



Relações intergovernamentais e trajetórias dependentes na implementação da Lei Nacional de Saneamento Básico na Região Metropolitana de São Paulo

Intergovernmental relationship and path Dependency in relation to National Sanitation Act compliance at Metropolitan Region of São Paulo

Marcelo Aversa¹, UFABC, m.aversa@uol.com.br

¹ Mestre em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC.

RESUMO

Este artigo aborda a história institucional recente do saneamento e da governança metropolitana por meio dos conceitos de *path dependence* e *critical juncture*. Trata-se de um estudo de caso da história institucional do saneamento na RMSP que considera os processos de mudanças de regime político e institucionais que serviram de base para as relações intergovernamentais entre municípios e Estado de São Paulo, por ocasião da implantação das primeiras redes técnicas de saneamento que integraram os municípios do ABC numa territorialidade supramunicipal. Desta interação intergovernamental é formada a dependência de trajetória da prestação interdependente do serviço entre municípios e estado, que permanece até os dias atuais, entre os municípios de Santo André, Mauá, São Caetano do Sul, Guarulhos e Mogi das Cruzes e a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP, como fonte de solução e de conflito da governança metropolitana.

Palavras Chave: Relações intergovernamentais. Municipalismo. História das instituições. Política de Saneamento. Região Metropolitana.

ABSTRACT

This article approaches the recent institutional history of sanitation and metropolitan governance through the concepts of *path dependence* and *critical juncture*. It is a case study of the sanitation institutional history in the São Paulo Metropolitan Region which considers the institutional change processes that served as a basis for intergovernmental relations between municipalities and the State of São Paulo, when the first technical networks of sanitation integrated the municipalities of the ABC into a supramunicipal territoriality. From this intergovernmental interaction is formed *path dependence* of interdependent service provision between municipalities and the state, which remains till our days between the Santo André, Mauá, São Caetano do Sul, Guarulhos and Mogi das Cruzes municipalities and Basic Sanitation Company of the State of São Paulo - SABESP, as source solution and conflict of metropolitan governance.

Keywords: Intergovernmental relations. Municipalism. History of institutions. Sanitations policy. Metropolitan region

O presente artigo tem por objetivo discutir em que situação se encontra a implementação da Lei Nacional de Saneamento Básico com foco nas relações intergovernamentais entre Municípios e Estado na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Com efeito, não se trata de analisar indicadores de cobertura dos serviços que compõem o conceito de saneamento básico, de acordo com a Lei Federal nº 11.445, 5 de janeiro de 2007 (LNSB): abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas². Mas sim de analisar o processo de mudança institucional, ocorrido com a LNSB, compreendendo como os atores governamentais estão se comportando em face das *trajetórias dependentes* herdadas do período planasiano, do vazio institucional que o sucedeu até 2007 e do vazio político, institucional e administrativo da governança metropolitana.

Pretende-se produzir uma análise para além do que *deve ser* as Relações Intergovernamentais (RIGs) em conformidade com os marcos institucionais do federalismo brasileiro e do saneamento regional estabelecidos na LNSB, à medida que a realidade dos conflitos pela titularidade da prestação dos serviços de saneamento em região metropolitana seja compreendida pelos conceitos teóricos institucionalistas da *path dependence* e da *critical juncture*. A análise política que pressuponha a temporalidade busca compreender como se dá a sequência temporal dos eventos de um processo sócio-político, considerando os valores das variáveis em questão, a fim de encontrar um sentido para a sequência de eventos. Um processo de *dependência de trajetória* é uma narrativa que representa a realidade sócio-política de mudança institucional *no tempo*, porque consiste numa representação que considere os fenômenos próximos ou distantes da situação crítica (*critical juncture*) nos quais diversos atores interagiram em sucessivos eventos diante de múltiplas possibilidades, até que a consolidação de uma *trajetória dependente*, em virtude da qual se estabelece uma inércia caracterizada pelo equilíbrio na interação dos atores resistente às outras possibilidades superadas (AVERSA, 2016, p. 34-35 *apud* PIERSON, 2004, p. 44). O objetivo do estudo de um processo de *dependência de trajetória* provavelmente tenha sido melhor sintetizado por Kathleen Thelen: “pensar seriamente sobre a maneira pela qual o tempo figura dentro da explicação sobre os resultados políticos que interessem a você, mas captando o impacto do tempo de um modo tão eterno quanto possível” (THELEN, 2000, p. 101; PIERSON, 2004, p. 172).

A análise situacional da implementação da LNSB na RMSP, sob a perspectiva institucionalista histórica, é compreendida por este artigo como resultado de um processo de mudança institucional no horizonte temporal de longa distância. De fato, tal forma de compreensão histórica possibilita aos institucionalistas perceberem criticamente (“bias”) a relação de causalidade nos processos de mudanças institucionais (ver PIERSON, 2004, p. 92). Por isto, a análise da questão do saneamento na RMSP não deve deixar de levar em consideração importantes fatos históricos, tais como as ações estratégicas tomadas pelos entes federativos em razão da necessidade de solução de problemas decorrentes do processo de metropolização da capital paulista. Pois, “há importantes coisas que não vemos como um todo, e o que nós vemos, nós frequentemente interpretamos mal” (PIERSON, 2004, p. 79).

² O conceito de saneamento básico compreende os quatro componentes citados. Apenas para fins de nomenclatura, este artigo utiliza o termo “saneamento” para fazer referência aos dois primeiros componentes, assim como a sigla SAEs para serviços de abastecimento de água e de tratamento de esgoto.

Das abordagens institucionalistas da questão metropolitana³, destaca-se a histórica de Fernandes e Wilson (2013, p. 782): “as causas que levam à problemática das regiões metropolitanas são de curto prazo e o horizonte de tempo na observação de algum resultado mostra-se de longo prazo”. Estes pesquisadores se valem do debate de Paul Pierson sobre o problema do horizonte temporal em diferentes formas de descrições da ciência social para considerar que, “com a Constituição de 1988 e a emergência do municipalismo, pensou-se que ocorreria rapidamente o colapso das regiões metropolitanas, mas o que se observou na prática foi o contrário, o colapso no curto prazo do municipalismo autárquico é que levou à retomada da gestão metropolitana no Brasil” (idem). Este artigo, diferentemente de Fernandes e Wilson (2013), busca compreender o problema da governança metropolitana no setor do saneamento, por meio de uma análise de longa duração, cujas causas e consequências se encadeiam em lenta movimentação, no tocante as formas de RIGs entre os Municípios e o Estado na da RMSP. Afinal, primeiro, não se trata de estar adequado ou não à sistematização de P. Pierson (2004, p. 92), mas do porquê o pesquisador escolhe determinados fatos ou relações causais em detrimento de outros. Segundo, tanto o municipalismo quanto as relações intergovernamentais para a construção do arranjo institucional necessário à consecução das políticas públicas supramunicipais não emergiram na história recente³. Seguindo estes dois fios condutores, este artigo buscará apresentar os principais resultados da pesquisa de mestrado *História institucional do saneamento da metropolização da Grande São Paulo: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis* (AVERSA, 2016). Isso porque o problema da efetividade da LNSB, no tocante aos conflitos interfederativos em Regiões Metropolitanas (RMs), não deriva de causas próximas ou mesmos das escolhas de seus legisladores, mas, principalmente, das trajetórias institucionais constituídas ao longo do tempo as quais, inclusive, se encontram na própria legislação como autoreforço.

No início do período descrito por Juerguen R. Langenbuch (1971, p. 178), como Grande Metropolização de São Paulo (pós 1940), foram firmados pactos jurídicos considerando os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul como uma territorialidade única, para a implantação do abastecimento de água regional. Primeiro, foi a adução provisória do Sistema Rio Claro (1948), infraestrutura criada originalmente para atender a capital. Depois, foi a implantação definitiva do Sistema Rio Grande (1958). Da necessidade de implantação de infraestruturas regionais, os atores governamentais estabeleceram formas de cooperação intergovernamental que consistiu em pactos jurídicos entre os municípios e os serviços estaduais de saneamento: a Repartição de Água e Esgoto (1893 a 1954) e o Departamento de Água e Esgoto (1954 a 1968). Aos órgãos estaduais coube o fornecimento de água, medida diretamente da adutora, o que também é conhecido como venda de água no atacado, para que cada um dos

³ O marco institucional da federação tripartite está formalmente previsto na Constituição Federal de 1988, mas a existência das esferas administrativa, financeira e política, exercidas autonomamente pelo município, possibilita entendê-lo, desde 1934, como ente autônomo da federação, conforme tratou o assunto Victor Nunes Leal (1950, p. 68). Não será possível o aprofundamento da questão municipalista neste artigo, mas é importante salientar que a “ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira” (MELLO, 1993, p.85). De acordo com a pesquisa de Aversa (2016, p. 102), a configuração da autonomia municipal na Constituição de 1946 é resultado da campanha municipalista em seu processo constituinte que, por sua vez, é tributária das disputas do final do século XIX para o desenvolvimento local com a fixação do homem à terra e pela descentralização político-administrativa (apud MELLO, 1960, p. 61). A autonomia municipal foi garantida com previsão constitucional da eleição de prefeitos e vereadores, com a ampliação das receitas e com a administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse. Segundo V. N. Leal, “conceituou-se o peculiar interesse do município, especialmente, pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, aplicação de suas rendas e organização dos serviços públicos locais” (2012, p. 103; MELLO, 1960, p. 71).

municípios realizasse a distribuição local de água potável, de **forma interdependente** com o prestador estadual (AVERSA, 2016, p. 91). Das diversas possibilidades que antecederam esta interação intergovernamental, foi formada a *dependência de trajetória da prestação interdependente do serviço entre municípios e estado*, que permanece até os dias atuais, entre os municípios de Santo André, Mauá, São Caetano do Sul, Guarulhos e Mogi das Cruzes e a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo – SABESP.

