CNN BRASIL. *Brasil perde 15% de superfície de água desde o começo dos anos 1990*. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/brasil-perde-15-de-superficie-de-agua-desde-o-comeco-dos-anos-1990/>. Acesso em: 22 out. 2022.

COMITÊS PCJ, COMITÊS DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ FUNDAÇÃO AGÊNCIA DAS BACIAS PCJ HIDROGRÁFICAS DOS RIOS PIRACICABA, CAPIVARI E JUNDIAÍ. *Relatório final* - Plano de Recursos Hídricos das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, 2020 a 2035. (2020)

DECARLI, N.; FILHO, P. *Plano diretor no estatuto da cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos*. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 15 out. 2022.

FARIA, M. T. DA S. et al.. Panorama dos planos municipais de saneamento básico e planos diretores de drenagem urbana em municípios de pequeno porte de Minas Gerais. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 27, n. 1, p. 185–193, jan. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/wR9sjRG8jTqVjq976XHHpzt/>. Acesso em: 15 out. 2022.

FUNASA - Fundação Nacional de Saúde/ASSAMAE. *Política e Plano Municipal de Saneamento Básico*. Brasília, 2014. Disponível em: https://bvmsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/politica_plano_municipal_saneamento_basico_2_ed.pdf. Acesso em: 27 set. 2022.

GALVÃO Jr., A. C. Desafios para a universalização dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Rev. Panam Salud Publica*. v. 25, n. 6, p. 548–56, 2009. Disponível em: <https://scielosp.org/pdf/rpsp/2009.v25n6/548-556/pt>. Acesso em: 30 ago. 2022.

GALVÃO Jr. A. C.; PAGANINI, W. S. Aspectos conceituais da regulação dos serviços de água e esgoto no Brasil. *Engenharia Sanitária e Ambiental*, v. 14, n. 1, p. 79-88, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/mdZJr7sJy5dhZqG9cBfvrTQ/?lang=pt#>. Acesso em: 30 ago. 2022.

GESTÃO DAS BACIAS PCJ. *Relatório de Gestão das Bacias PCJ 2011/2018*. Disponível em: <https://agencia.baciaspcj.org.br/docs/outros/gestao-bacias-2019.pdf>. Acesso em: 20 out. 2022.

HELLER, Léo; et al. *Olhares sobre a realização dos direitos humanos à água e ao saneamento*. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. Letra Capital Editora, 2021.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Cidades*. 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 nov. 2022.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Produto interno bruto dos municípios*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-internobruta-dos-municipios.html>. Acesso em: 20 nov. 2022.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO [IAS]; INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE [IDS]. *Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021*. São Paulo, jun. 2021. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1rAYP7CjlgYSoflctgk0FZbumDrgWjcTH/view>. Acesso em: 19 dez. 2022.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. *Baixa adesão dos municípios reforça fragilidades do processo de regionalização da gestão do saneamento básico no Estado de São Paulo*. 2022. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/baixa-adesao-dos-municipios-reforca-fragilidades-do-processo-de-regionalizacao-do-estado-de-sao-paulo/>. Acesso em: 19 dez. 2022.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. *Especialistas debatem desafios da regionalização em curso nos estados: diferentes perspectivas sobre os modelos de regionalização em curso nos estados*. Equipe IAS, 2022. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/especialistas-debatem-desafios-da-regionalizacao-em-curso-nos-estados/>. Acesso em: 20/11/2022.

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. *Economia Verde no Brasil: Contribuições para uma política nacional*, 2022.

INSTITUTO DEMOCRACIA E SUSTENTABILIDADE. *Economia Verde no Brasil:*

Contribuições para uma política nacional. Disponível em: https://www.idsbrasil.org/wp-content/uploads/2022/09/IDS_AgendaEconomiaVerde_2022_final-1.pdf. Acesso em: 03 jun. 2023.

INSTITUTO SAVERR SUSTENTABILIDADE. *Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país: perspectivas e desafios*. São Paulo: [s. n.], 2022.

INSTITUTO TRATA BRASIL. *Estudo sobre os avanços do novo marco legal do saneamento básico no Brasil – 2023 (SNIS 2021)*. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Estudo-Completo-Avancos-do-Novo-Marco-Legal-do-Saneamento-Basico-no-Brasil-%E2%80%932023-SNIS-2021-V1.pdf>. Acesso em: 03 jun. 2023.

JOBIM, A. F. C.; et al. A autonomia municipal na prestação regionalizada de saneamento básico. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 9, no 1, p. 138-166, maio de 2023. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/download/43670/36811/154745>. Acesso em: 03 jun. 2023.

