

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Educação Jurídica

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Comissão Especial

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Ilton Garcia Da Costa; Janaína Rigo Santin; Emerson Affonso da Costa Moura – Florianópolis: CONPEDI, 2026.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-620-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos

2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. IX Encontro Virtual do CONPEDI (2: 2026: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

IX ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

Apresentação

APRESENTAÇÃO

Com alegria, que nos coube coordenar o grupo de trabalho DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA 1 no IX Encontro Virtual do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito “Constituição, Processo e Justiça Social: o papel da jurisdição constitucional na efetivação de direitos” e fazer a apresentação dos textos dos trabalhos discutidos.

O texto “DESAFIOS ENTRE O FEDERALISMO FISCAL E A MUNICIPALIZAÇÃO NO BRASIL” de Ludimar Santos Silva, Caroline Ribeiro Bianchini e Rodrigo Stadtlober Pedroso busca a partir da discussão dos fundamentos teóricos e normativos do federalismo brasileiro, demonstrar que a configuração federativa do Brasil influencia diretamente a capacidade de implementação de políticas públicas urbanas e que a efetividade da municipalização depende do fortalecimento de um federalismo cooperativo, baseado na adequada distribuição de recursos, na ampliação da capacidade institucional dos municípios e na melhoria dos mecanismos de coordenação entre os entes federativos.

O trabalho “DIREITO À EDUCAÇÃO E DEVER DE PLANEJAMENTO: A ANÁLISE EX ANTE COMO CRITÉRIO DE JURIDICIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS” de Marússia Tatianna de Freitas Dias sustenta o dever de planejamento no Estado Constitucional como a própria juridicidade do agir estatal, especialmente, quando a decisão pública incide sobre direitos fundamentais e produz efeitos coletivos de longa duração, de forma que a boa administração, motivação adequada, racionalidade decisória e

A investigação “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA: DESAFIOS JURÍDICOS DA ADMINISTRAÇÃO 4.0 NO SETOR PÚBLICO” de Mateus Rodarte de Carvalho e Leandro Velloso E Silva propõe que as tecnologias digitais da Administração 4.0 potencializam a eficiência administrativa e a capacidade estatal de formulação e implementação de políticas públicas, mas exigem simultaneamente mecanismos jurídicos de controle, accountability, transparência, digitalização da gestão pública permitindo controle adaptado às novas formas tecnológicas de exercício do poder estatal.

O trabalho “ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DIGITAL E DEVIDO PROCESSO LEGAL ALGORÍTMICO: A OPACIDADE ALGORÍTMICA, O DIREITO À EXPLICAÇÃO E OS MECANISMOS DE CONTROLE’ de Maria Eduarda Dos Santos Silva, Pâmela Urgniani de Freitas e Albino Gabriel Turbay Junior discutem a tensão entre a celeridade da automação decisória e as garantias fundamentais apontando as dificuldades relativas à opacidade algorítmica e a necessidade de um devido processo legal, bem como, mecanismos de controle e accountability.

Inaugurando os debates do segundo bloco sobre controle, a pesquisa “A DEONTOLOGIA MILITAR COMO FUNDAMENTO NORMATIVO E FUNCIONAL DA EFICIÊNCIA CONSTITUCIONAL DAS FORÇAS ARMADAS NO SÉCULO XXI” de Julio Cesar Macedo Feliciano Da Silva, Luciano Rosa Vicente e Raquel Xavier Vieira Braga discute como a deontologia militar - enquanto sistema normativo ético-jurídico - influencia a eficiência constitucional das Forças Armadas, de forma a confirmar como a proteção da hierarquia e da disciplina, aliada ao devido processo legal e ao controle judicial e externo, permitindo compatibilizar o regime jurídico especial militar com o Estado Democrático de Direito.

O trabalho “PROCESSO DE REPRESENTAÇÃO POR INDIGNIDADE COM O

cassação tardia viola a estabilidade das relações jurídicas e extrapola os limites do poder regulamentar, impondo-se a criação de regra legal que prorogue a vigência da Permissão para Dirigir até o julgamento definitivo do recurso administrativo.

A investigação “A CONSTITUCIONALIDADE FORMAL, INJUSTIÇA MATERIAL: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO TEMA 1079 DO STF – A DESPROPORCIONALIDADE DA SUSPENSÃO DA CNH NA RECUSA AO ETILÔMETRO SEM SINAIS DE EMBRIAGUEZ” dos mesmos autores discutem que a interpretação do art. 165-A embora tendo sido declarado constitucional pelo STF tem conduzido à aplicação de sanções desproporcionais, ao equiparar a recusa ao teste à embriaguez comprovada, mesmo na ausência de elementos fáticos que indiquem risco à segurança viária.

A pesquisa “O CONTROLE JUDICIAL DA DISCRICIONARIEDADE EM PROCESSOS ADMINISTRATIVOS À LUZ DAS TESES DO STF E DO STJ: LIMITES ENTRE LEGALIDADE E MÉRITO ADMINISTRATIVO” de Ana Luiza Santana Cardilli, Felipe Nascimento Da Silva e Paula Regina Pereira Dos Santos Marques Dias reforça que a discricionariedade administrativa não é absoluta, estando submetida à juridicidade constitucional e ao controle jurisdicional, porém, em juízos de legalidade – em casos de abuso de poder, desvio de finalidade, ausência de motivação adequada ou manifesta desproporcionalidade – sem que isso implique incursão no núcleo legítimo do mérito administrativo.

O trabalho “A COMPETÊNCIA PARA APLICAÇÃO DA PENA DE DEMISSÃO EM UNIVERSIDADES FEDERAIS APÓS O DECRETO Nº 11.123/2022: EXIGÊNCIA DE UCI E SEUS REFLEXOS NA VALIDADE DOS ATOS DEMISSIONAIS PRATICADOS POR REITORES” de Savio Antiógenes Borges Lessa e Andreia Alves De Almeida aponta que a competência demissional do Reitor não possui natureza originária, decorrendo de delegação e subdelegação válidas, de forma que sob o novo marco infralegal demanda a existência formal de unidade correcional instituída para a sua atuação sancionadora.

Na terceira parte, discute-se regulação administrativa, com a pesquisa “GOVERNANÇA PÚBLICA E COMPLIANCE ADMINISTRATIVO: DIAGNÓSTICO DE RISCOS INSTITUCIONAIS E NECESSIDADE DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE EM ÓRGÃO ESTADUAL DE DEFESA AGROPECUÁRIA” de Cristina Abi Rached Iost, Audrey Moretti Martins e Ricardo Augusto Bonotto Barboza que apontam a necessidade e a relevância da implementação de um programa de integridade nesse órgão, com foco na identificação de vulnerabilidades organizacionais, riscos administrativos e inconsistências normativas que impactam a atuação dos servidores.