Dizendo de outra forma, muito antes da Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (LNSB), muito antes da Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), órgão que deliberou o Plano Nacional do Saneamento (PLANASA)⁴ e muito antes da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que instituiu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza⁵, o processo de metropolização se iniciou e impulsionou as relações intergovernamentais entre municípios e Estado de São Paulo para a realização dos SAEs supramunicipais que, na RMSP, perduram até os dias de hoje como fonte de soluções e de conflitos para a governança metropolitana.

O desenvolvimento deste artigo passará pelos “Momentos críticos na história institucional recente do saneamento e da governança metropolitana”, pela “História institucional do saneamento na RMSP” e pela “Situação das RIGs para prestação dos serviços de saneamento na RMSP”. Os conceitos de *path dependency* e *critical juncture* possibilitam compreender processos e marcos regulatórios dentro três períodos da história recente dos setores em questão: do PLANASA, do Vazio Institucional e do PLANSAB. Desta abordagem geral das relações interfederativas do saneamento em regiões metropolitanas, no segundo item, o artigo se volta para a discussão do estudo de caso do surgimento da trajetória de prestação interdependente dos SAEs no contexto da sucessão histórica de organizações estaduais de saneamento na RMSP. E, por fim, completando o estudo de caso das RIGs para a prestação dos SAEs na RMSP, será apresentada a situação em que se encontra os pactos entre a SABESP e os 39 (trinta e nove) municípios metropolitanos.

MOMENTOS CRÍTICOS NA HISTÓRIA INSTITUCIONAL RECENTE DO SANEAMENTO E DA GOVERNANÇA METROPOLITANA

A entrada em vigência das normas, conforme o grau de definição substancial sobre as regras do jogo, pode ser considerada como momento crítico (*critical juncture*). Entretanto, a existência de uma nova regra do jogo é somente parte de um processo de *dependência de trajetória* (ver PIERSON, 2004, p. 53). Um momento crítico se caracteriza pelo fechamento e restrição do desenvolvimento de outras possibilidades institucionais. Embora as definições legais da LNSB, do PLANASA e da criação das RMs representem importantes marcos institucionais da história recente do saneamento e da governança metropolitana, elas estão entre o passado e o futuro de processos de *dependência de trajetória*.

⁴ Sobre as mudanças institucionais da política de saneamento, ver Cordeiro (2014), De Souza e Costa (2011), Rezende e Heller (2008), Arretche (2000), Britto (2001 e 2011), Costa e Ribeiro (2013), Moura e Gorsdorf (2011).

⁵ Sobre a questão metropolitana, ver também Souza (1981 e 2003), Gouveia (2005), Garson (2009), Machado (2009) e Balbim (2012).

O momento da formalização legal de uma das trajetórias pode não significar a sua imediata efetivação, se, principalmente, se tratar de processos de mudanças complexos entre os quais aqueles de caráter administrativos e operacionais que regulamentam a definição legal do sistema de incentivos e restrições às ações individuais e coletivas. O momento do efetivo fechamento para outras trajetórias (“lock-in”) representa a finalização do processo de mudança institucional com seu arcabouço de regras constitucionais e operacionais. Conforme James Mahoney, “uma vez selecionada uma particular opção, torna-se progressivamente mais difícil o retorno para o ponto inicial quando múltiplas alternativas estão ainda disponíveis” (2000, p. 513). Então, com a configuração do momento crítico, inclusive com força legal, não haveria mais espaço para as demais trajetórias, porque o futuro estaria determinado? Não é bem assim.

A configuração do momento crítico não significa que as outras trajetórias serão descartadas. Pois, os perdedores da nova matriz institucional buscarão perpetuar a estrutura até então vigente (NORTH, 1994, p. 15-16). O institucionalismo histórico de Paul Pierson, desenvolvido em *Politics in Time*, considera a mudança institucional no tempo como um processo: “quando as sequências envolvem dinâmicas de autorreforço, podemos esperar períodos de abertura relativa (mas não total), seguidos de períodos de estabilidade relativa (mas não total ou permanente)” (2004, p. 53). Os conceitos de *path dependence* e *critical juncture* possibilitam compreender como e quais RIGs, no setor do saneamento em RMs, se consolidaram em virtude das necessidades impostas pela metropolização da Grande São Paulo e das mudanças institucionais do Regime Militar de 1964.

A Tabela 1 abaixo sintetiza a história institucional recente do saneamento e da governança metropolitana. Não é tarefa simples definir uma periodização, razão pela qual a discussão teórica ganhou mais espaço até este ponto do artigo, tendo em vista a importância de trazer os elementos do conceito *critical juncture* para que assim se defina os períodos e os respectivos marcos institucionais⁶:

1) O período do **PLANASA**, de 1967 a 1986, que se inicia com a vigência da Carta Outorgada de 1867 e da Lei nº 5.318/1967 e é finalizado com o Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986 que extinguiu o BNH e transferiu suas atribuições à Caixa Econômica Federal. O período contou com uma estrutura administrativa e financeira que centralizava processos tecnocráticos de decisão da política urbana na qual se incluía a de saneamento.

2) O período do **Vazio Institucional**, que, no âmbito do saneamento, se iniciou em 1986 e foi finalizado com a entrada em vigência da LNSB em 2007. Já, em relação às instituições metropolitanas, o vazio institucional perdura até os dias atuais, porque a respectiva norma constitucional foi mantida, tendo a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos) qualificado e ampliado as possibilidades de arranjos institucionais como normas gerais, mas sem alterar o *status* de competência dos estados para criar e definir a forma política, administrativa e financeira da governança metropolitana por ocasião do processo legislativo de lei

⁶ Sob a coordenação de Ana Lúcia Britto (2011, p. 34), foi concebida uma periodização no volume IV do *Panorama do saneamento básico no Brasil - Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico* que considera uma série de aspectos administrativos e jurídicos para a demarcação em 4 (quatro) períodos (Ver também Rezende e Heller, 2008, p. 277). Já a periodização deste artigo, identificou três períodos ao aplicar o conceito de *critical juncture* às relações interfederativas estabelecidas nas normas constitucionais para a governança metropolitana e para a execução da política pública de saneamento (AVERSA, 2016, p. 51).

complementar. Este período de indefinição foi marcado por transferências das políticas de habitação e de saneamento para diferentes ministérios e órgãos financiadores, além, é claro, por ter sido caracterizado pela crise financeira.

3) O período do **PLANSAB**, pós 2007, representa um armistício entre municipalistas e estadualistas, o que possibilitou a manutenção da trajetória de convivência dos dois tipos de prestadores, além de possibilitar a segurança jurídica para que a prestação pela iniciativa privada pudesse avançar. No início de 2013, após 13 anos de tramitação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 1842-RJ e 2077-BA, o Supremo Tribunal Federal declarou inconstitucionais os dispositivos normativos de leis estaduais do Rio de Janeiro e da Bahia que isolavam competências de governança metropolitana na esfera estadual. Entretanto, as ADIs ainda pendem de decisão definitiva. Apesar da decisão na ADI 1842-RJ apontar formas de governança, a decisão se restringe a declarar inconstitucionais determinados dispositivos e a declarar a impossibilidade de julgar em virtude da alteração das normas. Por isto, o preenchimento do vazio institucional metropolitano deverá acontecer por meio da iniciativa do órgão competente, ou seja, do Congresso Nacional. No início de 2014, o projeto de lei do qual se originou o Estatuto da Metrópole, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, teve a velocidade de tramitação aumentada no Congresso Nacional, bem como foi iniciado o processo legislativo no Senado da Emenda Constitucional nº 13 no início de 2014, que buscam uniformizar o processo legislativo estadual de governança metropolitana, por meio da inclusão de artigos 18-A e 159-A.

