

# Saneamento ambiental na Macrometrópole Paulista: perspectivas para uma governança multinível

Ruth Ferreira Ramos <sup>I</sup>  
Klaus Frey <sup>II</sup>  
Aldenísio Moraes Correia <sup>III</sup>  
Lidiane Alonso Paixão dos Anjos <sup>IV</sup>  
Ana Lia Leonel <sup>V</sup>

<sup>I</sup> Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo-SP, Brasil

<sup>II</sup> Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo-SP, Brasil

<sup>III</sup> Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, São Bernardo do Campo-SP, Brasil

<sup>IV</sup> Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo-SP, Brasil

<sup>V</sup> Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, São Bernardo do Campo-SP, Brasil

**Resumo:** Este artigo analisa as possibilidades para uma governança multinível do saneamento ambiental na Macrometrópole Paulista. Após apresentar a abordagem teórica e metodológica, o artigo discute criticamente a atual situação dos serviços de água e esgoto, a trajetória da política de saneamento, a repartição de competências entre os entes federativos e a estrutura normativa. Na sequência, analisa aspectos relacionados à integração horizontal e vertical, participação popular e território, como variáveis básicas levadas em consideração para melhor compreender o funcionamento dos arranjos institucionais do Programa Córrego Limpo e do processo de renovação da outorga do Sistema Cantareira. Diante de uma histórica situação de desigualdade no acesso aos serviços de saneamento torna-se urgente refletir sobre as necessárias mudanças institucionais que contribuem para práticas políticas mais resilientes, justas e democráticas.

**Palavras-chave:** Saneamento Ambiental; Governança Multinível; Macrometrópole Paulista.

São Paulo. Vol. 23, 2020

Artigo Original

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200104r1vu2020L6AO>

## Introdução

Alcançar a universalização dos serviços de saneamento ainda se constitui um grande desafio no Brasil. De acordo com o Painel do Saneamento do Trata Brasil (2020), atualmente cerca de 33,1 milhões de brasileiros não possuem acesso à água potável e a situação da cobertura dos serviços de coleta de esgotos é ainda mais grave, acumulando 94,7 milhões de brasileiros não atendidos. Embora no quadro geral nacional – que é bastante heterogêneo – São Paulo ocupe uma melhor posição quando comparado aos demais estados brasileiros, as desigualdades no acesso aos serviços de saneamento afetam especialmente a população mais vulnerável.

A literatura nacional aponta que a política de saneamento básico, além de lidar com múltiplos desafios não só para alcance da universalização, como também para eficiência na prestação de seus serviços, enfrenta amplas dificuldades relacionadas à sua organização estrutural e seu desenvolvimento político-institucional (HELLER, 2018). Apesar do caráter claramente intersetorial, multinível e escalar do saneamento, na prática, há significativos entraves a serem superados, como a atuação desarticulada entre os entes federativos, a participação e o controle social ainda incipientes e a priorização do interesse do mercado em detrimento à concepção do saneamento como serviço público e direito humano fundamental (BRITTO et al., 2012; SILVA et al., 2018).

A atual pandemia de Covid-19 tem evidenciado o quão grave são as consequências da ausência dos serviços de saneamento básico, que afetam especialmente os bairros onde vive a população mais carente. Uma das medidas para prevenção e controle da doença recomendada pela Organização Mundial de Saúde trata justamente do ato de lavar as mãos frequentemente (WHO, 2020), que depende do acesso à água potável. No estado de São Paulo, são 1,7 milhões de pessoas que não possuem acesso adequado à água potável e 4,6 milhões de pessoas estão sem acesso ao serviço de coleta de esgotos (SNIS, 2018). Considerando também que a presença do SARS-CoV-2 vírus nos esgotos tem sido relatada em estudos recentes (BOMBARDI; NEPOMUCENO, 2020), aumentam os indícios de uma relação direta entre a precariedade da infraestrutura urbana – como a de saneamento – com a evolução da pandemia (TRAVASSOS; MOREIRA; CORTEZ, 2020), tornando urgente que sejam realizados estudos para melhor compreender a possibilidade de transmissão da doença pelos esgotos (HELLER; MOTA; GRECCO, 2020).

Como enfrentar, então, uma histórica situação de desigualdades no acesso aos serviços de saneamento básico, com danos socioambientais mais proeminentes para as populações marginalizadas e mais vulneráveis? De que forma é possível melhorar a articulação da política de saneamento com outras políticas setoriais, como habitação, saúde e recursos hídricos, alcançando uma melhor colaboração entre os entes federativos e assegurando e ampliando o controle e a participação social nos processos decisórios, com vistas ao planejamento de sistemas mais justos e resilientes? De que modo governo e sociedade podem tomar decisões conjuntas que garantam o acesso à água potável e ao saneamento? Estas questões que orientam este trabalho, demonstram que os problemas enfrentados pela política de saneamento básico são complexos e variados, ao mesmo tempo que demandam a implementação de novos arranjos institucionais e a atualização

e inovação das práticas e dos processos de governança, comprometidos com a igualdade e a justiça social no acesso à água potável e ao saneamento.

Face às elevadas e crescentes interdependências econômicas, logísticas, sociais e ambientais entre as diferentes aglomerações urbanas, têm se tornado cada vez mais evidentes as limitações dos municípios e dos governos estaduais em enfrentar adequadamente tais riscos, revelando a necessidade não só de estruturas intermediárias de governança em âmbito metropolitano, como também no nível das cidades-regiões (FREY, 2019). Estima-se que na Macrometrópole Paulista (MMP)<sup>1</sup> o número de domicílios em situação de precariedade, onde a cobertura dos serviços de saneamento é considerada insatisfatória, é de mais de 1 milhão (MARQUES et al., 2013, p. 28), o que a coloca em um cenário particularmente vulnerável.

O objetivo deste artigo é identificar e discutir quais são as possibilidades para uma governança multinível do saneamento ambiental na MMP. O conceito de saneamento ambiental abrange, de forma geral, além de ações sanitárias e infraestruturas, preocupações mais amplas com as questões ambientais e a promoção da salubridade ambiental (MORAES; BORJA, 2014). No Brasil, a definição legal de saneamento básico envolve, além dos serviços de abastecimento de água e esgoto, a drenagem urbana e os resíduos sólidos (MCIDADES, 2014). Neste artigo focamos especificamente nos serviços de água e esgoto, que consideramos parte essencial de abordagens integradas de saneamento ambiental.

Na próxima seção, descrevemos os recortes teórico e metodológico utilizados para, na sequência, apresentar um breve panorama da situação do saneamento básico na MMP. Em seguida, abordamos a estrutura institucional da política de saneamento, explicando o contexto histórico-institucional, a repartição de competências e a estrutura normativa no âmbito da MMP. Logo após, apresentamos os casos escolhidos para compreensão mais aprofundada dos arranjos institucionais da política de saneamento - Córrego Limpo e Renovação da Outorga do Sistema Cantareira. À guisa de conclusão, apresentamos algumas considerações finais, apontando desafios antigos e novos para a governança multinível do saneamento ambiental na MMP.

### **Recorte teórico e metodológico**

O conceito de governança multinível foi inicialmente proposto como uma nova perspectiva teórico-analítica para descrição e compreensão das transformações institucionais e políticas decorrentes da integração dos países na União Europeia (HOOGHE; MARKS, 2003), tendo sido continuamente ampliado seu uso para outros contextos e regiões do mundo, assumindo configurações diversas conforme os contextos históricos, políticos e territoriais específicos. “Assim, GMN [Governança Multinível] nos permite capturar configurações multifacetadas de processos de tomada de decisão e de elabora-

---

1 - A MMP formada por cinco Regiões Metropolitanas (São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Sorocaba e Vale do Paraíba e Litoral Norte), duas aglomerações urbanas (Jundiaí e Piracicaba) e uma unidade regional de Bragança Paulista, é composta por 174 municípios (TORRES; RAMOS; POLLACHI, 2020).