O texto “O MARCO REGULATÓRIO DAS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL (LEI 13.019/2014) COMO INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO E SOLIDARIEDADE” de Jenaina Saugo Gadini analisa o Marco da Lei n.º 13.019/2014 como instrumento de regulação consensual e de concretização da solidariedade constitucional no âmbito da Administração Pública contemporânea apontando que a falta de sua efetividade decorre da permanência de práticas administrativas formalistas, pela desconfiança institucional e pela fragilidade do sentimento constitucional.

A investigação “A LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA DESLEGALIZAÇÃO NO BRASIL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, AGÊNCIAS REGULADORAS E OS LIMITES DO PODER NORMATIVO TÉCNICO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL” de Jesiel Quadros Da Silva Junior aponta que a deslegalização não viola a separação de poderes ou princípio da legalidade, sendo resposta institucional legítima às exigências do Estado regulador contemporâneo, preservando o princípio da legalidade ao exigir base legal prévia e submissão dos atos normativos infralegais aos limites por ela fixados.

A pesquisa “QUANDO FINANCIAR É REGULAR: A FINEP COMO INDUTORA DA TRANSIÇÃO ENERGÉTICA BRASILEIRA” de Tiago Borges Santiago propõe o conceito de "regulação por financiamento", distinguindo-o da tradicional "regulação por contrato"

oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de água potável e coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033 nas unidades regionais de saneamento básico na política estadual de prestação regionalizada de São Paulo.

Por fim, o trabalho “SANDBOX REGULATÓRIO APLICADO À SEGURANÇA PÚBLICA EM MINAS GERAIS: UMA LEITURA DA GOVERNANÇA EXPERIMENTALISTA COMO ALTERNATIVA INSTITUCIONAL AO MODELO REATIVO DE POLICIAMENTO” de Jorge Luiz Cândido Caldeira e Bruno Paiva Bernardes analisa a viabilidade jurídico-institucional do sandbox regulatório, sob a chave da governança experimentalista, como instrumento de superação do modelo reativo de policiamento na segurança pública mineira.

Os trabalhos, portanto, trazem importantes reflexões sobre temas contemporâneos discutidos no âmbito da pesquisa em Direito Administrativo na pós-graduação em Direito no Brasil como federalismo, políticas públicas e governo digital na Administração Pública, novas perspectivas no controle administrativo à luz da Constituição Federal, bem como, instrumentos de regulação que permitam uma governança pública aperfeiçoada.

Outono de 2026,

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UNIRIO/UFRRJ

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa, UENP

Profa. Dra. Janaina Rigo Santino, UFP

**REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO NO ESTADO DE SÃO PAULO:
A LEI 17.383/2021 E SEUS DESAFIOS RUMO À UNIVERSALIZAÇÃO.**

**REGIONALIZATION OF BASIC SANITATION IN THE STATE OF SÃO PAULO:
LAW 17.383/2021 AND ITS CHALLENGES TOWARDS UNIVERSALIZATION.**

Luan Henrique Bailly ¹
Thelmo de Carvalho Teixeira Branco Filho ²
Tadeu Fabricio Malheiros ³

Resumo

O objetivo do presente artigo é analisar a Lei 17.383/2021 do estado de São Paulo, que dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico, representando a principal política estadual de prestação regionalizada, e quais os desafios apresentam-se frente à universalização do saneamento paulista. Para atingir tal objetivo fez-se uma revisão aprofundada da situação paulista quanto ao saneamento bem como da legislação estadual que cria as URAE, apontando as principais críticas referentes a todo o processo de criação e estabelecimento dessa política. Para análise dos resultados obtidos através da análise qualitativa exploratória pela técnica de pesquisa bibliográfica e documental utilizou-se uma Matriz SWOT/FOFA, para identificar e qualificar as forças, fraquezas, oportunidades e ameaças que distanciam o plano de regionalização apresentado pelo estado das metas de atendimento de 99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033. Os resultados indicam que a Lei 17.383/2021 apresenta um número muito maior de fraquezas e ameaças do que de forças e oportunidades, sendo que, mesmo seus pontos de força, ainda são considerados muito frágeis, com problemas subsidiários interligados.

Palavras-chave: Novo marco legal do saneamento básico, Regionalização, Universalização, Estado de São Paulo, Lei 17.383/2021

Abstract/Resumen/Résumé

The objective of this article is to analyze Law 17.383/2021 of the state of São Paulo, which

sanitation in São Paulo. To achieve this objective, an in-depth review of the sanitation situation in São Paulo was conducted, as well as of the state legislation that creates the URAE (Regional Basic Sanitation Units), highlighting the main criticisms regarding the entire process of creating and establishing this policy. To analyze the results obtained through exploratory qualitative analysis using bibliographic and documentary research techniques, a SWOT/FOFA Matrix was used to identify and qualify the strengths, weaknesses, opportunities, and threats that distance the regionalization plan presented by the state from the goals of providing 99% of the population with potable water and 90% with sewage collection and treatment by December 31, 2033. The results indicate that Law 17.383/2021 presents a much greater number of weaknesses and threats than strengths and opportunities, and even its strengths are still considered very fragile, with interconnected subsidiary problems.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: New legal framework for basic sanitation, Regionalization, Universalization, State of São Paulo, Law 17.383/2021

1. INTRODUÇÃO

A regionalização da prestação dos serviços públicos de saneamento é uma das diretrizes centrais propostas pelo Novo Marco Legal do Saneamento (NMLS). Porém, o ideal de uma prestação regionalizada não foi uma novidade do novo diploma legal, que, de fato, trouxe novo recorte para a temática, mas não necessariamente a inaugurou. A Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, em seu Art. 3º, traz um rol de definições, e nesse dispositivo apresenta o conceito de prestação regionalizada como “aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares”. Na prática, esse tipo de prestação caracterizava a atuação das companhias estaduais de saneamento básico (CESBs), ou seja, estamos falando de prestação por contratos individuais entre as companhias estaduais e municípios, com decisões isoladas entre eles (PIMENTEL; MITERHOF, 2022).

De fato, a definição trazida pela Lei 11.445/07 originalmente era bem mais simples, porém ela foi reformada pelo NMLS, que apresentou um novo conceito e principalmente uma nova forma de regionalização. Segundo Marrara (2022), a regionalização é uma das diretrizes centrais da reforma do saneamento básico proposta pelo NMLS, ao lado da uniformização da regulação e do incentivo a desestatização, e é considerada como técnica de cooperação e coordenação que ocorre no âmbito do planejamento, regulação e da prestação dos serviços.

De acordo com a reforma de 2020, prestação regionalizada agora é definida da seguinte forma: “modalidade de prestação integrada de um ou mais componentes dos serviços públicos de saneamento básico em determinada região cujo território abranja mais de um Município, podendo ser estruturada em a) região metropolitana; b) unidade regional de saneamento básico; c) bloco de referência. Esses são os contornos legais dos projetos de regionalização.