Tabela 1 - Momentos críticos da história institucional recente do saneamento e da governança metropolitana

PERÍODOS	PLANASA 1967 a 1986	VAZIO INSTITUCIONAL Saneamento 1986 a 2007 RMs Pós 1988	PLANSAB Pós 2007
Critical Junctures	-Carta de 1967 -Lei nº 5.318/1967: Política Nacional de Saneamento (CONSANE) - Decreto-Lei nº 2.291/86: Extinção do BNH	CF 1988: art. 25, § 3º: vazio institucional da governança metropolitana e vazio de regulamentação da política nacional de saneamento até 2007.	-Lei 11.107/2005 (Consórcios Públicos) -Lei 11.445/2007 (LNSB) -Decisões ADIs 1842/RJ e 2077/BA Estatuto da Metrópole
Institutos			
Município	Não é ente federado (visão majoritária)	É ente federado	
A disputa pela Titularidade dos Serviços de Saneamento	Até o PLANASA (1967-1986), era municipal. A partir de então, em que pese não houver dispositivo que contrariasse esta trajetória, o PLANASA incentivou o a concessão dos serviços municipais às CESBs.	Período de crise e disputa do marco regulatório, tendo três posições: 1) sempre municipal; 2) estadual onde CESB prestar o serviço; 3) estadual apenas em territórios cujos serviços estejam regionalizados	A LNSB significou um armistício para o conflito. Como o STF não legislou, persiste duas posições: 1) municipal; 2) estadual em regiões metropolitanas
Região Metropolitana	Instituída por leis complementares federais com definição sobre a governança metropolitana.	Instituída por Lei Complementar Estadual, que trata das funções e dos órgãos de direção, definidos pelo próprio processo legislativo estadual.	

Relação entre Autonomia Municipal, Autonomia Estadual e Poder Político Metropolitano	As 9 RMs são estabelecidas nas Leis Complementares nº 14/73 e nº 20/74, independentemente dos Legislativos Estaduais e Municipais. Os Estados são obrigados a criarem institucionalidade metropolitana.	Vazio político, institucional, administrativo e financeiro da governança metropolitana na esfera federal. Em defesa da autonomia municipal, foram propostas ADIs contra as leis dos Estados do Rio de Janeiro e da Bahia no final da década de 1990.	Decisão do STF: As leis complementares estaduais possuem âmbito discricionário de definição por uma forma institucional, desde que não contrarie a Constituição Federal, particularmente a autonomia municipal e o poder político metropolitano que se realiza pelo conjunto de autoridades políticas dos executivos municipais e estaduais.
---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: Aversa (2016, p. 51, reformulado).

Em que pese o fenômeno da conurbação ter se consolidado no Rio de Janeiro e em São Paulo na década de 1950, o conceito “RM” somente alcança *status* jurídico com § 10 do art. 157 da Carta Constitucional de 1967 (ver GRAU, 1974; e, SOUZA, 1981). Com uma redação muito semelhante, o art. 164 da Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969⁷, é o fundamento jurídico da União para estabelecer as primeiras 9 (nove) RMs, por meio da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, criando as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza e, por meio da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974, que dispõe sobre a criação de estados e territórios, ao fundir os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, criando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. As cidades destas RMs tornaram-se foco estratégico de direção ditatorial e econômica do país, dentro do contexto nacional das políticas de desenvolvimento urbano dos militares de 1964, caracterizada por uma forma particular de centralização tecnocrática, por meio dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e mecanismos de financeiros de priorização⁸.

No setor do saneamento, pela Lei nº 5.318, de 26 de setembro de 1967, que instituiu a Política Nacional de Saneamento e criou o Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), o Ministério do Interior coordenou a elaboração e execução do Plano Nacional de Saneamento (PLANASA). O art. 11 desta Lei fixava um princípio que norteou a execução das políticas urbanas naquele período: “a execução do Plano Nacional de Saneamento far-se-á de preferência por intermédio de convênios que promovam a vinculação de recursos dos órgãos interessados de âmbito federal, estadual e municipal”. A ditadura militar conseguiu, de um lado, operar “bionicamente” (nomeação direta dos chefes do executivo municipais) os principais municípios e cidades-região, impedindo a emergência de qualquer conflito intergovernamental, quanto menos aqueles relativos a autonomia administrativa, financeira e política de municípios. De outro lado, ao aumentar a concentração financeira na União, possibilitou seu maior poder de barganha com os entes subnacionais, por meio do sistema de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano. Neste sentido é que Celina Souza questiona que, mesmo com a centralização do Regime Militar, é possível afirmar a permanência do federalismo: “as características do sistema político sob o regime militar

⁷ Redação muito similar a do § 10 do art. 157 da Carta de 1967: “Art. 164. A União, mediante lei complementar, poderá para a realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade sócio-econômica”.

⁸ Ver síntese desta questão em Aversa (2016, p. 115), referenciada em Heller e Rezende (2008, p. 242 e ss.), Jeroen Klink (2013, p. 91 e ss.), Maria Adélia Souza (2004, p. 117), Celina Souza (2002, p. 29-30).

demonstram que, embora o federalismo não fora nem democrático nem absolutamente centralizado sob o regime militar, o federalismo, no entanto, sobreviveu como uma instituição” (2002, p. 29-30).

No momento do apogeu do PLANASA, houve intensa transferência dos serviços municipais para as CESBs, os municípios estavam sendo criticados por sua política paternalista em relação à tarifação sobre estes serviços, à incapacidade técnica, à desqualificação dos recursos humanos e à ausência de estrutura administrativa. Em favor das CESBs, estava colocada a pretensa viabilização econômica do modelo, por meio da autossustentação tarifária a partir de uma tarifação única em todo o estado, sob a justificativa da economia de escala que viabilizaria o sistema dentro deste âmbito territorial. Isto porque, os municípios isoladamente seriam incapazes desta economia de escala (ver REZENDE e HELLER, 2008, p. 270; ver também ARRETCHE, 2000, p. 83). No caso do Estado de São Paulo, a SABESP, que já estava na Capital desde a encampação da Companhia Cantareira e Esgotos, assumiu Botucatu no ano seguinte ao da sua criação. Dez anos após, contava com 227 cidades (SACHS, 1982, p. 42) e atualmente atua em 364 dos 645 municípios do Estado (SABESP, s/d).

O PLANASA fez surgir a possibilidade legal da duplicidade entre estado e municípios na prestação dos SAEs, quando o fato já ocorria na Grande São Paulo. Para De Sousa e Costa (2013, p. 591), “foi o início de uma relação assimétrica e conflitiva entre estados e municípios: a transferência da gestão verticalização para os primeiros passou pela submissão política dos últimos”. Pode-se identificar um encontro conflituoso entre a inquestionável trajetória municipalista dos serviços de saneamento desde a formação das cidades brasileiras que se enfraquece com a trajetória estadualista imposta “de cima-para-baixo” do PLANASA⁹.

O processo de redemocratização que culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1988 é um dos momentos críticos (*critical juncture*) mais importantes para a história da sociabilidade brasileira¹⁰. Particularmente no que diz respeito a governança metropolitana, este marco de mudança institucional, de um lado, nega o legado autoritário do modelo de gestão tecnocrática e centralizada dos militares e, de outro, lega um vazio de governança ou uma abertura ao legislador estadual (SOUZA, 2003). As legislações posteriores são consideradas como marcos institucionais da realização da Constituição de 1988 (com suas alterações). Quase 20 anos depois, temos a instituição das formas de contratação pública-pública com a Lei 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos) e das diretrizes nacionais de saneamento básico com a LNSB de 2007. E, 25 anos depois da Constituição, a decisão do STF na ADI 1842-RJ. E muito recentemente, a Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o Estatuto da Metrópole, assim como o enfrentamento da questão no âmbito constitucional por meio

⁹ É importante salientar que as organizações prestadoras do Estado de São Paulo sempre estiverem presentes na prestação dos SAEs na capital, razão pela qual uma das possibilidades para a solução metropolitana poderia ter sido a prestação isolada por órgãos do estado no final da década de 1940. Entretanto, a diferença entre as regras do jogo democrático da Constituição de 1946 em relação ao autoritarismo da Carta de 1967-69 implica uma absoluta diferença na interação dos atores municipais e estaduais. No contexto da pactuação da interdependência para a prestação dos SAEs supramunicipais do Sistema Rio Claro (1949) e do Sistema Rio Grande (1958), o processo de composição entre municípios e estado se dá de “baixo-para-cima”, em virtude da atuação autônoma municipal que, para enfrentar a demanda explosiva por serviços urbanos, busca cooperação com os SAEs do Estado de São Paulo. É O QUE SERÁ DISCUTIDO NO PRÓXIMO ITEM.

¹⁰ Para autores do institucionalismo histórico, como Pierson, o processo de conformação institucional de equilíbrio que caracteriza “path dependent” é mais relevante do que a análise da conjuntura crítica como momento genealógico da mudança institucional (PIERSON, 2004, p. 135; COPOCCIA e KELEMEN, 2007, p. 346).

de Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014, para alterar o § 3º do art. 25 da CF de 1988. Para esta pesquisa, o que importa salientar é a mudança de regime político do autoritário para o democrático e como a legislação posterior está marcada pelos fatores de dependência de trajetória nas novas instituições do regime democrático.