ção de políticas, assim como outros padrões de produção de ‘bens comuns’” (BEHNKE; BROSCHEK; SONNICKSEN, 2019, p. 4). De modo geral, analisar uma política pública pela lente da governança multinível implica em investigá-la para além da atuação do Estado, observando processos de negociação, articulação e tomada decisão que ocorrem no âmbito de diferentes arranjos institucionais, abrangendo distintos níveis de governo, diversas escalas territoriais, dando ênfase nas interações entre múltiplos atores (FREY, 2018).

**Quadro 1 – Matriz de análise para estudo da governança multinível do saneamento ambiental na MMP**

<b>Governança do Saneamento Ambiental na MMP</b>		
<b>Dimensão/variável</b>	<b>Levantamento/análise</b>	<b>Principais referências</b>
Situação do Saneamento (água e esgoto)	Coletar os principais dados para caracterizar os problemas do saneamento	SNIS (2018); TRATA BRASIL (2020).
Herança institucional	Reconstruir a trajetória institucional do setor de saneamento	ARRETCHE (1999); SABESP (2008, 2014); BRITTO et al. (2012); HELLER (2018); SILVA et al. (2018)
Competências/responsabilidades	Averiguar a repartição de competências e responsabilidades entre os entes federativos	BRASIL (2007, 2010); BRITTO et al. (2012); SNIS (2018)
Estrutura reguladora/normativa	Caracterizar os instrumentos e diretrizes normativas	BRASIL (2007); GALVÃO JUNIOR et al. (2009); IBGE/MUNIC (2017); SÃO PAULO (2019a)
<b>Arranjos institucionais do Programa Córrego Limpo e da Renovação da Outorga do Sistema Cantareira</b>		
<b>Dimensão/variável</b>	<b>Levantamento/análise</b>	<b>Principais Referências</b>
Integração horizontal/Intersectorialidade	Identificar processos de articulação entre atores de diferentes políticas setoriais	<b>Córrego Limpo</b> RODRIGUES (2016); BUS-TOS (2018); SÃO PAULO (2019b)  <b>Sistema Cantareira</b> FRACALANZA e FREIRE (2015); LEÃO e STEFANO (2019)
Integração vertical/subsidiariedade federativa	Averiguar o grau de integração do arranjo federativo, baseado na divisão de competências e nas relações federativas entre os entes federativos	
Participação social/control social	Caracterizar os arranjos participativos e processos de acompanhamento das políticas/programas por atores não estatais.	
Território/ territorialidade	Verificar as peculiaridades territoriais e a adequabilidade das políticas/ programas à heterogeneidade e diversidade dos diferentes territórios.	

Fonte: Elaboração própria. Baseado parcialmente em Lotta e Favareto, 2016.

A abordagem investiga e busca compreender, por um lado, as interações que ocorrem verticalmente entre atores políticos de diferentes níveis governamentais, de diferentes

esferas jurisdicionais e territoriais e, por outro, as complexas interações horizontais entre atores políticos estatais e não estatais. Portanto, engloba preocupações com a participação social como mecanismo para assegurar que os interesses, os valores e as percepções da sociedade e dos cidadãos, que de modo igual atuam em diferentes níveis ou escalas, sejam contemplados e possam impactar nas decisões tomadas no âmbito dos regimes de governança.

Para buscar uma melhor compreensão de como se estrutura e ocorre a governança do saneamento ambiental na MMP, visando discutir as possibilidades para uma governança multinível, nossa análise está dividida em duas partes: na primeira, verificamos (i) as condições do saneamento básico na MMP; (ii) a herança institucional; (iii) a repartição de competências entre os entes federativos e (IV) a estrutura normativa da política estadual de saneamento básico. Na segunda, baseados na ferramenta proposta por Lotta e Favareto (2016), descrevemos e analisamos os arranjos institucionais do Programa Córrego Limpo e da renovação da outorga do Sistema Cantareira, verificando aspectos relacionados à integração horizontal, integração vertical, participação popular e ao território. No Quadro 1 apresentamos a matriz de análise utilizada neste artigo, visando uma melhor compreensão da dimensão multinível da governança do saneamento ambiental.

## Resultados

### *Situação do saneamento na MMP*

A Macrometrópole Paulista enfrenta grandes desafios para alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico e atender toda sua população estimada em 34 milhões de habitantes. Em relação aos índices de cobertura dos serviços de saneamento, sumarizados na Tabela 1, observa-se que 10,9% da população da MMP não é atendida com o serviço de coleta de esgotos e 3,1% não possui abastecimento de água, o que corresponde a aproximadamente 3,6 milhões de pessoas sem acesso à coleta de esgotos e aproximadamente 1 milhão de pessoas sem acesso à água tratada. Calcula-se que 77% do esgoto total produzido na MMP está sendo coletado e desse, apenas 77,5% é tratado. O índice de perda nas redes de distribuição de água é de 36,2%. Esses números expõem que há enormes desafios a serem superados para garantir o direito ao saneamento básico na MMP. Trata-se de um contingente significativo de pessoas vivendo em condições inadequadas, expostas cotidianamente aos riscos à saúde humana.

**Tabela 1 – Indicadores de saneamento da MMP e do estado de São Paulo**

Variável	MMP	São Paulo
População total (número de habitantes / estimativa IBGE 2018) [A]	34.013.020	45.270.936
População total atendida com abastecimento de água[B]	32.946.044	43.547.974
População total NAO atendida com abastecimento de água [A-B]	1.066.976	1.722.962
% da População total NAO atendida com abastecimento de água $[(A-B)/A*100]$	3,1%	3,8%
População total atendida com esgotamento sanitário [C]	30.315.830	40.660.922

População total NAO atendida com esgotamento sanitário [A-C]	3.697.190	4.610.014
% da População total NAO atendida com esgotamento sanitário [(A-C)/A*100]	10,9%	10,2%
Índice de coleta de esgoto	77,0%	80,34%
Índice de tratamento de esgoto	77,5%	64,5%
Índice de perdas na distribuição de água	36,2%	34,13%
Índice de atendimento total de abastecimento de água	96,9%	96,19%

Fonte: Elaboração própria. Baseado nos dados do Sistema Nacional de Informação do Saneamento (SNIS), 2018 e de Trata Brasil, 2020.

Nota: Para o cálculo dos valores dos índices na MMP nas três últimas linhas da tabela, foi considerado o total da soma de cada uma das variáveis que compõem o respectivo índice e somente depois aplicadas as respectivas fórmulas de cálculo do SNIS, que estão disponíveis em <[http://www.snis.gov.br/downloads/manuais-atualizados/Glossario\\_Indicadores\\_AE2018.zip](http://www.snis.gov.br/downloads/manuais-atualizados/Glossario_Indicadores_AE2018.zip)>.