Ao todo no Brasil já se tem idealizadas 79 Regiões de Saneamento, sendo o modelo mais utilizado o de Microrregiões, Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas. Os modelos de regionalização não foram adotados de maneira uniforme em todas as unidades da federação, muito em conta das particularidades das estruturas de saneamento de cada estado. O Brasil não apresenta uma estruturação de saneamento pensada em uma unidade nacional, mas sim estruturas pensadas de forma fragmentada em cada estado da federação, com distribuição não homogênea.

Essa divisão fragmentada faz com que o processo de regionalização em cada estado seja diferente de acordo com suas particularidades, sendo assim, se faz necessário analisar cada plano de forma individualizada. Nesse contexto, destacamos a situação do estado de São Paulo. O saneamento paulista, se comparado a outros estados, apresenta elevados índices de cobertura de saneamento, dada sua população de 45 milhões de pessoas. Porém, mesmo com a capacidade

econômica elevada, São Paulo ainda enfrenta dificuldades na área de saneamento, a exemplo disso, dados mostram que no estado 5 milhões de pessoas não têm acesso ao esgotamento sanitário, sendo que esse número equivale à somatória da população total do Amazonas e do Acre (WHATELY; POLLINI; CLAUZET, 2022).

Apesar de elevado desempenho em comparação a outros estados brasileiros, tais índices ainda representam um grande déficit no atendimento dos serviços de saneamento. Esses dados indicam que 1,6 milhão de pessoas não tinham acesso ao sistema de rede de água. Ainda, 4,3 milhões de pessoas no Estado de São Paulo sem acesso ao sistema de rede de coleta de esgoto. Ainda, foram registradas 14.126 internações por doenças de veiculação hídrica segundo dados do DataSUS de 2020 (CLP; TRATA BRASIL, 2022).

Dado esse cenário ainda deficitário e que não atende a plenitude da poluição, mesmo com a abundância de recursos financeiros do estado, São Paulo aprova a Lei Ordinária 17.383/2021, que é o diploma legal que estrutura a regionalização do saneamento básico paulista, visando atender às determinações do novo marco legal do saneamento, organizando essa ferramenta que é considerada uma das principais no rumo à universalização. Este trabalho busca analisar essa legislação, seus principais aspectos e as principais críticas, com objetivo de determinar suas forças e fraquezas, suas oportunidades e ameaças, a fim de delimitar quais são os desafios do estado no rumo da universalização do acesso à água potável e esgotamento sanitário.

2. METODOLOGIA

A metodologia empregada neste artigo é a de análise qualitativa exploratória cuja técnica de pesquisa será a bibliográfica e documental, organizando e interpretando dados acerca da regionalização proposta pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico, com enfoque em como se deu esse processo no estado de São Paulo. Para isso, utilizou-se obras recentes dos principais autores que trabalham com a regionalização, tanto no âmbito acadêmico, quanto na esfera prática. No que concerne à revisão de literatura, a pesquisa foi realizada em publicações recentes, datadas, majoritariamente, a partir do ano de 2020, após a promulgação do Novo Marco legal. Além disso, foram extraídos dados dos principais órgãos e institutos que acompanham à temática, principalmente através de suas notas técnicas especializadas na temática.

Por fim, após reunião dos dados e da análise bibliográfica, utilizou-se a Matriz SWOT/FOFA, como metodologia de avaliação e classificação dos dados encontrados, conforme será detalhado em etapa própria neste artigo.

3. O PROJETO DE REGIONALIZAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

A análise dos dados permite notar que, apesar dos elevados índices, São Paulo ainda enfrenta importantes déficits e está longe de atingir as metas instituídas pela Lei nº 14.026/2020, principalmente referentes à universalização até 2033. Sendo assim, a elaboração de seu plano regional é etapa fundamental para que o estado possa atingir tais metas, principalmente por conta da possibilidade de acesso a recursos federais que estão vinculados à elaboração das estruturas de regionalização conforme NMLS.

Dada a necessidade de se adequar ao novo diploma legal, São Paulo iniciou o seu projeto de regionalização com o Projeto de Lei 251/2021, por parte Poder Executivo do Estado, apresentado à Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), que dispunha sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico.

O projeto propunha a regionalização por Unidades Regionais, uma das inovações trazidas pela Lei nº 14.026/2020, dividindo o estado em quatro Unidades Regionais de Serviços de Abastecimento de Água Potável e Esgotamento Sanitário (URAE) para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, integradas pelos Municípios. As URAE já foram pensadas, planejadas e divididas com os municípios que as integrarão, mesmo que a adesão seja facultativa e não obrigatória. O prazo para adesão à respectiva Unidade Regional deveria ser feito por meio de declaração formal, firmada pelo Prefeito, no prazo de 180 dias, contado da publicação da lei.

A primeira crítica feita ao projeto paulista foi a falta de democraticidade, pois não foram realizadas audiências públicas prévias nem ouvidos todos os municípios do estado anteriormente à apresentação do projeto inicial e da escolha do sistema de Unidades Regionais (GIUSEPPIN; LIMA; MOTERANI, 2023, p. 26). Essa ausência de consulta prévia na realização do projeto inicial foi na contramão do que a maioria dos estados da federação fizeram (POLLINI et al., 2021). Um projeto de regionalização que apresenta uma estrutura participativa intermunicipal, sendo esses municípios os titulares da prestação de serviços de saneamento, mas sequer foram consultados.

Apesar disso, após a apresentação do projeto foram realizadas três audiências públicas sobre o PL 251/2021, sendo a primeira realizada com a participação de representantes da sociedade civil e do Ministério Público; a segunda com a participação de municípios atendidos pela Sabesp e a terceira e última com a participação de representantes dos demais municípios do estado, que não aqueles servidos pela Sabesp (IAS, 2023, n.p).

A tramitação apressada e não democrática na apresentação de várias moções de repúdio ao projeto em câmaras municipais. As principais críticas se deram principalmente à pressa na

tramitação, ausência de debates prévios, desconsideração das antigas Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHIs), e ausência da disponibilização de informações acerca das diretivas de regionalização, sendo o único material público disponível foi uma apresentação da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente (GIUSEPPIN; LIMA; MOTERANI, 2023).

Mesmo com as inúmeras críticas, no dia 15/0/2021 a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou o Projeto de Lei 251/2021, e as Emendas de nº 1, 7, 14 e 18, resultando na promulgação, no dia 06/07/2021 da Lei 17.383/2021, que dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico no estado de São Paulo.