Dentro do processo de transição democrática, sobrevém o neoliberalismo na década de 1990 acirrando as diferenças ideológicas sobre o tamanho e funções do Estado, período este marcado pelas tentativas de privatização, por meio de projetos de lei que buscavam estadualizar as políticas de saneamento (DE SOUZA e COSTA, 2011, p. 3543; HELLER e REZENDE, 2008, p. 285). De acordo com Leo Heller e Sonali Rezende (2008, p. 288), entre o final de 1980 e início de 1990, as CESBs enfrentavam dificuldades de inadimplência dos empréstimos contratados e de gestão tarifária incompatível com a operação e os investimentos realizados. Nesse contexto de crise e vazio institucional, o governo federal e alguns estaduais passaram a executar ações voltadas a privatização sob o discurso da modernização e reestruturação da administração pública (idem, p. 288). Coalizões de interesse se organizaram em ações coletivas em face dos projetos de lei de regulamentação do setor de saneamento, polarizadas entre municipalistas e estadualistas que não só disputam a titularidade dos SAEs, mas também os limites da participação privada no saneamento (ver DE SOUZA e COSTA, idem; HELLER e REZENDE, 2008, p. 344).

A vazio institucional do saneamento é parte do conjunto de problemas políticos e econômicos herdados do regime militar e da reorientação internacional sobre o papel do Estado com o Consenso de Washington, cujo receituário começa a ser aplicado pelo Brasil a partir de 1983 (HELLER e REZENDE, 2008, p. 274). Do fim do BNH, em 1986, à vigência da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico (LNSB), o setor do saneamento passou por um período de transição e de paralisia que desorganizou a prestação dos serviços, obrigando os SAEs a se adequarem somente às receitas auferidas com as próprias tarifas e as escassas receitas municipais, ao longo de boa parte destes 26 anos de vazio institucional do setor de saneamento¹¹.

O período de vazio institucional foi para marcado por uma longa crise nas políticas públicas. Particularmente no setor do desenvolvimento urbano, as principais causas da paralisia deste período estão na transição democrática marcada pelas crises políticas e econômicas, na interrupção dos investimentos na política urbana com o fim do BNH, na suspensão da utilização do FGTS como fonte de financiamento, na disputa pela titularidade dos SAE entre municípios e estados e na disputa ideológica sobre o papel o Estado no setor com o neoliberalismo. Este conjunto de problemas promove o afastamento entre estados e municípios num contexto geral do país que, na Região Metropolitana de São Paulo, ganha uma dimensão própria, em virtude da integração dos sistemas com o estabelecimento da prestação interdependente dos SAEs.

No período do PLANSAB, a partir da LNSB e da Lei de Consórcios, foram criadas novas regras para a validade dos contratos de concessões do setor de saneamento básico em geral que, além de promover um armistício entre estadualistas e municipalistas, proporciona ambiente regulado e seguro para a participação privada no setor (HELLER e oo, 2014, p. 140). Particularmente na relação

¹¹ Ver Sonali Rezende e Leo Heller (2008, p. 284), Ana Britto e outros (2012, p. 70), João Peixoto (2011, p. 177) Costa e Ribeiro (2013, p. 477); Moura e Gorsdorf (2011, p. 148).

entre municípios e CESBs, significou a exigência de existência de planos municipais de saneamento básico, estudos de viabilidade econômico-financeiros, normas de regulação e a forma de convênio ou de consórcio para formalizar a gestão associada entre entes federados. Ou seja, até a vigência da Lei 11.445/2007, os municípios assinavam um cheque em branco para as CEBs administrarem os SAEs em seu território. Além destes requisitos legais, a Lei 11.445/2007 previu as condições particulares relativas ao planejamento, à prestação e à regulação de serviços realizados por prestadores interdependentes (art. 12) e de prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico em que um único prestador do serviço atenda vários municípios contíguos ou não (art. 14). Com maior rigor e precisão técnica, a LNSB estabelece regras para que prestadores regionais, como a SABESP, que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município, mantenham um sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos, por meio de regras e critérios regulatórios de estruturação de sistema contábil que possibilitem a apropriação e a distribuição de custos dos serviços por município atendido regionalmente (art. 18).

O Estatuto da Metrópole foi sancionado após 11 anos de tramitação de Projeto de Lei 3460/2004 cuja ementa era “institui diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas”, de autoria de Walter Feldman. O Estatuto da Metrópole reforça os princípios constitucionais de cooperação federativa ao buscar apresentar um conteúdo para o que denomina governança federativa como “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (inciso IV do art. 2º). O conceito de governança federativa ganhou um capítulo para estabelecer os contornos de determinação do conceito legal, cujo conteúdo: (i) elenca um conjunto de princípios que a governança interfederativa deve respeitar (art. 6º); (ii) integra as diretrizes da política urbana para as RMs com aquelas estabelecidas pelo art. 2º do Estatuto das Cidades (art. 7º); e (iii) estabelece e uma estrutura básica de processo decisório da instituição metropolitana (art. 8º).

O debate sobre a governança metropolitana foi reacendido no Congresso Nacional e no Supremo Tribunal Federal nos últimos anos com a tomada de decisão em processos que tramitavam há mais de 10 anos nestas organizações. No início de 2013, embora ainda pendente de decisão definitiva sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade –ADIs nº 1842-RJ e nº 2077-BA, a maioria dos ministros do STF se pronunciou contrariamente aos dispositivos normativos que estabelceram a competência isolada para os estados. No Congresso Nacional, foi iniciada a tramitação da PEC nº 13/2014, num contexto de devida ausência de decisão do STF nas ADIs que, neste caso, não suplantou as demais esferas de poder. Esta proposta de emenda não confere às RMs *status* de ente federativo, mas inclui um novo dispositivo no Capítulo da organização político-administrativa, a fim de detalhar regras de uniformização do processo legislativo estadual de governança metropolitana, além de indicar a possibilidade do agrupamento de municípios obter receita oriunda da parcela do produto da arrecadação do imposto sobre a renda das autarquias e fundações estaduais. Por este conjunto de ações legislativas, os conflitos interfederativos tenderão a ser debatidos na esfera estadual, cabendo à União legislar normas gerais sobre governança metropolitana.

As mudanças institucionais do saneamento estão em relação direta com a macro-história brasileira. Se a história de longa duração importa para as mudanças institucionais, não se pode apenas considerar as causas próximas ao novo marco institucional da Constituição de 1988 e da Lei Nacional

de Saneamento Básico (2007) para identificar *trajetórias dependentes* que estão colocadas no cenário atual de interação conflituosa entre os atores¹². Com a elevação da esfera local ao *status* de ente federado pela Constituição de 1988, o municipalismo alcança o ponto máximo de definição institucional, como resultado de um processo cumulativo de avanço ao longo da história constitucional brasileira apenas solapado pelos dois regimes ditatoriais. Esta trajetória está associada ao ideário de democratização do Estado Brasileiro, à medida que a ampliação de responsabilidade e poder na esfera municipal esteja também associada ao maior controle e participação social na administração pública. Entretanto, a situação de conflito é uma questão eminentemente nas relações políticas que, por sua vez, pressupõem as RIGs: “mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995, p. 458; ver ABRUCIO e oo., 2010, p. 181). Assim, a relação intergovernamental para a realização de políticas públicas pressupõe a existência prévia de coordenação política de processos de desenvolvimento institucional.

HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO NA RMSP

A história institucional pode ser apresentada por seus momentos críticos, mas não tão somente por seus momentos críticos, como já foi dito acima. Retomar a história institucional do saneamento dentro do processo de explosão urbana e metropolização da Grande São Paulo possibilita compreender o desenvolvimento das instituições prestadoras dos SAEs no momento anterior ao Regime Militar de 1964. Este processo pode ser dividido entre antes e depois da metropolização ocorrida na década de 1940 (ver AVERSA, 2016, p. 66). Até a Grande Metropolização de São Paulo, os serviços estaduais de saneamento mantiveram atuação apenas na capital e, nas demais regiões do estado, a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas manteve apoio para que as cidades implantassem seus próprios sistemas, particularmente para as cidades de Santos e Campinas dentro do contexto do desenvolvimento da cultura do café (idem, p. 76, apud BERNARDINI, 2007, P. 431). Após a década de 1940, a necessidade de infraestruturas regionais fica evidente, o que passa a exigir dos dirigentes a perspectiva regional de enfrentamento das demandas por ampliação dos sistemas de saneamento.