#### *Quadro histórico-institucional da política de saneamento básico paulista*

Autores como Britto et al. (2012) e Heller (2018) têm discutido como a herança institucional da política de saneamento no Brasil, de acordo com a abordagem teórico-analítica de *path dependency*, ou dependência de trajetória (NORTH, 1993), dificulta a implementação de mudanças no setor, mesmo diante do novo quadro regulatório dado tanto pela Constituição Federal de 1988 como pela lei federal do saneamento em 2007. No estado de São Paulo, antes da criação da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, os serviços de saneamento básico foram conduzidos pelo ente estadual em quatro distintos formatos organizacionais e em diferentes escalas de atuação (CAMPOS, 2005; SABESP, 2008, 2014; AVERSA, 2016): (i) contratação de empresa privada de capital estrangeiro para estruturar o saneamento na cidade de São Paulo, em 1875; (ii) estatização da empresa em 1892, tendo o governo estadual assumido os serviços de saneamento com atuação ainda restrita na cidade de São Paulo; (iii) criação de uma autarquia pública de saneamento – o Departamento de Água e Esgotos (DAE), em 1954, para atuação na cidade de São Paulo e conjuntamente com as cidades de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo; e (iv) criação das seguintes empresas de economia mista: Companhia Metropolitana de Água de São Paulo visando a atuação na Grande São Paulo, em 1968; da Companhia de Saneamento da Baixada Santista, em 1969; da Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo, em 1970; e da Companhia Regional de Água e Esgotos do Vale do Ribeira, 1971.

A criação da SABESP em 1973 resultou da fusão sucessiva destas empresas regionais, assim como da política nacional, que, por um lado, instituiu em 1971 o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), prevendo a concessão dos serviços de saneamento municipal às empresas estaduais e, por outro, estabeleceu o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), que através do Banco Nacional de Habitação (BNH) utilizou-se de recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) para financiar serviços municipais e as companhias estaduais, proporcionando uma significativa ampliação da cobertura do serviço (ARRETCHE, 1999; SILVA et al., 2018).

Uma série de outros acontecimentos mais recentes, sobretudo no contexto da região

metropolitana de São Paulo, influenciaram a atual estrutura institucional do saneamento, com destaque para a implantação do Sistema Cantareira, inaugurado em 1974, e o Plano Diretor de Abastecimento de Água de 1976 que propôs a estruturação do Sistema de Abastecimento Metropolitano (SABESP, 2008).

Para os propósitos deste artigo cabe salientar que a política de saneamento desde seus primórdios esteve centralizada no ente estadual, muito embora sua atuação, até antes do regime militar, tenha se restringido ao território do município de São Paulo, atuando de forma colaborativa com os demais municípios que conformavam a Grande São Paulo. Contudo, com as mudanças institucionais impulsionadas pelo regime militar e o condicionamento da disponibilização de recursos às companhias estaduais (ARRETCHE, 1999), houve uma crescente dominância da SABESP no planejamento e na operação dos serviços de água e esgoto na região. As implicações desse padrão são duradoras e não é de se estranhar que até a promulgação do Lei Federal do Saneamento em 2007 poucas mudanças tenham ocorrido. Trataremos da atual estrutura formal do saneamento em São Paulo mais adiante. Mas há ainda outro aspecto a ser destacado: o novo marco legal de saneamento básico em tramitação no congresso. No dia 24 de junho de 2020, o senado federal aprovou o Projeto de Lei (PL) nº 4.162 de 2019 que aguarda a sanção pelo presidente enquanto finalizamos este artigo. Dentre as principais modificações propostas, destacam-se: (i) a ampliação da participação do capital privado na prestação dos serviços de saneamento, uma vez que os contratos de programas entre municípios e concessionários estaduais não serão mais permitidos e se tornará obrigatória a realização de licitação; (ii) o estabelecimento de um período de carência para que a obrigatoriedade de processo licitatório entre em vigor. Até o ano de 2022 os contratos vigentes ainda poderão ser prorrogados por até trinta anos; (iii) a possibilidade para que os municípios se reúnam visando a contratação dos serviços de forma regionalizada; (iv) a determinação de que a Agência Nacional de Águas seja responsável pela regulação dos serviços de saneamento, controle das tarifas, normatização de instrumentos contratuais, padrões de qualidade e eficiência e das metas de ampliação da cobertura dos serviços, além da coordenação das agências reguladoras subnacionais; e (v) a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (ROUBICEK, 2020; SENADO FEDERAL, 2020).

A modificação da lei federal deverá provocar significativas mudanças institucionais e estruturais na política de saneamento básico, sobretudo quando consideramos a possibilidade de as companhias estaduais serem substituídas por empresas privadas. Diversas experiências de outros países demonstraram que a privatização do saneamento não resultou na melhoria do serviço, levando ao posterior processo de reestatização ou remunicipalização (PIGEON et al., 2012).

#### *Repartição de competências entre os entes federativos*

Ao mesmo tempo que o modelo de financiamento nacional do saneamento do PLANASA se extinguiu, o país passava por profundas transformações diante da nova Constituição Federal de 1988, que elevou o município à categoria de entidade federativa de terceiro grau, atribuindo ao município maior autonomia com competências ampliadas

e exclusivas no que diz respeito ao “interesse local”, um conceito porém não tão claro (RODRIGUES, 2018). Essa complexidade se mostrou também no saneamento por conta das disputas e diferentes interpretações do texto da Carta Magna sobre a distribuição das competências entre os três níveis de governo.

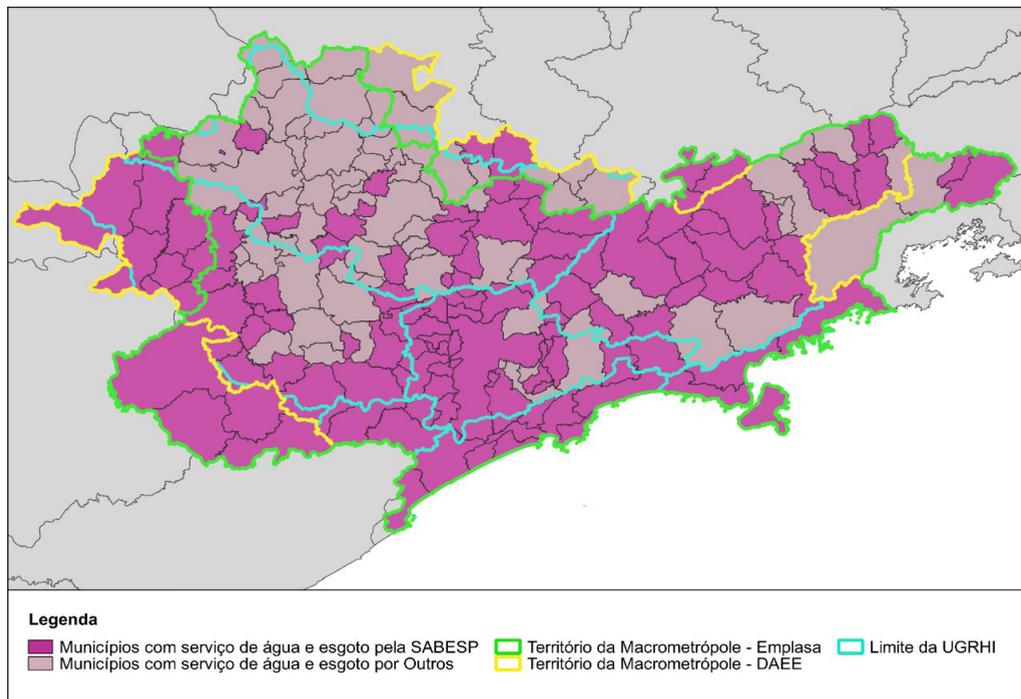
A questão de indefinição quanto à repartição de competências e à atribuição de titularidade do saneamento no Brasil permaneceu em um “vazio institucional normativo” durante a década de 1990 (VALENTE, 2019, p. 1073), sendo retomada no governo Lula, diante do projeto de lei da política de saneamento básico, que propunha a titularidade dos serviços para o município. Contudo, diante da pressão política, a proposta do projeto de lei que previa não somente a municipalização do saneamento, mas também a criação de um sistema nacional de saneamento, foi vetada (SOUSA; COSTA, 2013).