3.1 A LEI 17.383/2021 DO ESTADO DE SÃO PAULO

A Lei Ordinária 17.383/2021 manteve os termos do Projeto de Lei nº 251/2021, alterando, apesar das críticas, a estrutura de Unidades Regionais e as divisões municipais imaginadas inicialmente. Os 645 municípios paulistas foram divididos em quatro URAE, como visto, deixando assim a divisão da regionalização paulista:

Figura 1: As 4 Unidades Regionais e aderência dos municípios.



Fonte: Instituto Água e Saneamento (IAS), 2022

A maior dessas URAE é a Sudeste, formada por 370 municípios, não necessariamente limítrofes, espalhados por todo o estado, unidos por uma característica em comum que é possuírem contratos ativos com a SABESP. Esse critério, conforme será tratado a seguir, parece ter sido o critério mais importante na definição da divisão adotada pelo estado (POLLINI et al., 2021; IAS, 2021). A segunda maior URAE é a Oeste com 142 municípios, seguida da Centro, com 98 municípios e a Leste, com 35 municípios.

Os critérios utilizados para o agrupamento de municípios foram, segundo a apresentação da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), a 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 (IAS, 2021, p. 11). A justificativa técnica para a divisão, no entanto foi a viabilidade econômico-financeira do arranjo o com base em indicadores do SNIS 2019, porém na realidade o que se observa é que o critério de maior peso foi o da vigência de contratos com a Sabesp, que foram todos agrupados na URAE Sudeste (POLLINI et al., 2021).

Importa esclarecer ainda que, no dia 27 de março de 2026 foi publicada a Lei nº 18.436, de 25 de março de 2026, que alterou a Lei Ordinária 17.383/2021, modificando radicalmente a regionalização em São Paulo, principalmente a estrutura de organização das URAE. A principal alteração trazida na legislação foi a redução do número de unidades regionais de quatro para apenas duas. Foi mantida a estrutura da URAE Sudeste, agora denominada URAE 1, em sua composição original e os demais municípios que compunham as URAES Centro, Norte e Leste foram reunidos para formar a nova URAE 2. Além disso, trouxe a possibilidade de subdivisão das unidades em subunidades regionais de saneamento básico – Sub-URAEs, bem como autorizou expressamente a regionalização dos serviços de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas, desde que observadas as diretrizes do Plano Estadual de Recursos Hídricos.

Reforça-se que o presente artigo foi elaborado antes das alterações trazidas pela nova legislação, por isso não contempla os pontos alterados e trata exclusivamente da organização da regionalização na versão original da Lei 17.383/2021. Porém, o presente artigo ainda se justifica pela necessidade de evidenciar as principais forças, fraquezas, ameaças e oportunidades da antiga estruturação, visando identificar em pesquisas científicas futuras se houve a devida superação dos pontos negativos e a manutenção dos pontos positivos, permitindo melhor apurar o desenvolvimento da regionalização do estado de São Paulo.

3.2 AS CRÍTICAS AO MODELO DE REGIONALIZAÇÃO PAULISTA

Graves problemas foram apontados acerca da forma como o Estado de São Paulo dividiu suas URAE, principalmente por desconsiderar algumas características fundamentais da organização dos municípios no Estado. Como visto, a divisão das URAEs, segundo a SIMA, é resultado de "Estudo de viabilidade econômica" com base em indicadores do SNIS 2019, e, segundo nota técnica do IAS e IDS (2021), considera-se 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%)”.

Nesse sentido, outros indicadores importantes e amplamente utilizados na avaliação do atendimento foram ignorados, como o índice de perdas na distribuição (IN049), que calcula quanto de água potável é perdido na rede antes de chegar às ligações; o índice de coleta de

esgotos (IN015) que calcula, do esgoto produzido, o quanto efetivamente é coletado; e do esgoto tratado em relação à água consumida (IN046) que indica a proporção tratada do esgoto total produzido (IAS; IDS, 2021). A figura abaixo indica como ficaria a divisão das URAE considerando os outros índices ignorados.

Figura 2: URAEs divididas por outros indicadores.

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%

Fonte: Nota técnica IAS e IDS, 2021, p. 16.

Um dos pontos ignorados pelo plano de regionalização foi a divisão das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHs) do Estado. Segundo o Conselho Estadual de Recursos Hídricos (SÃO PAULO, 2006), o primeiro Plano Estadual de Recursos Hídricos de 1990 propôs a divisão do Estado em 21 unidades de gerenciamento. Posteriormente, essa houve uma reavaliação dessa divisão que resultou na divisão 22 unidades de gerenciamento, que constam dos subsequentes planos e que constitui a atual divisão hidrográfica do Estado.

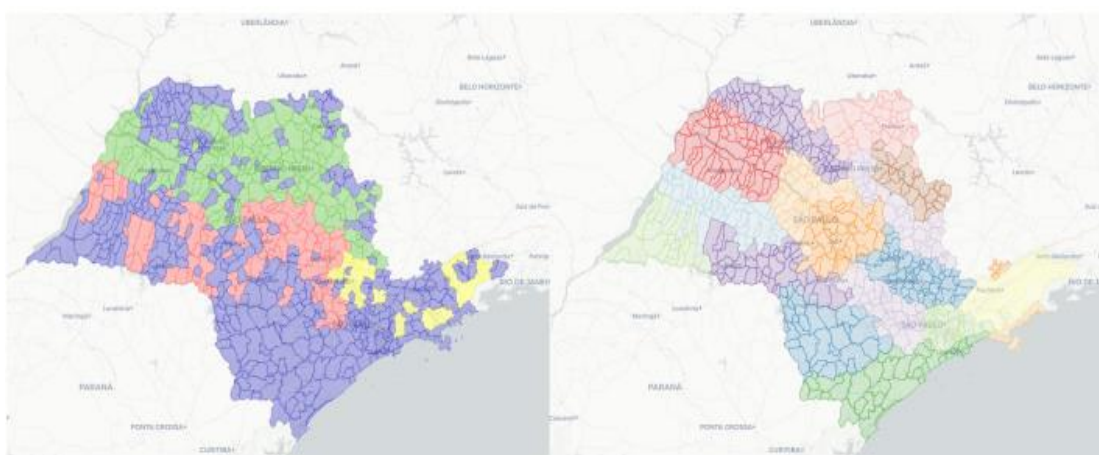
Figura 3: Divisão do Estado de São Paulo em UGRHs



Fonte: Portal do Sistema Integrado de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo - SigRH. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica>.

A divisão de UGRHIs leva em conta critérios hidrológicos, ambientais, socioeconômicos e administrativos, e foi motivada pela necessidade de viabilizar e otimizar fluxos técnico, político e administrativo (SÃO PAULO, 2006). Ocorre que, a Lei 17.383/2021 ignorou esse aspecto e gerou a divisão de parte de municípios de 18 Unidades de Gestão de Recursos Hídricos (UGRHIs) e a totalidade dos municípios de 3 UGRHIs, a comparação entre essas duas formas de divisão evidencia que os critérios de proximidade geográfica e o respeito às bacias hidrográficas não foi respeitado (IAS; IDS, 2021). Essa disparidade de divisões é evidenciada na figura abaixo:

Figura 4: Divisão das URAEs (lado esquerdo) X Divisão das UGRHIs (lado direito).