Em complementação a abordagem institucionalista da história do saneamento, é fundamental trazer a sistematização de José Esteban Castro (2011) que verifica uma regularidade de existência dos períodos privatista, racional-administrativo e neoprivatista na história dos serviços de saneamento dos países centrais e também das principais cidades da América Latina. Assim como ocorreu nos países Europeus e nos EUA, na capital paulista e em algumas cidades brasileiras, a prestação inicial dos SAEs pela iniciativa privada foi sucedida pela encampação do poder público, em virtude da incapacidade das companhias privadas para a gestão da água como mercadoria, uma vez que são necessários altos investimentos para garantir as condições de salubridade no meio urbano, seja por razões da pragmática do desenvolvimento do processo produtivo, seja por razões da legitimação racional-legal do direito fundamental à saúde e ao saneamento (CASTRO, 2011, p. 437). José E. Castro identifica também uma regularidade no caráter racional-administrativo das organizações prestadoras dos SAEs que sucederam as organizações privadas. A forma de gestão racional-administrativo se caracteriza, de um lado, pelo intenso uso da tecnologia e organização burocrática nos moldes weberiano das organizações prestadoras destes serviços, conduzida por

¹² Fernandes e oo (2013, p. 782).

pessoal técnico e administrativamente capacitado e, de outro, pelo processo crescente de regulação das atividades privadas, seja por meio da gestão centralizada na administração pública de organizações de saneamento de atuação em grande escala, seja por meio do aumento de controle e de intervenção direta do Estado em praticamente todas as esferas da sociedade (idem, p. 439). O período racional-administrativo foi sucedido pelo neoprivatista com o advento do neoliberalismo que teve pouco ou quase nada a ver com questões da própria organização do saneamento, mas se deram em virtude do Consenso de Washington que preconizou a redução do âmbito de atuação e regulação estatal na sociedade. Em relação aos SAEs, isto significou a disputa de grandes empresas por espaço junto as organizações públicas para assunção de todo ou parte do sistema, impactando a gestão no equilíbrio econômico-financeiro de longo prazo e, conseqüentemente, as tarifas praticadas. A presença do setor privado nas etapas de produção dos SAEs implica o retorno destes serviços ao status de mercadoria e de bens privados adquiridos no mercado, em que a função de mediação do Estado é reduzida e, nos casos extremos, há a transferência da propriedade dos sistemas à iniciativa privada (idem, 443).

O Quadro 1 abaixo é uma síntese da sucessão de organizações estaduais prestadoras de SAEs na Grande São Paulo. De acordo com as definições de Juergen Langenbuch (1971), os períodos da Pré-metropolização e do Início da Metropolização são tomados como um único momento, considerando-se a perspectiva das relações intergovernamentais entre Estado de São Paulo e municípios da Grande São Paulo em detrimento da perspectiva da história do urbanismo. As administrações da CIA Cantareira e Esgotos e da RAE foram concebidas para a implantação e operação dos sistemas de saneamento da capital paulista. Somente com a Grande Metropolização é que as organizações estaduais passam a ter a atribuição para a atuação junto às demais cidades da GSP. Em que pese a atribuição formal da RAE estar adstrita à capital, a repartição estadual formalizará contrato de fornecimento de água no atacado para as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (ABC) em 1949. O DAE, autarquia estadual, é criado em 1954 com a atribuição de atuar em determinados municípios, para operar os sistemas integrados, além de continuar a trajetória de organização estadual prestadora dos SAEs da capital paulista. Por isto, pode-se constatar que o próprio processo da Grande Metropolização, além de ser demarcado pela infraestrutura de saneamento integrado, também implica o estabelecimento de relações intergovernamentais capazes de viabilizar a política pública supramunicipal.

Quadro 1–Periodização e cronologia das organizações do Estado de São Paulo de prestação dos SAEs:

Processo de Metropolização	Períodos do Saneamento	Organizações Estaduais	Território de atuação
Pré-metropolização (1875 - 1915)	Privatista	Cia Cantareira (1875-1892)	São Paulo
Início da Metropolização (1915 - 1940)	Racional administrativo	RAE (1893 - 1954)	
Grande Metropolização (pós 1940)	Racional administrativo	RAE (1893 - 1954)	Grande São Paulo
	Racional administrativo	DAE (1954 - 1968)	
	Racional administrativo	SAEC (1968 - 1973)	São Paulo
	Racional administrativo	COMASP (1968 - 1973)	RMSP
Racional administrativo	SANESP (1970 - 1973)		

	Racional administrativo	SABESP (1973 - 1997)	Estado de São Paulo
	Neoprivatista	SABESP (pós 1977)	Estado de São Paulo

Fonte: Aversa (2016, p. 62)¹³.

Até a centralização nacional da política de saneamento com a instituição do PLANASA, no final da década de 1960, a reconstituição histórica das organizações prestadoras de serviços de saneamento da GSP demonstra uma trajetória incipiente, porém equilibrada, de construção de cooperação intergovernamental entre os próprios municípios e entre estes e o Estado de São Paulo. Sob o marco institucional municipalista que estabeleceu as regras do jogo da Constituição de 1946 até o PLANASA, as formas de relações intergovernamentais buscaram compor mecanismos de cooperação para o exercício da autonomia municipal na esfera local, assim como formas de cooperação com o Estado para sua atuação regional.

O ponto de partida de uma atuação metropolitana no saneamento está na execução da integração do Sistema Rio Claro com as redes de abastecimento do município de Santo André (futuro ABC). Esta RIG foi acordada com a RAE sem que houvesse uma previsão formal da atribuição regional ao órgão estadual. É com a criação do DAE, autarquia estadual de água e esgoto, que a atribuição formal da atuação metropolitana sai da situação de informalidade organizacional e de abertura às possibilidades de diferentes formas de RIGs, para uma definição legal que autorreforça a experiência de interação horizontal entre o município de Santo André (ABC) e a RAE. A realidade crítica de demanda por água potável do município na década de 1940 mobiliza-o a uma forma de interação em que assume suas responsabilidades de implantação, de financiamento e de operação como ente político-administrativo, viabilizando a implantação da rede de adução do Sistema Rio Claro, uma vez que a RAE concordou com a venda de água no atacado do Sistema planejado para servir exclusivamente à capital¹⁴. Os problemas de abastecimento do ABC da década de 1940 são resolvidos com a adução do sistema do Rio Claro de forma precária e, depois, com as instalações do Sistema do Rio Grande e, por fim, voltando a ser também abastecido pelo Sistema Rio Claro com a sua duplicação em 1975. Atualmente o ABC está servido por estes dois sistemas (GAVIOLLI, 2013, p. 73).

Para viabilizar o “Novo Sistema de Abastecimento de Água do ABC”, a RIG definida pressupôs uma única territorialidade do ABC. Entretanto, do ponto de vista jurídico, os municípios foram considerados como diferentes pessoas jurídicas de direito público interno, com as quais o governo do Estado e o DAE firmaram o Termo de Acordo e o Convênio em 1955, tendo cada municipalidade os seus próprios direitos e deveres.

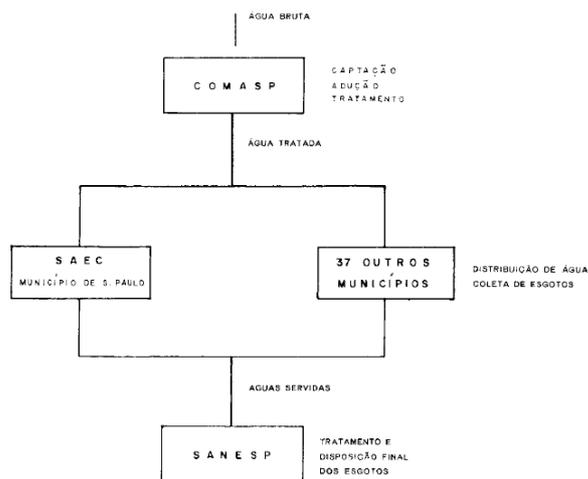
A partir de década 1960, os serviços passam por nova onda de mudanças para alcançar os recursos de financiamento onerosos federais e internacionais, na forma de sociedade de economia mista. A reorganização do setor segue a divisão operacional já estabelecida no DAE, com sua repartição em

¹³ Ver Emília Rutkowski (1999, p. 63 e ss) Laura Bueno (1994, p. 83 e ss.).

¹⁴ O Sistema Rio Claro, inaugurado em 1939, depois de muita controvérsia em relação a se buscar mananciais distantes em detrimento da proteção e prática de abastecimento do Rio Tietê, chegou a atender 1.5 milhão de pessoas em 1942 (FERRARA, 2013, p. 66 e ss.; ver tb. Walter de Oliveira, 1958; Valério Victorino, 2002; e SABESP, 2009).

SAEC, autarquia para prestação na Capital, COMASP, companhia para fornecimento de água regional, e SANESP, companhia para esgotamento sanitário regional. A SAEC e os SAEs municipais são integrados na forma de prestação interdependente do serviço, conforme a Figura 1 abaixo.

Figura 1 - Esquema de Integração entre os Prestadores Municipais e os Prestadores Estaduais de Saneamento da Grande São Paulo



Fonte: Pontes (1973, p. 12).

(*) Obs.: Número de municípios que compunham a Grande São Paulo. Atualmente, é 39.