Apesar das limitações, as diretrizes estabelecidas pela Lei Federal de Saneamento Básico (nº 11.455/2007) e seu decreto regulamentador (nº 7.217/2010) apontaram para a implementação de um novo modelo de governança do saneamento básico baseado nos princípios da intersetorialidade, da colaboração entre os entes federativos e da participação social, condicionando inclusive, a partir de 2014, a recepção de recursos à existência de um órgão colegiado (SILVA et al., 2018). Dada a importância da atuação do ente municipal no saneamento, o quadro legal de 2007 instituiu, dentre outras diretrizes, a elaboração de planos de saneamento pelos municípios, a adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento, a elaboração de contratos de prestação fundamentados nos planos municipais de saneamento e a necessidade de apresentação de um plano de investimento pelas concessionárias de saneamento (BRITTO et al., 2012; BRASIL, 2007, 2010).

Embora o texto da Lei nº 11.455/2007 não tenha claramente definido a titularidade legal dos serviços de saneamento, o Supremo Tribunal Federal compreendeu, em 2013, que em Regiões Metropolitanas deve ser compartilhada entre estados e municípios<sup>2</sup> (ABEES, 2013). No caso específico do estado de São Paulo, a SABESP tem formalizado contratos de programa com os municípios, por meio de convênios de cooperação assinados entre prefeitura, governo do estado e a própria SABESP, para a execução dos serviços públicos municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário, usualmente com prazo de 30 anos<sup>3</sup>. Atualmente a SABESP é responsável pelo serviço de água e esgoto em 116 dos 174 municípios que compõem a MMP, como demonstrado no mapa da Figura 1. É possível observar que a SABESP é única prestadora em algumas Unidades de Gerenciamento dos Recursos Hídricos (UGRHI) enquanto na UGRHI do PCJ, onde os municípios têm uma cooperação relevante no âmbito dos comitês da bacia e no consórcio municipal, uma minoria dos municípios é atendida pela SABESP.

2 - Decorrentes de Ações Diretas de Inconstitucionalidades ajuizadas em face de leis estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia.

3 - Há exceções como nas recentes concessões de saneamento dos municípios de Guarulhos e Santo André pelo período de 40 anos. Os contratos podem ser consultados em <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Municipio.aspx?secaoId=18&id=001>.

**Figura 1 – Municípios da MMP onde a SABESP presta os serviços de água e esgoto**

Fonte: SNIS, 2018. Elaborado por Gabriela Modenezi, 2020.

#### *A estrutura institucional da política estadual de saneamento na MMP*

O esgotamento do modelo de financiamento do PLANASA ocorreu por volta do final da década de 1980 e impactou negativamente a operação da companhia estadual paulista, que iniciou um processo de reestruturação econômica, resultando na abertura de seu capital nas bolsas de valores de São Paulo em 1997 e em Nova Iorque em 2002. A SABESP foi descentralizada em Unidades de Negócio regionalizadas que seguem as diretrizes da diretoria central, mas possuem autonomia na tomada de decisão e no planejamento dos seus recursos financeiros (ARRETCHE, 1999; AVERSA, 2016).

São Paulo estabeleceu sua Política Estadual de Saneamento por meio da Lei nº 7.750 de 1992. Após a aprovação desta lei, a estrutura institucional da política sofreu algumas mudanças de caráter incremental, sobretudo com a promulgação da Lei Complementar nº 1.025 de 2007 que, em consonância com a lei federal do saneamento, criou a Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo (ARSESP) além de remodelar a sua política. Atualmente, são identificados três diferentes órgãos principais responsáveis pelo planejamento e formulação de diretrizes gerais da política estadual, sendo dois da administração indireta estadual – a SABESP e a ARSESP – e um da administração direta, a Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA), que é responsável pelo planejamento, coordenação e execução da Política Estadual de

Saneamento. Cabe à SIMA<sup>4</sup> apoiar a elaboração do Plano Estadual de Saneamento e fornecer suporte técnico aos municípios, à Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Saneamento (CONESAN) e às Câmaras Técnicas de Saneamento instaladas nos Comitês de Bacias Hidrográficas por meio do acompanhamento do desenvolvimento de suas atividades (SÃO PAULO, 2019a). Evidencia-se, portanto, a existência de uma diversificada rede de instituições relacionadas às políticas de saneamento e recursos hídricos e, atuando em diferentes níveis – municipal, estadual, bacias hidrográficas, desempenhando a SIMA, pelo governo do estado, um importante papel de coordenação das políticas e atividades.

O Plano Estadual de Saneamento e o Fundo Estadual de Saneamento (FESAN) são, de acordo com Galvão Júnior et al. (2009), os principais instrumentos para a implementação da política. O CONESAN é composto por 33 representantes, divididos nos seguintes segmentos, cada um ocupando 11 vagas: governo estadual, municípios e sociedade civil<sup>5</sup>. É importante evidenciar que a tomada de decisão sobre saneamento ocorre em outros espaços institucionais, como nos próprios Comitês de Bacia Hidrográfica, no Conselho de Orientação de Saneamento Básico da ARSEP<sup>6</sup> e no Comitê Gestor dos Serviços de Água e Esgoto da Capital Paulista<sup>7</sup>. Cabe ressaltar o papel fundamental da SABESP como braço executor da política de saneamento, elaborando planos de investimento para ampliação da cobertura do atendimento dos serviços de água e esgoto, além de desenvolver projetos essenciais como os da despoluição dos Rios Tietê e Pinheiros. Também é importante destacar que o governo estadual é signatário da Agenda 2030 da ONU, tendo alinhado seu Plano Plurianual com as metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), prevendo programas para alcançar a universalização do saneamento básico<sup>8</sup>.

Considerando o papel protagonista atribuído ao ente municipal pela lei federal de saneamento, cumpre também avaliar a estrutura institucional dos municípios que compõem a MMP. Para isso, recorreremos aos dados autodeclarados pelos municípios para pesquisa suplementar do IBGE (2017) sobre Informações Básicas Municipais (MUNIC) do ano de 2017. De acordo com este levantamento, dos 174 municípios que compõem a MMP, 107 declararam possuir uma política municipal de saneamento. Somente 37 contam com conselhos municipais de saneamento, sendo que destes, 27 possuem conselhos exclusivos para o saneamento e outros 10 informaram que o tema saneamento é tratado dentro de conselhos municipais em conjunto com outras políticas. Apenas 19 municípios possuem fundos municipais específicos voltados à política de saneamento. Quanto à existência de plano municipal de saneamento, principal instrumento de implementação das ações relacionadas à área, 128 municípios declararam já terem aprovados o plano, 27 que seus planos estavam em processo de elaboração enquanto outros 19 municípios informaram não os possuir.

Dos 128 municípios da MMP que declararam já possuir um plano de saneamento,

4 - Vale lembrar que após a publicação do decreto estadual nº 64.059, de 01 de janeiro de 2019, o campo funcional da SIMA abrange além da política ambiental, os setores de energia, mineração, recursos hídricos e saneamento.

5 - <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/conesan/regimento-interno/>

6 - <http://www.arsesp.sp.gov.br/SitePages/COSB.aspx>

7 - <https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/comitegestor/>

8 - <http://www.ppa.sp.gov.br/Audiencias/Agenda2030>

18 o elaboraram sem a participação de outros órgãos e instituições. Os demais contaram principalmente com a colaboração de empresas privadas, do governo estadual, de comitês de bacia hidrográfica e/ou da companhia estadual SABESP (*vide* gráfico na Figura 2). É interessante notar a quase inexistência de apoio de órgãos da União na elaboração do plano e apenas dois municípios declararam participação do antigo Ministério das Cidades<sup>9</sup> na elaboração de seus planos.