Fonte: IAS e IDS, 2021 elaborado por Michel Metran da Silva.

Outro ponto importante foi a desconsideração da Macrometrópole Paulista (MMP), que é formada por 173 municípios. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo (SDMSP) e da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano/SA -EMPLASA (2012), esse território, de 49.927,83 km², abrange quatro Regiões Metropolitanas legalmente constituídas (São Paulo, Baixada Santista, Campinas e a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte), além de 3 aglomerações urbanas (AU Jundiaí; AU Piracicaba; AU Sorocaba) e 2 microrregiões (Bragantina e São Roque). Esse recorte concentra 30,5 milhões de habitantes que corresponde a 74% da população estadual e 16% do total do País (SÃO PAULO; SDMSP; EEMPLASA, 2012, n.p).

A divisão em URAE proposta pelo estado fragmentação de oito das nove Regiões Metropolitanas (RMs) e Aglomerações Urbanas existentes (IAS; IDS, 2021). Segundo Rafael Alves Orsi et al. (2021, p. 253): “considerando os limites da MMP, localizam-se as URAEs

Centro com 26 municípios, Leste com 33 municípios e Sudeste com 115 municípios.”. Essa fragmentação é evidenciada da seguinte forma:

Figura 5: 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						

Fonte: Nota técnica IAS e IDS, 2021, p. 22.

Nesse sentido, há desarticulações entre a regionalização trazida pela Lei nº 17.383 e o Estatuto da Metrópole (Lei Federal No 13.089/2015) considerando a clara ruptura da organização das RMs e das AUs. Outro ponto é que essas Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas são constituídas por Lei Complementar, enquanto as URAEs foram criadas por Leis Ordinárias, essa diferença formal na elaboração das duas normas pode vir a gerar insegurança jurídica (ORSI et al., 2021).

A nota técnica do IAS e IDS (2021) destaca que a organização da regionalização ignorou um novo projeto de divisão territorial do estado, em curso pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional, que estuda dividir São Paulo em 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. Ignorar esses estudos demonstra uma desarticulação entre as secretarias estaduais. Ademais, destaca-se também a crítica ao ilhamento de municípios que a regionalização paulista criou. Segundo os dados do IAS e IDS (2021) “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.”.

Figura 6: 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%

Fonte: Nota técnica IAS e IDS, 2021, p. 22.

A existência de municípios isolados dificulta o compartilhamento de infraestruturas e consequentemente o ganho de escala, não proporcionando as condições para um planejamento adequado no seu contexto regional (IAS; IDS, 2021)

Nesse sentido, são identificados grandes desafios para implementação do plano de regionalização idealizado pela Lei nº 17.383, muito pois foram desconsiderados elementos característicos importantes que compartilham os municípios paulistas. Os critérios definidores das URAE parecem não ter sido bem aplicados, pois segundo Pollini et al. (2021):

O que se observa, porém, é que o critério de maior peso foi o da vigência de contratos com a Sabesp [...] Para as demais três Uraes, o uso do critério de viabilidade econômico-financeira (resultado positivo entre a divisão do total de despesas pela receita) também é uma simplificação, pois mistura desempenho financeiro de prestadores com diferentes naturezas jurídicas. Um exemplo é a Urae Centro, composta por 98 municípios, atendidos por 88 prestadores, sendo 46 por administração direta, 32 autarquias, oito empresas privadas, uma empresa pública e uma empresa mista (Sabesp). (POLLINI et al. 2021, p. 106)

Outros pontos sensíveis podem ser levantados, como a fragilidade jurídica da adesão formal às URAEs, que, como visto, nos termos da Lei 17.383 pode ser feito apenas pela assinatura do prefeito municipal, excluindo assim a participação do poder legislativo local (IAS; IDS, 2021). Outro ponto de insegurança jurídica já suscitado é a fragmentação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, principalmente considerando o agravante das RM e AU serem instituídas por lei complementar, hierarquicamente superiores às URAEs, que são criadas por lei ordinária (POLLINI et al., 2021).

Essas fragilidades levaram a uma baixa adesão dos municípios às URAE criadas pelo governo do estado, com exceção dos municípios pertencentes ao bloco sudeste, por pressão da

SABESP, que se mobilizou para adesão dos municípios visando pleitear os recursos federais como CAIXA e BNDES nos municípios que ingressaram (WHATELY; POLLINI; CLAUZET, 2022).

Poucas são as fontes de dados sobre a atual situação da adesão dos municípios às UREA, evidenciando a baixa transparência do processo de regionalização do saneamento no Estado de São Paulo. A maior fonte de dados da adesão trata-se do Requerimento de Informação nº 141/2022 do Mandato da Deputada Estadual Marina Helou (REDE), a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente, que mostra as adesões até a data de referência de 15/05/22, conforme:

Figura 7: Comparação de municípios previstos em cada URAE com a adesão efetiva até a data de 15/05/2022.

Unidade Regional de Água e Esgoto – URAE	Número de municípios – <u>Lei nº 17.383/2021</u>	Número de municípios que aderiram (data: até 15/05/2022)	Número de municípios que não aderiram ou não deram respostas
1- Sudeste	370	367	3
2 – Centro	98	3	95
3 – Leste	35	3	32
4 – Norte	142	3	139
Total	645	376	269
%	100	58	42

Fonte: IEAS, 2022 - com base no Requerimento de Informação nº 141/2022.

A baixa adesão dos municípios dos blocos Centro, Leste e Norte pode ser explicada da seguinte forma:

Pode-se entender a pouca adesão dos municípios "não Sabesp" como uma consequência direta da falta de escuta e debate da proposta de regionalização, principalmente com aqueles municípios com uma experiência prévia de gestão associada, seja por meio de consórcios públicos, nas instâncias colegiadas das Regiões Metropolitanas, ou atuantes na gestão dos Comitês de Bacias. (WHATELY; POLLINI; CLAUZET, 2022).

A escolha do estado pelo critério econômico-financeiro é legítimo e pode ser adequada para avaliar o desempenho de um prestador em um conjunto de municípios, como é o caso da Sabesp. Inclusive, não se suscita a ilegitimidade de considerar os contratos vigentes quando da formatação das unidades regionais, contudo, esse não deveria ser o critério preponderante, em

prejuízo de fatores ambientais necessários na prestação dos serviços de saneamento (IAS; IDS, 2021; GIUSEPPIN; LIMA; MOTERANI, 2023).