Nesta nova organização regional dos prestadores de SAEs, os municípios passam a ter participação acionária nas companhias metropolitanas. Este foi o ápice da experiência equilibrada e cooperativa de relação interfederativa entre os municípios metropolitanos e o Estado de São Paulo, sob a coordenação do Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo - CODEGRAN. É este processo de formação de relações interfederativas para a governança metropolitana que denominamos de trajetória perdida.

Com a criação da SABESP, em 1973, dentro do marco institucional do PLANASA, o processo de pactuação de RIGs se dá de “cima-para-baixo” em cadeia hierárquica da união para os estados e destes para os municípios. A criação da SABESP representou a ruptura da trajetória de cooperação entre municípios e estado na Grande São Paulo que, por mais clara e consensual que tivesse sido a consolidação de seu desenho institucional, não se apresentou como fator de dependência de trajetória a restringir a centralização técnico-burocrática do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, que privilegiou as CESBs em detrimento dos serviços municipais (HELLER e REZENDE, 2008, p.270). Com efeito, a política federal do PLANASA representou um processo de mudança institucional descontínua que rompeu com as formas de RIGs até então estabelecidas de gestão metropolitana de saneamento. Mas não rompeu com a trajetória de prestação interdependente dos serviços, uma vez que a forma autoritária de condução das relações federativas pelo regime militar se realiza dentro de um pacto federativo centralizado, em virtude da necessidade de sua própria manutenção política. O caso do saneamento comprova a tese de que, mesmo sob o regime do Ato Institucional nº 5/1968, o federalismo se mantém como instituição (SOUZA, 2002, p. 29-30).

A diferença entre as regras do jogo democrático da Constituição de 1946 em relação ao autoritarismo da Carta de 1967-69 implica uma absoluta diferença na interação dos atores municipais e estaduais. No primeiro, o contexto democrático em que se realiza o pacto federativo possibilita a interação autônoma dos entes, sob a coordenação do Estado de São Paulo, para o enfrentamento das demandas por políticas de desenvolvimento urbano advindas da expansão econômica do café e do início da industrialização. No segundo, a tecnoburocracia centralista, que conduziu o nacional-desenvolvimentismo com prioridade para o Sul e Sudeste (uma contradição nos próprios termos), é tanto responsável pelo milagre brasileiro (1968-1972), quanto pelo crescimento da favelização e ocupação desordenada das metrópoles brasileiras (KLINK, 2013, p. 91-93). Nas RIGs de âmbito metropolitano, os municípios assumem papel meramente consultivo. Já no âmbito da política de saneamento, o PLANASA é o instrumento da centralização burocrática. Os municípios e o estado se afastam inevitavelmente na Grande São Paulo, mantendo apenas um elo de ligação que se manteve, em virtude da trajetória dependente da prestação interdependente dos SAEs. Entretanto, o centralismo burocrático do regime de 1964 não representa a origem de todos os conflitos entre municípios e estados na política de saneamento. Isto porque é necessário considerar a onda neoliberal a partir da década de 1990 que conflagra a tensão histórica entre municipalistas e estadualistas no setor de saneamento em diversos campos: disputa pelo marco regulatório do saneamento; disputa por recursos de financiamento para os investimentos; disputa pelo modelo de gestão público versus privatizado; disputa pela gestão em regiões metropolitanas; e, no caso da RMSP, disputa pela monopolização dos SAEs. Já no contexto do neoprivatismo dos serviços municipais e da SABESP, o conflito assume a forma de concorrência comercial.

A relação horizontal construída entre os municípios do ABC e o Estado de São Paulo no final das décadas 1940 e 1950, para a prestação interdependente dos SAEs, demonstra a maturidade institucional tanto para uma definição da autonomia municipal em região metropolitana, quanto para a cooperação federativa necessária ao enfrentamento da demanda explosiva por abastecimento de água do processo de metropolização da Grande São Paulo. Por isto, esta experiência de cooperação federativa se revela como uma herança perdida em face dos conflitos gerados pela reconstituição da trajetória estadualista na forma centralista-burocrática do PLANASA, que abandona o caráter consensual de *trajetória dependente* perpetuada no tempo com a predominância de organizações estaduais na prestação dos SAEs na capital paulista.

SITUAÇÃO DAS RIGS PARA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NA RMSP

As perguntas que este item pretende responder é como se encontra as relações intergovernamentais na RMSP e em que medida a LNSB está sendo respeitada? Mas antes de respondê-las é conveniente contextualizar a economia política envolvida com os SAEs na RMSP. Pois, o processo contínuo e paulatino de assunção dos serviços municipais por parte da SABESP é antes de mais nada uma estratégia política e econômica que está pressuposta na ação deste ator na interação intergovernamental com os municípios.

O período racional-administrativo da SABESP termina em sincronia com a decadência do PLANASA. Para atualmente estar entre as maiores do mundo do setor de saneamento, a SABESP teve que superar o período de crise institucional de 1981 a 2007.

Em 1994, encontrava-se em crise de gestão, caracterizada pelo alto endividamento, e em crise de operação com o rodízio de abastecimento que afetava 5 milhões de pessoas da RMSP. A partir de então, a empresa se dedicou a um processo de planejamento, mudanças administrativas e adequação às regras do mercado financeiro. De acordo com a pesquisa de Paschoal RUSSO (2011, p. 132):

os entrevistados referiram-se a esse período como sendo uma fase de grande mudança. Em 1997, a empresa entrou no programa de abertura e de privatização do governo do Estado de São Paulo, com base na Lei nº 9361 de 5 de julho de 1996. Já no ano de 1998, a Sabesp realizou lucros de mais de R\$ 500 milhões. Em 2002, a Sabesp entrou para o Novo Mercado da Bovespa e, também, em 2002 (10.05.2002) a Sabesp emitiu seus ADRs [American Depositary Receipt] na Bolsa de New York (SABESP, 2005 - 2010).

As ações ordinárias da SABESP estão listadas na BM & FBOVESPA desde 4 de junho de 1997. Em 2002, aderiu ao segmento do Novo Mercado da BM&FBOVESPA, que é o segmento de sociedades anônimas brasileiras que cumprem os mais rígidos requisitos de governança corporativa. Naquele mesmo ano, a Companhia Estadual obteve o registro junto à “Securities and Exchange Commission” dos Estados Unidos, passando suas ações ordinárias a serem negociadas na Bolsa de Nova York (NYSE), na forma de “American Depositary Receipts” –Level III (“ADRs”) (SABESP, 2015, p. 33). O controle acionário da SABESP, em dezembro de 2015, ficou assim distribuído: 50,3% do Governo do Estado de São Paulo; 29,3% acionistas do Novo Mercado BM&FBOVESPA; e, 20,4% acionistas na NYSE (SABESP, 2016).

Tabela 8 – Demonstração do resultado das operações da SABESP, com cada um dos itens expressos em porcentagem da receita operacional líquida

	Exercício findo em 31 de dezembro de					
	2014		2013		2012	
	<i>(em milhões de reais, exceto porcentagens)</i>					
Receitas operacionais líquidas.....	11.213,2	100,0%	11.315,6	100,0%	10.737,6	100,0%
Custo de vendas e serviços.....	(7.635,6)	(68,1)%	(6.816,3)	(60,2)%	(6.449,9)	(60,1)%
Lucro bruto.....	3.577,6	31,9%	4.499,3	39,8%	4.287,7	39,9%
Despesas com vendas.....	(736,6)	(6,6)%	(637,1)	(5,6)%	(697,3)	(6,5)%
Despesas administrativas.....	(924,4)	(8,2)%	(729,1)	(6,4)%	(717,4)	(6,7)%
Outras receitas operacionais (despesas), líquidas.....	(5,9)	(0,1)%	5,7	(0,1)%	(29,7)	(0,3)%
Lucro operacional.....	1.910,7	17,0%	3.138,48	27,7%	2.843,3	26,5%
Despesas financeiras, líquidas.....	(635,9)	(5,7)%	(483,2)	(4,3)%	(295,7)	(2,8)%
Lucro antes do imposto de renda e contribuição social.....	1.274,8	11,4%	2.655,6	23,5%	2.547,6	23,7%
Imposto de renda e contribuição social.....	(371,9)	(3,3)%	(732,0)	(6,5)%	(635,7)	(5,9)%
Lucro líquido do exercício.....	903,0	8,1%	1.923,6	17,0%	1.911,9	17,8%

Fonte: SABESP, 2015, p. 93¹⁵.

¹⁵ O lucro líquido em 2015 foi de R\$ 536 milhões (SABESP, 2016). Comparado ao ano anterior, é evidente a queda ocorrida em função da crise de gestão hídrica.