**Figura 2 – Instituições parceiras durante a elaboração dos 128 planos municipais de saneamento existentes nos 174 municípios que compõem a MMP**



Fonte: Elaboração própria. Baseado em IBGE, 2017.

*Análise do Programa Córrego Limpo e da Renovação da Outorga do Cantareira: arranjos institucionais*

#### *Programa Córrego Limpo*

O Programa Córrego Limpo coordenado pela SABESP ocorre na cidade de São Paulo para despoluição de rios urbanos que se encontram a jusante do rio Tietê. Iniciado em 2007 por uma iniciativa da Unidade de Negócio Norte da SABESP, visando despoluir o Córrego Carandiru devido à implantação do Parque da Juventude pelo governo estadual, a iniciativa se tornou um programa oficial de governo, se constituindo um programa complementar ao Projeto de Despoluição do Rio Tietê (RODRIGUES, 2016). Segundo dados da SABESP<sup>10</sup>, até o ano de 2019, 152 córregos urbanos foram beneficiados pelo programa.

Embora o programa estructure-se por meio de uma parceria entre governo estadual e municipal – atualmente formalizada no Plano de Investimento da SABESP para o município de São Paulo 2010-2039 e no Plano Municipal de Saneamento 2019 (SABESP, 2010; SÃO PAULO, 2019b) – cada ente possui responsabilidades específicas no âmbito de suas atribuições, tendo a SABESP maior protagonismo na condução do projeto. Cabe à SABESP a identificação de lançamentos de esgoto nos rios e galerias de águas pluviais

9 - O Ministério das Cidades criado em 2003 foi extinto em janeiro de 2019 e suas atribuições foram incorporadas no Ministério do Desenvolvimento Regional. Mais informações encontram-se no Decreto Federal nº 10.290, de 24 de março de 2020.  
10 - <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=116>

e a ampliação da infraestrutura de coleta de esgoto e de ligações domiciliares. Ao governo municipal, que atua por meio de articulação entre diferentes secretarias, cabe a requalificação dos córregos urbanos, o que muitas vezes está atrelado aos programas de regularização e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, podendo implicar no reassentamento de famílias em situação de risco, como aquelas que ocupam as margens dos rios urbanos (JACOBI; FRACALANZA; SILVA-SÁNCHEZ, 2015).

Além de ter sido proposto como um programa de atuação conjunta com a prefeitura, o Córrego Limpo também prevê o envolvimento da população residente na manutenção dos córregos beneficiados pelo programa (RODRIGUES, 2016; BUSTOS, 2018). Ao longo de sua existência, diferentes formatos para facilitar a participação social têm sido empregados pela SABESP. Inicialmente, a participação foi planejada pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/CEBRAP), contratado pela SABESP em 2009, que propôs um modelo de governança colaborativa para envolvimento de lideranças e residentes. Contudo, posteriormente este modelo foi adaptado pela direção da SABESP que elaborou um manual próprio para orientar suas Unidades de Negócios na implementação do programa. É preciso ressaltar que cada unidade da SABESP, que lida com distintas condições socioeconômicas e territoriais, tem autonomia para planejar e organizar a implementação do programa, incluindo a definição de estratégias de participação social (RODRIGUES, 2016). Com efeito, na avaliação de Bustos (2018), o envolvimento da população no Programa Córrego Limpo tem ocorrido por meio de um modelo de governança híbrida, que agrega elementos que visam a participação social, o gerenciamento burocrático e a implementação de estratégias de negócios.

Dentre as principais dificuldades e limitações do Córrego Limpo destacam-se a dificuldade de ajuste entre as agendas dos governos estadual e municipal e entre as diferentes políticas setoriais, como habitação e meio ambiente (JACOBI; FRACALANZA; SILVA-SÁNCHEZ, 2015) e a existência ocasional de limitações de ordem financeira, como durante a crise hídrica em que houve a diminuição do orçamento e a desarticulação de alguns espaços de participação (RODRIGUES, 2016). De acordo com Rodrigues (2016) e Bustos (2018), um elemento importante do relativo sucesso do programa é o envolvimento da burocracia de nível de rua – os técnicos da SABESP que atuam diretamente com as lideranças comunitárias – na mobilização e manutenção dos espaços participativos, conjuntamente com a população. Diferenças na efetividade do projeto estão também relacionadas com o grau de engajamento das lideranças comunitárias nos projetos e de sua capacidade de mobilização da comunidade local (BUSTOS, 2018). O Programa Córrego Limpo segue em andamento e atualmente faz parte do Contrato de Programa celebrado pela prefeitura de São Paulo com a SABESP, por ocasião da concessão dos serviços de saneamento, prevendo até 2039 uma taxa de atendimento de coleta de esgoto de 95% (SABESP, 2010). De acordo com o Plano Municipal de Saneamento de São Paulo, para o ano de 2020 está prevista a despoluição de 11 córregos urbanos (SÃO PAULO, 2019b, p. 87) destacando-se a despoluição do Córrego do Ipiranga, como parte do projeto de restauração do Museu do Ipiranga<sup>11</sup>.

11 - Previsto para ser reaberto no ano do bicentenário da Independência do Brasil e amplamente divulgado pelo governo

### *Renovação da Outorga do Sistema Cantareira*

Como explicado anteriormente, à época do PLANASA durante o regime militar, os processos de tomada de decisão estavam centralizados nos governos federal e estaduais. Mesmo após a redemocratização de 1988 e a interrupção do PLANASA em função do fechamento abrupto do BNH, a política de saneamento permaneceu no que a literatura tem chamado de vazio institucional até a promulgação da lei federal do saneamento básico em 2007. Paradoxalmente, é justamente nesse momento que se observa uma progressiva evolução da estruturação da política ambiental no Brasil, da qual faz parte a gestão da água. A gestão pública dos recursos hídricos passou por profundas modificações estruturais e institucionais, com a implantação de um novo modelo de gerenciamento integrado e participativo por bacia hidrográfica. Um novo arranjo institucional para a governança da água foi estabelecido, prevendo a participação de diferentes setores do governo estadual, dos municípios e da sociedade civil nos processos decisórios que regulam o uso da água de rios, lagos e demais corpos hídricos (ABERS et al., 2009). Neste contexto, o serviço de saneamento básico é considerado um usuário dos recursos hídricos e está sujeito aos condicionantes estabelecidos pela política da água, incluindo a obtenção de outorga de direito de uso (ROCHA; KHOURY; DAMASCENO, 2018). Cabe frisar que a política de recursos hídricos regula o acesso à água, mas não regulamenta o acesso aos serviços de saneamento básico.

Para uma análise de governança multinível do saneamento ambiental, embora o processo de outorga seja regulado pela política de recursos hídricos, é relevante compreender que os processos de tomada de decisões, que acarreta implicações significativas para um território de enorme extensão e extrema densidade populacional, envolve um número elevado de jurisdições e entidades administrativas e políticas, todas afetadas e ameaçadas, como a crise hídrica de 2014 – 2015 tão claramente demonstrou. Em tese, o caso apresenta todos os elementos para uma abordagem multinível de governança, pois envolve uma cooperação ampla entre estes múltiplos agentes para a busca de soluções que atendem as necessidades de toda região.