Diante das problemáticas, importa destacar que, municípios integrantes da unidade Sudeste certamente alcançarão sustentabilidade econômico-financeira e as metas de universalização considerando o tamanho da unidade, porém, estima-se que os entes integrantes das unidades Leste, Norte e Centro, correm o risco de ter a autossuficiência econômico-financeira prejudicada diante de estudos rasos sobre a configuração dos arranjos (GIUSEPPIN; LIMA; MOTERANI, 2023).

A não adesão municipal pode levar a uma inviabilidade técnico-financeira das URAE, sendo necessários novos e mais aprofundados estudos de viabilidade econômico-financeira (IAS; IDS, 2021). Consequentemente, há a possibilidade dessa não adesão frustrar o plano de regionalização do estado de São Paulo, deixando o estado mais rico da federação e o que apresenta os maiores índices de saneamento básico atrás no grande projeto nacional de universalização do saneamento básico até 2033.

Analizada a estruturação da regionalização do Saneamento Básico no estado de São Paulo e suas principais críticas, resta utilizar esses dados e críticas para avaliar quais os desafios que o plano paulista enfrenta para atingir a universalização da prestação, considerando a estrutura criada pela Lei nº 17.383/2021.

4. ANÁLISE DA LEI Nº 17.383/2021 ATRAVÉS DE MATRIZ SWOT/FOFA

Após trabalhar as críticas da Lei nº 17.383/2021, é possível estruturar uma análise através da matriz SWOT, no Brasil denominada FOFA. Inicialmente, importa esclarecer que SWOT é um acrônimo formado pelas palavras Strengths (Forças); Weaknesses (Fraquezas); Opportunities (Oportunidades); e Threats (Ameaças), que definem a análise como avaliação das forças e fraquezas, oportunidades e ameaças, por isso sua tradução para o português se denomina FOFA (FILHO; ARAÚJO; QUINTAIROS, 2014). Insta esclarecer também que as colunas Strengths (Forças); Weaknesses (Fraquezas) são orientadas por fatores internos, que pode ser controlado, e as colunas Opportunities (Oportunidades); e Threats (Ameaças) são orientadas por fatores externos, variáveis que não se tem controle.

Assim, dadas todas as críticas relacionadas à Lei nº 17.383/2021 do estado de São Paulo, foi possível estruturar a seguinte matriz SWOT/FOFA, visando indicar quais os desafios do plano de regionalização paulista para atingir as metas de universalização do saneamento básica estipuladas pelo NMLS.

Figura 8: Análise SWOT/FOFA do plano de regionalização do estado de São Paulo face às metas de universalização do saneamento estipuladas pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico.

	Útil Para atingir o objetivo	Prejudicial Para atingir o objetivo
Origem Interna Elementos da organização	Strenghts (Forças) ➡ Agrupamento por critérios econômicos-financeiros pode viabilizar a regionalização e universalização ➡ URAE Sudeste pode atingir as metas de Universalização e sustentabilidade econômico-financeira	Weaknesses (Fraquezas) ➡ Tramitação legislativa pouco democrática e pouco transparente ➡ Desconsideração das divisões da MMP criadas pelo Estatuto da Metrópole ➡ Desconsideração da divisão em UGRHI ➡ Existência de municípios ilhados em meio as URAE ➡ Critério de divisão exclusivamente pela viabilidade econômico-financeira (IN 012)
Origem Externa Elementos do ambiente	Opportunities (Oportunidades) ➡ Baixa adesão pode significar a oportunidade de um novo plano de regionalização, ainda a tempo.	Threats (Ameaças) ➡ Baixa adesão dos municípios ➡ Insegurança jurídica e possíveis inconstitucionalidades.

Fonte: Elaboração própria.

4.1 STRENGTHS (FORÇAS)

Como tratado acima, o agrupamento por critérios econômico-financeiros é legítimo e sua utilização pode viabilizar a efetiva regionalização e o atingimento das metas de universalização até 2033. Porém, não se pode deixar de pontuar que esse calculo agregado deste indicador, utilizado como critério, só funciona para a URAE Sudeste, sendo que nas outras unidades o cálculo parece 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” (IAS; IDS, 2021).

Além disso, o fato de que a maioria dos municípios do estado, que se organizam na URAE Sudeste e já aderiram ao plano, possuem o potencial para atingir tanto as metas de universalização quanto a sustentabilidade econômico-financeira, é um dos poucos pontos fortes a serem considerados.

Porém, ponto de atenção é que essa realidade não se aplica às demais URAE, e, tais forças apontadas apresentam uma fragilidade muito grande, pois elas estão diretamente ligadas às fraquezas e ameaças indicadas, os critérios de agrupamento e a possibilidade de a URAE

Sudeste atingir as metas foram considerados pontos positivos, mas esses mesmos critérios podem ser vistos como fraquezas e ameaças que impedirão uma universalização do estado de São Paulo como um todo.

4.2 WEAKNESSES (FRAQUEZAS)

O quadro de fraquezas da Lei 17.383/2021 é extenso, muito maior do que possíveis forças que podem ser encontradas na legislação. Primeiro ponto de destaque é a falta de democratização, pois não houve consulta prévia dos municípios para criação do PL 251/21, que restou aprovado e culminou na supracitada lei. Essa falta de participação criou, desde o início, um afastamento dos municípios, que são os titulares da prestação de serviços de interesse local e, assim, fundamentais no sucesso do plano estadual. Além disso, todo o processo foi feito de forma pouco transparente, com quase nenhum acesso às informações sobre a forma de divisão das URAE, por exemplo, exceto a curta apresentação da SIMA. Ou seja, desde seu início esse projeto já apresentou fraquezas difíceis de serem reparadas.

Ademais, a desconsideração de divisões e agrupamentos territoriais já estabelecidos e utilizados pelo estado como a da Macrometrópole Paulista e das UGRHIs também é apontado como um dos problemas da legislação, sendo a divisão em URAE completamente alheia a essa organização, buscando unicamente a criação de um bloco que privilegie união de municípios possuidores de contratos com a SABESP. Essa divisão se deu de forma tão alheia a outros critérios que, inclusive, criou um número elevado de municípios ilhados, sem acesso à infraestrutura de vizinhos que participam de blocos diferentes e assim dificultando ganhos de escala.

Por fim, a utilização de um critério exclusivamente por viabilidade econômico-financeira (IN012) apesar de viável, não foi adequada e efetivamente empregado na prática, além de ter sido escolhido em prejuízo de fatores ambientais necessários na prestação dos serviços de saneamento e outro critérios importantes como o índice de perdas na distribuição (IN049), que calcula quanto de água potável é perdido na rede antes de chegar às ligações; o índice de coleta de esgotos (IN015) que calcula, do esgoto produzido, o quanto efetivamente é coletado; e do esgoto tratado em relação à água consumida (IN046) que indica a proporção tratada do esgoto total produzido.