O neoprivatismo da SABESP é caracterizado de uma forma geral pelo regime societário ao qual a empresa paulista está submetida, mas, de forma particular no saneamento, pela composição acionária e a distribuição de dividendos auferidos com a prestação dos serviços urbanos essenciais a qualidade de vida da população. Entretanto, a caracterização neoprivatista de uma empresa pública que opera sob o regime de direito civil pode ir além destes elementos, à medida que o princípio adotado pela SABESP da água como uma mercadoria seja levado às últimas consequências do desrespeito ao Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), à Lei de Defesa da Ordem Econômica (Lei nº 12.529, de 30 de novembro de 2011) e à Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013). Sobre estas possíveis clivagens concretamente analisadas, estão em débito os pesquisadores do saneamento e da administração pública.

Sobre a participação da cidade de São Paulo, esta representa 50,4% da receita operacional bruta da SABESP (excluindo receitas relacionadas à construção de infraestrutura de concessão), no exercício findo em 31 de dezembro de 2014 (SABESP, 2015, p. 18). Já toda a RMS (incluindo os municípios que compram água no atacado), no mesmo período, representa 70,0% da receita bruta de serviços (idem).

Até recentemente, não havia regulamentação e formalização dos termos de prestação dos SAs na cidade de São Paulo. Em 2003, o município de São Paulo editou a Lei nº 13.670, de 25 de novembro de 2003, que, entre outras providências, criou a Autoridade Reguladora dos Serviços de Água e de Esgotamento Sanitário de São Paulo. Esta Lei foi declarada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça de São Paulo em Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual¹⁶. À época, a mídia e o judiciário tomaram por certo que a Lei Municipal impediria a execução dos serviços pela SABESP, tratando dentro de uma confusão conceitual entre o que significava poder concedente, prestador de serviço e regulador. Por isto, o ato da Prefeita foi entendido como uma encampação dos serviços, quando a capital estava criando as condições de regulação dos serviços prestados pela SABESP. O conceito de regulação no saneamento era uma novidade no Brasil e, no setor do saneamento, só foi normatizado com a LNSB que foi aplicada na capital paulista com a Lei Municipal nº 14.934, de 18 de junho de 2009, autorizando o Poder Executivo a celebrar contrato de programa e convênio de cooperação com o Estado de São Paulo, a Agência Reguladora de Saneamento e Energia de São Paulo - ARSESP e a Companhias de Saneamento Básico do Estado de São Paulo - SABESP. O Governo do Estado de São Paulo e a SABESP vem seguindo esta estrutura jurídica, com poucas diferenças, para adequação legal da prestação dos serviços nos demais municípios do estado.

Atualmente, as RIGs da SABESP com os municípios na Região Metropolitana de São Paulo são compostas considerando três fatores: a legalidade do pacto com o município; a condição de prestador no atacado ou no varejo; e, a abrangência da infraestrutura integrada no território supramunicipal. Primeiro, há que se considerar se as relações com os municípios estão de acordo ou não com a LNSB. Segundo, se a SABESP é prestador dos SAs no atacado, mediante uma prestação de serviço interdependente em que os municípios atendem o âmbito local (Guarulhos,

¹⁶ ADI Estadual 0005400-93.2003.8.26.0000 movida pelo Governador do Estado de São Paulo contra a Prefeita de São Paulo em 17/12/2003, questionando a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei nº 13.670, de 25/11/03, que “regulamenta os artigos 148 e 149, parágrafo único, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, no que concerne aos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, e institui o Sistema Municipal de Regulação dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário - SIRE, cria a Autoridade Reguladora dos Serviços de Água e Esgotamento Sanitário de São Paulo - ARSAE, dispõe sobre sua organização e funcionamento e institui o Plano Municipal de Saneamento – PMS.

Mogi das Cruzes, Santo André, Mauá e São Caetano do Sul) e a SABESP, o âmbito regional; ou, se a SABESP é prestador direto para os usuários, mediante delegação dos SAEs pelos municípios. Em ambos os casos, faz-se necessário avaliar se a RIG está de acordo ou não com a LNSB. Terceiro, deve-se considerar se há integração da infraestrutura dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no âmbito territorial supramunicipal ou se o sistema que atende o município é isolado. Com a Tabela 2, pretende-se apresentar todas estas possibilidades:

Tabela 2 – As RIGs na RMSP em relação à Lei Nacional de Saneamento Básico, segundo a integração ao sistema de abastecimento metropolitano

	De acordo com a Lei 11.445/2007 21 municípios		Em desacordo com a Lei 11.445/2007 18 municípios	
	Integrado	Isolado	Integrado	Isolado
Municipal	Mogi das Cruzes (leste)		Santo André Guarulhos Mauá São Caetano do Sul	
SABESP	Francisco Morato Franco da Rocha Caieiras São Paulo Arujá Suzano Ferraz de Vasconcelos Rio Grande da Serra Ribeirão Pires Diadema Barueri Itapevi Cotia Embu Taboão da Serra Itapeçerica da Serra Embu-Guaçu	Mairiporã Santa Isabel Cajamar	São Bernardo do Campo Itaquaquecetuba Poá Jandira Carapicuíba Osasco Vargem Grande Paulista	Guararema Salesópolis Biritiba-Mirim Santana de Parnaíba Pirapora do Bom Jesus São Lourenço da Serra Juquitiba

Fonte: Aversa (2016, p. 134).

A SABESP opera em 364 dos 645 municípios do Estado (SABESP, 2016). Na RMSP, a O Estado de São Paulo, a SABESP e a ARSESP formalizaram contratos de programa e convênios com 276 municípios, restando 88 com os quais as RIGs não estão de acordo com a LNSB. Nesta mesma condição de desrespeito à LNSB, estão 18 municípios da RMSP. Conforme a SABESP a situação dos contratos é a seguinte:

Tabela 3 - Situação dos Contratos da SABESP com os municípios por % de receita

Situação contratual	N. de municípios	% de receita
Renovados com contrato de programa	276	78,5
RMSP sem contrato	18	8,9
Contratos expirados/em negociação	35	3,8
A vencer em 2025	9	1,6
A vencer entre 2025 e 2034	27	6,4

Fonte: SABESP, 2016, s/p.

A existência de 35 municípios com contratos expirados expõe os riscos comerciais com eventuais perdas de receitas de 3,8% do total. Entretanto, pela perspectiva da universalização da política pública, que depende da efetividade de seus instrumentos de planejamento, de execução (contratos), de avaliação e de fiscalização e regulação, o problema da desconformidade à LNSB expõe a fragilidade da condução da política para um conjunto de 88 municípios.

Uma análise interdisciplinar social, jurídica, política e econômica pode possibilitar a compreensão de que os atores não se movem pela simples ideia da busca pela universalização do acesso aos SAEs no território. Isto porque a operação e os investimentos na infraestrutura de saneamento básico envolvem uma complexa economia política, na qual atores municipais, estaduais e empresas privadas equacionam interesses por longos períodos, em geral, de 20 anos ou mais, de acordo com as responsabilidades contratuais. Neste sentido, as relações intergovernamentais nos setores de infraestrutura tendem a ser um verdadeiro cabo-de-força.

Com a fase neoprivatista do saneamento, a abordagem pelas RIGs se apresenta como uma parte dos processos da realização das políticas públicas de saneamento. A regulamentação da Lei de Concessão (Lei 8.987/1995), no Governo Fernando Henrique Cardoso, e da Lei das PPPs (Lei 11.079/2004), no Governo de Luís Inácio Lula da Silva, criaram as condições de segurança jurídica para a inserção da iniciativa privada na execução dos serviços e obras de infraestrutura. A força com que o neoliberalismo avançou na sociedade contemporânea fez criar a ideia de que tudo o que é necessário para a produção da vida pode ser posto como mercadoria e, por consequência, passível de apropriação de taxas de retorno e ou de lucro ou de acumulação. Perguntamos: é possível considerar a necessidade de uma pessoa para utilizar um sapato da mesma forma com que utiliza a água, o transporte coletivo, a saúde ou a educação? Uma pessoa pode escolher comprar um sapato de R\$ 50, R\$ 100 ou R\$ 10 mil, mas ela não pode escolher o fornecedor de água. Tudo aquilo que é essencial para o desenvolvimento livre do ser humano não pode ser objeto de mercantilização.