O Sistema Cantareira foi projetado para o abastecimento de água da Região Metropolitana de São Paulo e é composto por seis reservatórios, dos quais quatro se encontram nas bacias hidrográficas dos rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ) e dois estão localizados na bacia hidrográfica do Alto Tietê (LEÃO; STEFANO, 2019). A primeira outorga do Sistema Cantareira à SABESP foi emitida durante o regime militar, em 1974, pelo governo federal que autorizou a captação de água pelo período de 30 anos (LEÃO; STEFANO, 2019; FRACALANZA; FREIRE, 2015). Segundo Fracalanza e Freire (2015) a renovação da outorga das águas do Sistema Cantareira para a SABESP se iniciou já um ano antes do vencimento da outorga de 1974. Nesta fase foi fundamental o papel de parte da sociedade civil, reivindicando uma gestão compartilhada entre as regiões do Alto Tietê e do PCJ, em substituição da gestão centralizada herdada dos tempos do regime militar. As diversas campanhas de mobilização, os debates realizados e os esforços

---

estadual, <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/sabesp-anuncia-projeto-de-despoluicao-do-corrego-ipiranga/>

em divulgar informações e dados por parte destes grupos da sociedade civil organizada foram a chave do sucesso forçando a SABESP aceitar, a contragosto, não só a gestão compartilhada, mas também uma série de condicionantes técnicos devido ao cenário de crescente escassez dos recursos hídricos (FRACALANZA; FREIRE, 2015). Sua terceira renovação deveria ter ocorrido em 2014, contudo, devido à diminuição do volume de água dos corpos hídricos e da ocorrência de eventos extremos com severa diminuição de chuvas, por decisão da Agência Nacional das Águas (ANA) e do Departamento de Águas e Energia Elétrica do estado de São Paulo (DAEE) foi prorrogada até 2017, quando a outorga vigente foi emitida, com validade de 10 anos. De acordo com Leão e Stefano (2019), a escassez hídrica e os conflitos decorrentes entre distintos atores, tiveram forte influência nos novos termos da outorga.

Considerando as diferentes variáveis de nossa matriz analítica apresentados no Quadro 1, seguem no Quadro 2 os principais achados referentes aos arranjos institucionais do Programa Córrego Limpo e do processo de Renovação da Outorga do Sistema Cantareira.

**Quadro 2 – Caracterização dos arranjos institucionais do Programa Córrego Limpo e da Renovação da Outorga da Cantareira**

Integração Horizontal	Integração Vertical	Participação Social	Território
<b>Córrego Limpo</b>			
<p>Não há participação direta de outros setores do governo estadual na implementação do programa, sendo a SABESP executora única pelo governo do estado. No âmbito municipal o programa depende da articulação entre as secretarias de habitação, do verde e do meio ambiente, de infraestrutura e obras, além das subprefeituras, que deveriam coordenar as ações nas localidades. Os estudos, no entanto, indicam dificuldades na efetivação da intersectorialidade.</p>	<p>Sendo a competência do saneamento compartilhada pelo estado e pelo município, o papel da União se limita à definição dos princípios básicos que a política deveria seguir, por meio da Lei Nacional de Saneamento Básico. A divisão de competências entre estado e município na implementação do programa é clara, tendo a SABESP maior protagonismo na condução do projeto. Há aporte de recursos municipais e estaduais. Desajustes entre as agendas do governo estadual e municipal são reportados.</p>	<p>A participação social é tida como necessária para manutenção da qualidade dos rios. As Unidades de Negócio da Sabesp e as subprefeituras do município são conjuntamente responsáveis pela mobilização da população. A grande variação nos resultados obtidos está relacionada com a efetividade da participação e mobilização social e o protagonismo das lideranças locais nos respectivos córregos.</p>	<p>Embora haja orientação sobre o processo de despoluição, há necessidade de elaborar projetos específicos de acordo com as especificidades de cada córrego urbano. À medida que variam as condições sociais dos assentamentos também variam as estratégias de mobilização e participação comunitária, conforme o território e as condições socioambientais das localidades, contemplando as demandas e expectativas da população local, a partir da colaboração direta das lideranças locais.</p>
<b>Outorga do Sistema Cantareira para Sabesp</b>			
<p>A atuação intersetorial ocorre por meio dos comitês de bacia do PCJ e pela cooperação com o Comitê Alto Tietê, a partir de 2004. Ambos contam com a participação de distintos setores do governo estadual. No entanto, se observou, pelo menos na outorga de 2004, os papéis decisivos desempenhados pela SABESP e a própria sociedade civil, cabendo aos agentes estaduais o papel de intermediação.</p>	<p>Como há captação de água de um rio interestadual, envolve a participação do ente federal, além do estadual e dos municípios no âmbito dos comitês do PCJ e do Alto Tietê. Também importante mencionar o papel do DAEE e da ANA como órgãos que concluem o processo de outorga, tendo como base para sua emissão os pareceres dos comitês e os planos de bacias.</p>	<p>Há participação de atores não estatais que ocorre por meio do comitê de bacia. Cabe mencionar que a sociedade civil também teve atuação fora das instituições com aparente influência sobre o processo decisório no(s) comitê(s), através da mobilização e provocação de debates e da disponibilização de dados e informações.</p>	<p>As outorgas devem ser emitidas de acordo com o Plano de Bacia e o Relatório de Situação dos Recursos Hídricos, considerando as condições dos recursos hídricos e os diferentes usos que ocorrem em cada bacia. No entanto, a crescente interligação dos sistemas de abastecimento e a transposição de águas entre bacias, ainda acelerada pela crise hídrica, tende a enfraquecer os comitês de bacias, em favor da posição dominante da SABESP, apontando para a necessidade de ampliar a cooperação entre os diferentes comitês, conforme ocorre no caso da outorga do sistema Cantareira.</p>

Fonte: elaboração própria

## Considerações finais

Iniciamos este artigo com o objetivo de identificar e discutir as possibilidades para uma governança multinível do saneamento ambiental na MMP. Durante a elaboração deste trabalho, a pandemia da Covid-19 rapidamente se tornou uma grave crise global, apresentando no Brasil estreita relação com a questão da precariedade de oferta de água potável e de coleta e afastamento de esgotos nas periferias das grandes metrópoles. Esta grave situação impõe, ainda mais, a imediata necessidade de se refletir sobre sistemas resilientes e justos de governança do saneamento, aptos a lidarem com incertezas e riscos.

Como observamos ao longo do trabalho, há significativos obstáculos colocados para a política de saneamento, sobressaindo-se, no cenário brasileiro, o alcance da universalização dos serviços de água e esgoto. Com efeito, os problemas do déficit de saneamento não se reduzem à questão de expansão desordenada da metrópole ou de conceber soluções técnicas adequadas, nem sequer primordialmente à falta de disponibilização de recursos financeiros, mas estão principalmente relacionados aos processos de tomada de decisão que, como vimos, historicamente no Brasil estiveram associados ao controle centralizado das empresas estaduais, que desde a década de 1970 definem as prioridades dos serviços de água e saneamento, tanto em relação à quantidade quanto em relação à sua distribuição territorial. Com isso, o Estado e, conseqüentemente, a sociedade perdem crescentemente a autonomia para poder tomar decisões sobre o bem comum da água de forma democrática e em acordo com suas reais necessidades.

A alteração do marco do saneamento por meio do PL 4.162/2019 que possibilitará a ampliação da participação do setor privado na provisão dos serviços de água e esgoto, indo na contramão de uma grande parte dos países desenvolvidos que atualmente estão reestatizando e remunicipalizando seus serviços justamente em vista do desafio de conduzir politicamente o processo de transição para um saneamento ambiental sustentável (PIGEON et al., 2012), reforça esta tendência de mercantilização da água e despolitização da governança da água.