LEI FEDERAL. *Decreto nº 11.466, de 5 de abril de 2023*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11466.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

LEI FEDERAL. *Decreto nº 11.467, de 5 de abril de 2023*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11467.html. Acesso em: 30 abr. 2023

LOUREIRO, G. K.; FERREIRA, E. J.; COELHO, J. P. S. Prestação regionalizada sim. Regionalização não. FGV - CERI (Centro de Estudos em Regulação e Infraestrutura). 2022. Disponível em: <https://ceri.fgv.br/sites/default/files/publicacoes/2022-06/prestacao-regionalizada-e-prestacao-regionalizada-v.2.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2023.

MARRARA, Thiago. Regionalização do saneamento básico no Brasil. *Revista de Direito Ambiental*. v. 108. ano 27. p. 275-290. São Paulo: Ed. RT, out./dez. 2022. Disponível em: https://www.mpggo.mp.br/portal/arquivos/2023/03/10/18_07_26_221_Regionaliza_o_do_Saneamento_B_sico_no_Brasil.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

MURTHA, N. A.; CASTRO, J. E.; HELLER, L. Uma perspectiva histórica das primeiras políticas públicas de saneamento e de recursos hídricos no Brasil. *Ambiente e Sociedade*, v. 18, n. 3, jul. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/3tP56QFRgxQCX84J9zW9cpC/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 09 jan. 2023

NAIRANE, D.; FERRAREZE, P. *Plano diretor no estatuto da cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos*. Senatus, Brasília, v. 6, n. 1, p. 35-43, mai. 2008. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/131832/Plano_diretor_estatuto_cidade.pdf?sequence=3&isAllowed=y. Acesso em: 10 ago. 2023.

OLIVEIRA, Adna Caroline Vale; SILVA, Aline de Souza; MOREIRA, Ícaro Thiago Andrade; Economia circular: conceitos e contribuições na gestão de resíduos urbanos. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, v. 3, nº 44, p. 273-289, 2019. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/6386/4005>. Acesso em: 22 set. 2023.

PEREIRA, A. et al. Economia circular no setor da água e saneamento em Portugal: situação atual e linhas de atuação futura. *Revista APDA*, Lisboa, n. 25, p. 62-69, 2022. Disponível em: <https://www.apda.pt/pt/noticia/3668/economia-circular-no-setor-da-agua-e-saneamento-em-portugal/>. Acesso em: 22 de set. 2023.

PIRES, Antonio Cecílio Moreira; et al. *Mapeamento da regionalização do saneamento básico no país: perspectivas e desafios*. Instituto Saverr Sustentabilidade, 2022.

SABESP. *Regionalização novo marco regulatório*. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, 2022.

SÃO PAULO. *Lei Estadual nº 17.383, de 05 de julho de 2021*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/> Acesso em: 19 dez. 2022.

SÃO PAULO. Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente. *Regionalização Novo Marco Regulatório*. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents/>

CRH/20821/regionalizacao-marco-saneamento.pdf>. Acesso em: 06 out. 2021.
SNIS. *Sistema Nacional de Informações do Saneamento*. 2020. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em 10 out. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (Brasil). Instituto Rui Barbosa. Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM). In.: *Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM)*. [S. l.], 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11466.htm. Acesso em: 30 abr. 2023.

WERMUTH, M. Â. D.; NIELSSON, J. G.; TERTULIANO, G. C. — O Brasil ainda é um imenso hospital: movimentos higienistas e antivacina no Brasil – Da incipiente república à contemporaneidade. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife*. v. 93, n.1, p.350-370 Abr. 2021. Disponível em <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/249745>. Acesso em 15 dez. 2022.

Recebido em: 27.10.2023

Aprovado em: 01.03.2024

Última versão dos autores: 01.03.2024

Informações adicionais e declarações do autor (Integridade Científica)

Declaração de conflito de interesses: os autores confirmam que não há conflitos de interesses na condução desta pesquisa e na redação deste artigo. **Declaração de autoria:** todos e somente os pesquisadores que cumprem os requisitos de autoria deste artigo são listados como autores; todos os coautores são totalmente responsáveis por este trabalho em sua totalidade. **Declaração de originalidade:** os autores garantiram que o texto aqui publicado não foi publicado anteriormente em nenhum outro recurso e que futuras republicações somente ocorrerão com a indicação expressa da referência desta publicação original; também atestam que não há plágio de terceiros ou autoplágio.

Como citar (ABNT Brasil): SILVA, Elisa Inácio da.; BRANCO FILHO, Thelmo.; MALHEIROS, Tadeu. Os imbróglis da prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico dos pequenos e médios municípios das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ), São Paulo. *JURIS - Revista Da Faculdade De Direito*, 33 (1). <https://doi.org/10.14295/juris.v33i1.16198>



Os artigos publicados na Revista Juris estão licenciados sob a Licença [Creative Commons Attribution 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/) (CC BY 4.0)