4.3 OPPORTUNITIES (OPORTUNIDADES)

Dentre as oportunidades, também difíceis de se encontrar, é possível indicar, de maneira muito otimista, que essa baixa adesão dos municípios, que, possivelmente, pode inviabilizar os

planos de constituição das URAE planejadas e, assim, dos planos de regionalização do estado, pode ser uma oportunidade para que haja uma revisão da organização das URAE e até mesmo da Lei 17.383/2021, agora corrigindo os problemas anteriormente apontados buscando maior participação dos entes municipais. Considerando que a Lei nº 14.026/2020 tem curto período de vigência, e a estrutura e capacidade financeira do estado de São Paulo, essa mudança nos planos ainda pode ser feita a tempo de atingir as metas programadas para 2033.

4.4 THREATS (AMEAÇAS)

Quanto às ameaças ao plano de regionalização paulista para atingir as metas do Novo Marco Legal do Saneamento cita-se a baixa adesão municipal às URAE criadas pelo estado. Esse fenômeno ocorreu nas URAE “não SABESP” e pode ser explicado como uma consequência direta da falta de escuta e debate da proposta de regionalização, principalmente com aqueles municípios com uma experiência prévia de gestão associada, além de outros fatores como a desconsideração de outros critérios de organização já pré-estabelecidos, como os consórcios intermunicipais, UGRHI e regiões metropolitanas.

A outra ameaça são os pontos de insegurança jurídica que a Lei 17.383/2021 gerou, que possivelmente pode acarretar em inconstitucionalidades. Dentre eles, a fragmentação de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, principalmente considerando o agravante das RM e AU serem instituídas por lei complementar, hierarquicamente superiores às Uraes, que são criadas por lei ordinária. E também a fragilidade jurídica da adesão formal às URAEs, que, como visto, nos termos da Lei 17.383 pode ser feita apenas pela assinatura do prefeito municipal, excluindo assim a participação do poder legislativo local.

5. CONCLUSÃO

A Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, e que recebeu popularmente o nome de Novo Marco Legal do Saneamento Básico, tem como objetivo geral estabelecer um ambiente de segurança jurídica e regulatória, a fim de que possa atrair investimentos para o setor, principalmente em vistas a cumprir com o que parece ser a meta fundamental da nova legislação: a universalização dos serviços públicos de saneamento no Brasil. Para isso, foi definido a meta de 99% da população com água potável e 90% com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033, que por muitos especialistas é considerada ambiciosa.

Nesse contexto, o estado de São Paulo promulgou a Lei nº 17.383/2021, que dispõe sobre a criação de unidades regionais de saneamento básico no estado. A referida lei desde seu projeto já apresentou críticas, pois o mesmo foi iniciado sem consulta prévia dos municípios,

os titulares da prestação, que foram ouvidos uma única vez e posteriormente, não participando da elaboração. O projeto também recebeu críticas pela falta de transparência e de acesso a informações, mas, mesmo assim, acabou aprovado quase integralmente.

O presente trabalho analisou as principais críticas acerca do projeto paulista de regionalização e, com isso, buscou através de uma matriz SWOT/FOFA identificar as principais Forças, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças.

Os resultados indicam que a Lei 17.383/2021 apresenta um número muito maior de fraquezas e ameaças do que de forças e oportunidades, sendo que, mesmo seus pontos de força, ainda são considerados muito frágeis, com problemas subsidiários interligados. Por exemplo, o agrupamento da URAE Sudeste e seu possível atendimento às metas de universalização nos municípios integrantes foi considerada como uma força, porém essa divisão prejudica as outras unidades e está ligada a todas as fraquezas apontadas, por isso considera-se as forças apontadas como frágeis.

A maior ameaça para o plano de regionalização do estado de São Paulo parece ser a baixa adesão municipal, resultado de todas as críticas e fraquezas apontadas. Sem os municípios, titulares dos serviços locais, não será possível atingir as metas de universalização trazidas pelo NMLSB. Assim, conclui-se que a Lei nº 17.383/2021 apresenta fraquezas e ameaças substanciais que impedirão o estado de atingir as metas de universalização do acesso à água e esgotamento sanitário até o ano de 2033. Há necessidade de se revisar o modelo de URAE proposto pela legislação paulista, considerando as diversas críticas adotadas e entendendo os defeitos que desencadearam a baixa adesão municipal e possível fracasso do plano.

Dessa forma, a maior oportunidade gerada pela legislação é que ela revelou a importância do debate de alguns pontos considerados essenciais para o sucesso desse tipo de organização do saneamento, que devem ser trabalhados em uma possível revisão ou elaboração de um novo instrumento legal.

Dado o poder econômico do estado e seus atuais índices relacionados à saneamento básico, é plenamente viável pensar em uma reestruturação do plano caso queira atingir as metas de universalização, pois ainda há tempo para isso. Os prazos dados pelo Novo Marco Legal do Saneamento Básico e difícil meta de universalização já são desafios suficientes a serem batidos, não podendo o estado com os melhores índices gerais de saneamento básico da federação ter como obstáculo seu próprio plano de regionalização, pois essa deveria ser sua maior ferramenta nesse processo.

6. REFERÊNCIAS

BRANCO FILHO, T. de C. T. et al. **Los desafíos de la regionalización de los servicios de saneamiento básico en el estado de São Paulo, Brasil: el caso de la cuenca del PCJ.** Campos Neutrais - Revista Latino-Americana de Relações Internacionais, Rio Grande, RS, v. 5, n. 1, p. 79–101, 2023. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/cn/article/view/15357>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRANCO FILHO, T. de C. T. et al. **Objetivos de desenvolvimento sustentável como instrumentos norteadores no enfrentamento da covid-19 e o novo marco regulatório do saneamento básico.** IEA/USP, 2021. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/pesquisa/projetos-institucionais/usp-cidades-globais/artigos-digitais/objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-como-instrumentos-norteadores-no-enfrentamento-da-covid-19-e-o-novo-marco-regulatorio-do-saneamento-basico>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

BRANCO FILHO, T. de C. T.; SANTOS, M. de O.; CHAVES, L. C. L.; FIGUEIREDO, P. H. P. de; LIMA, Y. R. M. de. **Um panorama da regionalização do saneamento básico: desafios para a governança nas estruturas de prestação regionalizada.** Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 9, nº 1, p. 35-68, maio de 2023. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/rdsr/article/view/43660>> Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 11.599, de 12 de julho de 2023.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Decreto/D11599.htm. Acesso em 09 nov. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020.** Atualiza o marco legal do saneamento básico e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília (DF), ano CLVIII, v. 1, n. 135, p. 1-8, 16 jul. [2020a].

CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA – CLP; TRATA BRASIL; WATER.ORG. **Saneamento Básico e Eleições: o que você precisa saber para desenvolver o seu estado?.** Sítio Eletrônico. Disponível em: <https://conteudo.clp.org.br/saneamento-basico-e-eleicoes>. Acesso em: 20 nov. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. **A Regionalização da Prestação dos Serviços de Saneamento Básico segundo o Novo Marco LEGAL.** São Paulo, 2021. Disponível em:<<https://sigrh.sp.gov.br/public/uploads/documents//CRH/20821/regionalizacao>

ESTADO DE SÃO PAULO. **Lei nº 17.383/2021.** 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 Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2021/lei-17383-05.07.2021.html>. Acesso em: 05 nov. 2023.

ESTADO DE SÃO PAULO. **Projeto de Lei nº 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. São Paulo, 2021. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/propositura/?id=1000366067>>. Acesso em: 09 abr. 2024.

FILHO, O. M.; ARAUJO, E. A. S.; QUINTAIROS, P. C. R. A ANÁLISE SWOT E SUA RELEVÂNCIA PARA O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO. III Congresso Internacional de

Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento - São Paulo, 2014. Disponível em: <https://unitau.br/files/arquivos/category_154/MCH0396_1427385441.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2023.

GIUSEPPIN, L. M.; LIMA, L.M.M.; MOTERANI, B. A **(in)observância das premissas estabelecidas pelo Novo Marco Regulatório do Saneamento Básico para a criação das unidades regionais e microrregiões de saneamento: análise da Lei Estadual nº 17.383/2021 de São Paulo**. Revista de Direito Setorial e Regulatório, v. 9, nº1, p. 19-34, maio 2023

IAS - INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Observatório do Marco Legal do Saneamento - Linha do Tempo: Estado de São Paulo**. Sítio eletrônico, 2023. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/estado/SP/>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

IAS - INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. **Observatório do Marco Legal do Saneamento - Regionalização nos Estados**. Sítio eletrônico, 2023. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/a-regionalizacao-nos-estados/>>. Acesso em: 09 nov. 2023.

IAS; IDS. **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. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2021/11/V1-SAO-PAULO.pdf>>. Acesso em: 18 nov. 2023.

IEAS. MARCO LEGAL - **Baixa adesão dos municípios reforça fragilidades do processo de regionalização da gestão do saneamento básico no Estado de São Paulo, 2022**. Sítio eletrônico. Disponível em; <<https://www.aguaesaneamento.org.br/baixa-adesao-dos-municipios-reforca-fragilidades-do-processo-de-regionalizacao-do-estado-de-sao-paulo/>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

Instituto Água e saneamento - IAS. **Regionalização ganha novas regras com decreto 11.599**. Sítio Eletrônico. São Paulo, 2023. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/regionalizacao-ganha-novas-regras-com-decreto-11-599/>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

Instituto Água e Saneamento (IAS) e Instituto Democracia e Sustentabilidade (IDS). 2021. Nota Técnica. **Desafios e riscos da implementação do marco legal do saneamento no estado de São Paulo: análise do PL 251/2021**. São Paulo, 2021. 46p. Disponível em: <<https://marcolegal.aguaesaneamento.org.br/wp-content/uploads/sites/2/2021/11/V1-SAO-PAULO.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2023.

MARRARA, Thiago. **Regionalização do Saneamento Básico no Brasil**. Revista de Direito Ambiental: RDA, São Paulo, v. 27, n. 108, p. 275-290, out./dez. 2022.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Painel do setor de saneamento**. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/painel>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

ORSI, R. A. et al. **CONFLITOS E DESAFIOS ENTRE A REGIONALIZAÇÃO DO SANEAMENTO BÁSICO, A GOVERNANÇA DA ÁGUA E A MACROMETRÓPOLE PAULISTA**. Rev. Cadernos de Campo | Araraquara | n. 31 | p. 237-260 | jul./dez. 2021 | E-

ISSN 2359-2419 237 <http://doi.org/10.47284/2359-2419.2021.31.237260>. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/16412>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

PIMENTEL, L. B.; MITERHOF, M. T. **Prestação regionalizada e o Novo Marco Legal do Saneamento: o longo caminho entre a lei e sua implementação**. Facamp NEC, Campinas, p. 3-14, 2022. Disponível em: https://www.facamp.com.br/wpcontent/uploads/2022/06/NEC_TD-06.pdf. Acesso em: 5 nov. 2023.

POLLINI, Paula et al. **Saneamento 2021 [livro eletrônico]: balanço e perspectivas após aprovação do novo marco legal Lei 14.026/2020**; São Paulo: IAS, 2021. PDF. Disponível em: <https://www.aguaesaneamento.org.br/publicacoes/saneamento-2021-publicacao/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

POLLINI, Paula; CLAUZET, Mariana; BARBOSA, Eduardo Caetano. **UM BALANÇO DAS REGIONALIZAÇÕES DO SANEAMENTO BÁSICO APÓS A REVISÃO DO MARCO REGULATÓRIO (LEI NO 14.026/2020)**. BOLETIM REGIONAL, URBANO E AMBIENTAL. Rio de Janeiro: Ipea, n. 29, jan./jun. 2023. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/brua29>. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12150/1/BRUA_29_completo.PDF>. Acesso em: 15 nov. 2023.

SÃO PAULO. Conselho Estadual de Recursos Hídricos. **Plano Estadual de Recursos Hídricos: 2004 / 2007 Resumo**. / São Paulo, DAEE, 2006. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/arquivos/perh/CRH/1133/perh.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SÃO PAULO; SDMS; EMPLASA. **Macrometrópole Paulista**, 2012. Disponível em: <<https://cetesb.sp.gov.br/camaras-ambientais/wp-content/uploads/sites/21/2014/12/Macrometropole.pdf>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SIGRH. **Divisão Hidrográfica - As regiões hidrográficas do Estado de São Paulo**. Portal do Sistema Integrado de Recursos Hídricos do Estado de São Paulo. Disponível em: <https://sigrh.sp.gov.br/divisaohidrografica>>. Acesso em: 13 nov. 2023.

TRATA BRASIL. PAINEL SANEAMENTO BRASIL. **Indicadores - Localidade: Brasil**. Disponível em: <<https://www.painelsaneamento.org.br/localidade?id=0>>. Acesso em: 15 nov. 2023.

Whately, M. Pollini, P. Clauzet, M. **Um mapa dos desafios para o estado de São Paulo: água e saneamento básico**. Coletivo 660 - Ação Educativa Org. São Paulo, 2022. Disponível em: https://acaoeducativa.org.br/wp-content/uploads/2023/03/Um-mapa-dos-desafios-para-o-estado-de-Sao-Paulo_-agua-e-saneamento-basico-1.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2023.