Contudo, nota-se que há algumas promissoras mudanças institucionais e novas práticas colaborativas em curso, como pudemos perceber nos dois casos estudados. No primeiro caso sobre o Programa Córrego Limpo, observa-se que a SABESP, para atingir o objetivo de despoluir córregos urbanos, precisou considerar a necessidade de uma atuação conjunta com o município e de envolver os moradores dos bairros que são beneficiados ao mesmo tempo em que se tornaram colaboradores essenciais para o sucesso das medidas. Também foi possível observar um novo protagonismo da atuação do município de São Paulo, no sentido de elaborar seu plano municipal de saneamento e de estabelecer metas de universalização previstas inclusive no contrato de concessão, embora a colaboração do governo municipal no programa, como apontaram as pesquisas consideradas, tenha deixado a desejar.

No segundo caso, sobre a renovação da outorga da Cantareira, ressaltamos a exigência dada pela política da água, de que a captação de recursos hídricos pela SABESP, desde a década de 1990, depende de emissão de outorga que deve estar alinhada com as diretrizes estabelecidas pela gestão integrada da água em bacias hidrográficas, prevendo

a participação dos comitês e, por meio destes, da sociedade, ampliando desta maneira as possibilidades de considerar as peculiaridades territoriais nos processos decisórios.

Ainda que com os muitos limites e contradições apontados, os dois casos apresentam novas práticas que podem colaborar com o fortalecimento da governança do saneamento ambiental na MMP. Os arranjos institucionais se configuram como arenas onde há a possibilidade de disputa entre distintos atores políticos e de troca de argumentos na busca de soluções em favor do bem comum. Os indícios coletados neste trabalho, a partir da análise documental e de estudos acadêmicos secundários, sugere a pertinência de uma governança multinível que combina integração vertical e horizontal com ampla participação e controle social para aumentar a sensibilidade para as particularidades de cada território e comunidade, como condição para chegarmos a soluções diversificadas, contextualizadas e sustentáveis, e contribuir para o fortalecimento da democracia.

Infelizmente, é de temer que as propostas privatizantes do novo marco legal do saneamento contribuirão ainda mais para a imposição da lógica do lucro na prestação de serviços de água e esgoto e dificultando abordagens inovadoras e participativas de governança colaborativa. Não obstante, construir um sistema resiliente de saneamento para a MMP com capacidade de se adaptar às mudanças bruscas em tempos de crescentes incertezas, associado às condições e ameaças diversas, como as mudanças climáticas ou a atual pandemia, e que ainda seja justo e permita salvaguardar a democracia, é uma questão de sobrevivência para a metrópole, demandando, por conseguinte, novos padrões de governança e de cooperação, além de um modo diferente de desenvolvimento; e o tempo urge.

## Agradecimentos

Os autores agradecem à Gabriela Modenezi pela elaboração do mapa, à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP, processos 2015/03804-9, 2019/06536-6 e 2019/18462-7 e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq, processo 427682/2016-9.

## Referências

ABEES – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento. STF decide futuro do saneamento. **Revista Sanear**, ano V, n. 21, 2013. Disponível em: <<https://aesbe.org.br/revista-sanear-ed-21/>>. Acesso em: 02 mai. 2020.

ABERS, R. N.; FORMIGA-JOHNSSON, R. M.; FRANK, B.; KECK, M. E.; LEMOS, M. C. Inclusão, deliberação e controle: três dimensões de democracia dos comitês e consórcios de bacias hidrográfica no Brasil. **Ambiente & Sociedade**, v. XII, n. 1, p. 115-132, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. Política Nacional de Saneamento: a reestruturação das companhias estaduais. In: IPEA (Org.). **Infraestrutura: perspectivas de reorganização. Saneamento**. Brasília:

IPEA, p. 75-106, 1999. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7894>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

AVERSA, M. **História institucional do saneamento e da metropolização da Grande São Paulo: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis**. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC, 2016.

BEHNKE, N.; BROSCHEK, J.; SONNICKSEN, J. Introduction: the relevance of studying multilevel governance. In: BEHNKE, N.; BROSCHEK, J.; SONNICKSEN, J. (Editors). **Configurations, dynamics and mechanisms of multilevel governance**. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2019.

BOMBARDI, L. M.; NEPOMUCENO, P. L. M. Covid-19, desigualdade social e tragédia no Brasil. **Le Monde Diplomatique**, Brasil – online, 29 Abril 2020. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/covid-19-desigualdade-social-e-tragedia-no-brasil/>>. Acesso em: 09 mai. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.217 de 21 de junho de 2010**. Regulamenta a Lei 11.455 de 05 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7217.htm)>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRITTO, A. L. N. P.; LIMA, S. C. R. B. L.; HELLER, L.; CORDEIRO, B. S. Da fragmentação à articulação. A Política Nacional de Saneamento e o seu legado histórico. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 14, n.1, p. 65-83, 2012.

BUSTOS, A. J. C. **Governança colaborativa e liderança local em programas socioambientais: O caso do programa Córrego Limpo na zona leste de São Paulo**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do ABC, 2018.

CAMPOS, C. A promoção e a produção das redes de águas e esgotos na cidade de São Paulo, 1875-1892. **Anais do Museu Paulista**, v. 13, n. 2, p. 189-232, 2005.

FRACALANZA, A. P.; FREIRE, T. M. Crise da água na Região Metropolitana de São Paulo: injustiça ambiental, privatização e mercantilização de um bem comum. **Geousp – Espaço e Tempo** (Online), v. 19, n. 3, p. 464-478, 2015.

FREY, K. Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. In: Carneiro, J. M. B.; Frey, K. (Org.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

FREY, K. Global City Region. In: Orum, A. M. (ed.). **The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies**. John Wiley & Sons Ltd, 2019.

GALVAO JUNIOR, A. de C.; NISHIO, S. R.; BOUVIER, B. B.; TUROLLA, F.A. Marcos regulatórios estaduais em saneamento básico no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 43, n.

1, p. 207-227, 2009.

HELLER, L. Saneamento no Brasil: outro mundo é possível e desejável. In: HELLER, L. (Org.). **Saneamento como política pública: um olhar a partir dos desafios do SUS**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

HELLER, L.; MOTA, C. R.; GRECCO, D. B. COVID-19 faecal-oral transmission: are we asking the right questions? **Science of the Total Environment**, v. 729, p. 1-3, 2020.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. **The American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic): Suplemento. **Saneamento básico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/19879-suplementos-munic2.html?edicao=22388&t=resultados>>. Acesso em: 27 fev. 2020.

JACOBI, P. R.; FRACALANZA, A. P.; SILVA-SÁNCHEZ, S. Governança da água e inovação na política de recuperação de recursos hídricos na cidade de São Paulo. **Cadernos Metr6pole**, v. 17, n. 33, p. 61-81, 2015.

LEÃO, R. S.; STEFANO, L. Making concrete flexible: Adapting the operating rules of the Cantareira water system (São Paulo, Brazil). **Water Security**, v. 7, p. 100032, 2019.

LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, n. 57, p. 49-65, 2016.

MARQUES, E.; BITTAR, M.; CAZOLATO, D.; FUSARO, E.; WALDVOGEL, D. Centro de Estudos da Metr6pole. **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometr6pole Paulista: primeiro relatório**. São Paulo, 2013.

MCIDADES. **Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília: Ministério das Cidades, SNSA, 2014.

MORAES, L. R. S.; BORJA, P. C. Revisitando o conceito de saneamento básico no Brasil e em Portugal. **Revista do Instituto Politécnico da Bahia**, n. 20-E, p. 5-11, 2014.

NORTH, D. C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

PIGEON, M.; MCDONALD, D. A.; HOEDEMAN, O.; KISHIMOTO, S. (Eds). **Remunicipalisation: Putting Water Back into Public Hands**. Amsterdam: Transnational Institute, 2012.

ROCHA, J. C. S.; KHOURY, L. E. C.; DAMASCENO, A. P. D. Direito das águas: trajetória legal, conflitos e participação social. **Revista Direito Sanitário**, v. 18, n. 3, p. 143-166, 2018.

RODRIGUES, M. **Implementando a participação: interações estatais e socioestatais no Programa Córrego Limpo da Sabesp**. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade de São Paulo, 2016.

RODRIGUES, G. M. A. O Conceito de Interesse Local na Federação Brasileira. In: CARNEIRO, J. M. B.; FREY, K. (Orgs.). **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável**. São Paulo: Oficina Municipal, p. 137-156, 2018.

ROUBICEK, M. O novo marco legal do saneamento básico sob análise. **Nexo Jornal**. 25 de junho de 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/expresso/2020/06/25/O-novo-marco-legal-do-saneamento-b%C3%AAsico-sob-an%C3%A1lise>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **Dossiê Institucional Empresas de Saneamento em São Paulo**. Espaço das Águas. Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento, 2008.

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **Plano de Metas para o Município de São Paulo. Abastecimento Público de Água e Esgotamento Sanitário. Plano de Meta 2010-2039**, 2010. Disponível em: <<https://smastr16.blob.core.windows.net/comitegestor/2019/05/plano-de-metas.pdf>>. Acesso em: 16 fev 2020.

SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. **História do Saneamento em São Paulo**. Revista DAE, Edição Especial, v. 196, 2014. Disponível em: <[http://revistadae.com.br/artigos/artigo\\_edicao\\_196\\_n\\_1566.pdf](http://revistadae.com.br/artigos/artigo_edicao_196_n_1566.pdf)>. Acesso em: 16 fev 2020.

SÃO PAULO. Decreto nº 64.132, de 11 de Março de 2019. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado**: seção 1, São Paulo, p. 1-7, 2019a.

SÃO PAULO. Prefeitura de São Paulo. **Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo**. Anexo Único Integrante do Decreto nº 58.778 de 2019. 2019b.

SENADO FEDERAL. **Projeto de Lei nº 4.162 de 2019**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/140534>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

SILVA, P. N., et al. **Saneamento: entre os direitos humanos, a justiça ambiental e a promoção da saúde**. Coleção Saúde, Ambiente e Sustentabilidade. Rio de Janeiro, FIOCRUZ 2018. Disponível em: <[https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/06\\_saneamento.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/06_saneamento.pdf)>. Acesso em: 07 mai. 2020.

SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Série Histórica**. Brasília: SNS/MDR, 2018. Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>>. Acesso em: 26 fev. de 2020.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 3, p. 587-599, 2013.

TORRES, P. H. C.; RAMOS, R. F.; POLLACHI, A. A macrometropolização em São Paulo: reterritorialização, reescalonamento e a cidade-região. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 47, p.103-122, 2020.

TRATA Brasil [internet]. **Painel Saneamento Brasil**. Disponível em: <<https://www.painelsaneamento.org.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2020.

TRAVASSOS, L. R. F. C.; MOREIRA, R. M. P.; CORTEZ, R. S. The virus, the disease and the inequality. **Ambiente & Sociedade**, v. 23, 2020.

VALENTE, S. R. D. P. Direito e políticas públicas: uma visão jurídico-institucional sobre o caso do saneamento básico no Brasil. **Revista Estudos Institucionais**, v. 5, n. 3, p. 1064-1092, 2019.

WHO – World Health Organization – **Water, sanitation, hygiene and waste management for the COVID-19 virus: interim guidance**. 23 de abril de 2020. Disponível em: <<https://www.who.int/publications/i/item/water-sanitation-hygiene-and-waste-management-for-the-covid-19-virus-interim-guidance>>. Acesso em: 10 jul. 2020.

**Ruth Ferreira Ramos**

✉ ruth.ramos@ufabc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2647-6966>

Submetido em: 31/08/2019

Aceito em: 25/08/2020

2020;23:e01041

**Klaus Frey**

✉ klaus.frey@ufabc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7564-1764>

**Aldenísio Moraes Correia**

✉ aldenisio.m@ufabc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8058-9542>

**Lidiane Alonso Paixão dos Anjos**

✉ lidiane.anjos@ufabc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8054-0987>

**Ana Lia Leonel**

✉ ana.lia@ufabc.edu.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4914-143X>

**Como citar:** RAMOS, R. F.; FREY, K.; CORREIA, A. M.; ANJOS, L. A. P.; LEONEL, A. L. Saneamento ambiental na Macrometrópole Paulista: perspectivas para uma governança multinível. **Ambiente & Sociedade**. São Paulo, v. 23, p. 1-22, 2020.

# Saneamiento Ambiental en la Macrometrópolis Paulista: perspectivas para la Gobernanza Multinivel

Ruth Ferreira Ramos  
Klaus Frey  
Aldenísio Moraes Correia  
Lidiane Alonso Paixão dos Anjos  
Ana Lia Leonel

São Paulo. Vol. 23, 2020

*Artículo original*

**Resumen:** En este artículo se analizan las posibilidades de la gobernanza del saneamiento ambiental en múltiples niveles en la Macrometrópolis Paulista. Tras presentar el enfoque teórico y metodológico, el artículo analiza críticamente la situación actual de los servicios de agua y alcantarillado, la trayectoria de la política de saneamiento, la división de competencias entre las entidades federativas y la estructura normativa. A seguir se abordan los aspectos relacionados con la integración horizontal y vertical, la participación popular y el territorio. Estas variables básicas se han incluido considerando la importancia de mejor comprender el funcionamiento de los arreglos institucionales del Programa Arroyo Limpio en la ciudad y el proceso de renovación de la subvención del Sistema Hídrico Cantareira. Ante una situación histórica de desigualdad en el acceso a los servicios de saneamiento, se hace urgente reflexionar sobre los cambios institucionales necesarios que contribuyan a la elaboración de prácticas políticas más resilientes, justas y democráticas.

**Palabras-clave:** Saneamiento Ambiental; Gobernanza Multinivel; Macrometrópolis de São Paulo.

**Como citar:** RAMOS, R. F.; FREY, K.; CORREIA, A. M.; ANJOS, L. A. P.; LEONEL, A. L. Saneamiento Ambiental en la Macrometrópolis Paulista: perspectivas para la Gobernanza Multinivel. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-22, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200104r1vu2020L6AO>

# Environmental Sanitation in the São Paulo Macrometropolis: perspectives for multi-level governance

Ruth Ferreira Ramos  
Klaus Frey  
Aldenísio Moraes Correia  
Lidiane Alonso Paixão dos Anjos  
Ana Lia Leonel

São Paulo. Vol. 23, 2020  
*Original Article*

**Abstract:** The present article analyzes the likelihood of multi-level environmental sanitation governance in São Paulo Macrometropolis. After introducing the theoretical and methodological approaches, the article critically addresses the current situation faced by the water and sewage services, the trajectory of sanitation policy, the repartition of competences among federative entities and the normative structure. Next, it analyzes aspects related to horizontal and vertical integration, citizen participation and territory, as the basic variables taken into consideration to better understand the functioning of institutional arrangements of Córrego Limpo Program and the renewal of water granting of the Cantareira System. Given the historical inequality condition concerning access to sanitation services, it is urgent reasoning about the necessary institutional changes focusing on contributions to the accomplishment of more resilient, fair and democratic political practices.

**Keywords:** Environmental Sanitation; Multi-level Governance; São Paulo Macrometropolis

**How to cite:** RAMOS, R. F.; FREY, K.; CORREIA, A. M.; ANJOS, L. A. P.; LEONEL, A. L. Environmental Sanitation in the São Paulo Macrometropolis: perspectives for multi-level governance. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 23, p. 1-21, 2020.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20200104r1vu2020L6AO>