CONCLUSÃO

Até a reorientação do PLANASA (1968), a organização estadual de prestação dos SAEs tinha como princípio a predominância do interesse do Estado de São Paulo para as questões regionais, o que o levou, juntamente com a criação das companhias metropolitanas e do SAEC, assim como, da Companhia Regional de Águas e Esgotos do Vale do Ribeira e a Companhia de Saneamento da Baixada Santista que não foram discutidas neste artigo. A partir do DAE (1954), todas os instrumentos legais de criação das organizações estaduais de prestação dos SAEs obedeceram a uma lógica territorial, como um fator delimitação funcional da prestação destes serviços. Isto porque, não pairava quaisquer dúvidas sobre a predominância de interesse local para a prestação destes serviços até a instituição do PLANASA (ver SILVA, 2007, p. 428; e, GRAU, 1974, p. 120). Por um lado, as questões regionais são de competência estadual e, de outro, a criação das organizações dependia de processos de composição e acordo com os titulares dos SAEs, como aconteceu entre as cidades do ABC e as companhias metropolitanas, nas primeiras iniciativas de cooperação interfederativa para o saneamento. Com a determinação do PLANASA para que os estados criassem as CESBs, opera-se uma ruptura com os processos de integração e respeito a autonomia municipal. No caso de São Paulo, a urgência com que foi criada a SABESP leva a considerar que o legislativo paulista correspondeu a um comando hierárquico de “cima-para-baixo” (AVERSA, 2016, p. 125 *apud* GRAU, 1974, p. 86-87). Pois, no lugar da cooperação, as relações são reduzidas ao simples ato de adesão

do município ao processo de estadualização da prestação dos SAEs, promovido a partir da década do fim da década 1960. Por isto, normas de criação das organizações estaduais delimitaram a atuação exclusiva no território da capital (RAE, DAE, SAEC), no território da Grande São Paulo (DAE, COMASP, SANESP), em todo o território do Estado de São Paulo (SABESP) e, mais recentemente, todo território nacional e no exterior (SABESP).

Na capital, embora tenha sempre existido uma permanente tensão entre a capacidade dos órgãos estaduais e as necessidades de saneamento advindas com a explosão urbana, a RAE, o DAE, as companhias metropolitanas e a SABESP se constituíram num processo singular de acúmulo de conhecimento administrativo, financeiro, técnico e operacional que consolidou a dependência de trajetória institucional relativamente a manutenção da prestação dos SAEs por órgãos vinculados à administração estadual. Este processo de trajetória dependente se constitui de forma cumulativa e progressiva ao longo de toda a metropolização, tendo em vista ser a capital uma prioridade estratégica da implantação das condições de desenvolvimento da produção cafeeira, no primeiro momento, e da industrialização após a década de 1930. Sob estas mesmas regras do pacto federativo, mas, por meio de um processo de “baixo-para-cima”, as cidades do ABC estabeleceram a parceria com os órgãos estaduais. Estas RIGs, independentemente da condição de formalidade ou informalidade, marcam a história do saneamento da Grande São Paulo que não se compara ao processo ocorrido de “cima-para-baixo” de adesão dos municípios ao PLANASA, em que o poder local assina um cheque em branco para as CESBs administrarem o saneamento em seu território.

O institucionalismo histórico de Paul Pierson (2004) se revelou um instrumento potente para representar o fenômeno da interação política dos atores governamentais no momento da Grande Metropolização, demarcada pelas regras do jogo e seus processos de mudanças de regimes políticos com a Carta de 1967-1969 e com a Constituição de 1988. A dependência de trajetória das relações intergovernamentais para a prestação interdependente dos serviços de saneamento no ABC foi a solução para o enfrentamento dos problemas causados pela metropolização explosiva da GSP. A interdependência entre a prestação dos SAEs no âmbito local para os municípios e regional para as organizações estaduais foi a solução encontrada no contexto do auge do municipalismo da Constituição de 1946. Em que pese esta trajetória ter consolidado perante todas as organizações estaduais que sucederam a RAE, inclusive sobrevivendo ao centralismo do PLANASA, a cooperação interfederativa para o planejamento, execução e operação da política pública de saneamento em região metropolitana se perdeu no tempo cedendo espaço para os conflitos administrativos, judiciais e legislativos.

A urbanização metropolitana é o ponto de partida para compreender os processos de implantação das políticas de saneamento e as mudanças institucionais ao longo do tempo. A abordagem histórica da mudança institucional no tempo relativos aos SAEs possibilitaram o desenvolvimento de uma narrativa interdisciplinar, baseada na demonstração da relação de causalidade entre o pressuposto processo de metropolização, o de implantação da rede técnica de infraestrutura supramunicipal e o de composição da RIG para o planejamento e execução da política de saneamento.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F., FRANZESE, C.; SANO, H. “Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios”. IPEA–INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Estado,

- instituições e democracia: república. Projeto perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Brasília: Ipea, 2010, p. 177-212.
- ABRUCIO, F. L., CARNEIRO; J. M. B. e TEIXEIRA, M. A. C. (Orgs). O Impasse Metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos. Fundação Konrad Adenauer. São Paulo. 2000.
- ARRETCHE, M. T. S. Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- BALBIM, R. N., et al. “Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas”. *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*, N. 120, 2012, p.149-176.
- BERNARDINI, S. P. *Construindo infra-estruturas, planejando territórios: a Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Governo Estadual Paulista (1892-1926)*. 2008. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2007.
- BRITTO, A. L. N. P. “A Regulação dos serviços de saneamento no Brasil: perspectiva histórica, contexto atual e novas exigências de uma regulação pública”. In: IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: ANPUR, 2001. v. 3. p. 1080-1093.
- _____(coord.). *Panorama do saneamento básico no Brasil - Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico- Volume IV*. In HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (coord.). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011 (versão de 17/06/2011). Disponível em <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/271>>. Acesso em 9 de novembro de 2016.
- BUENO, L. M. de M. *O saneamento na urbanização de São Paulo*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1994.
- CAPOCCIA, G.; KELEMEN, R. D. “The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism”. *World Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, v. 59, n. 03, p. 341-369, Abril de 2007.
- CASTRO, J. E. “Gestão democrática nos serviços de saneamento”, in: HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (coord.). *Panorama do saneamento básico no Brasil - Volume 7*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em 27 de outubro de 2013.
- CORDEIRO, B. de S. *O saneamento como campo: uma análise do processo decisório no governo Lula*. Tese de doutorado. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro, 2014.

- COSTA, S. S. da; RIBEIRO, W. A. “Dos porões à luz do dia: um itinerário dos aspectos jurídicos-institucionais do saneamento básico”. In: HELLER, L. e CASTRO, J. E. *Política Pública e Gestão de Serviços de Saneamento*. Belo Horizonte, Editora UFMG; Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2013, p. 467- 482.
- DE SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. do R. “Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002)”. *Ciência& Saúde Coletiva*, v. 16, n. 8, 2011, p. 3541-3552.
- FERNANDES, A. S. A.; WILSON, R. H. “Mudança institucional e gestão metropolitana no Brasil: o municipalismo autárquico e as finanças municipais metropolitanas”. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro: 47(3), maio/jun. 2013, p. 777-800.
- FERRARA, L. N. *Urbanização da natureza: da autoprovisão de infraestruturas aos projetos de recuperação ambiental nos mananciais do sul da metrópole paulistana*. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2013.
- GAVIOLLI, J. *Abastecimento público de água na Região Metropolitana de São Paulo: escassez, demanda e aspectos de saúde pública*. Tese de Doutorado da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 2013.
- GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital e Observatório das Metrôpolis; Belo Horizonte: PUC, 2009.
- GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. GRAU, E. R. *Regiões Metropolitanas - Regime jurídico*. São Paulo: Bushatsky, 1974.
- HELLER, L.; REZENDE, S. C. *Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- HELLER, L.; REZENDE, S. C; CAIRNCROSS, S. “Water and sanitation in Brazil: the public-private pendulum”. *Proceedings of the Institution of Civil Engineers: Municipal Engineer*. Volume 167. London: Institution of Civil Engineers Publishing, 2014, pp. 137-145.
- KLINK, J. “Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado social-desenvolvimentista em espaços metropolitanos”. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de. *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Ipea, 2013, p. 83-113.
- LANGENBUCH, J. R. *A Estruturação da Grande São Paulo – Estudo de Geografia Urbana*. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971.
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município eo regime representativo no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

- _____. “Leis Municipais”. *Revista Brasileira dos Municípios*. Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Municípios e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, vol. 3, n. IX, janeiro-março, 1950.
- MACHADO, G. G. *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal. Dilemas das transações federativas*. Editora PucMinas. Belo Horizonte, 2009.
- MAHONEY, James. “Path dependence in historical sociology”. *Theory and Society*, v. 29, n. 4, p. 507-548, 2000.
- MELO, M. A. B. C. “Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 23, n° 8, P. 83-100, 1993.
- MELLO, D. L.de. *A moderna administração municipal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.
- MOURA, R. e GORSODORF, F. “Questão metropolitana”. HELLER, L.; MORAES, L. R. S.; BRITTO, A. L. N. P.; BORJA, P. C.; REZENDE, S. C. (coord.). *Panorama do saneamento básico no Brasil*. Brasília: Ministério das Cidades, 2011, p. 123-166. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>>. Acesso em 27 de outubro de 2013.
- OLIVEIRA, W. E. de. “Novo sistema de abastecimento de água para os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul”. *Revista DAE*. São Paulo, n. 32, p. 57-78, 1958
- PIERSON, Paul. “Fragmented welfare states: federal institutions and the development of social policy”. *Governance*, v. 8, n. 4, p. 449-478, 1995.
- _____. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- PONTES, L. A. de L. “Novo sistema tarifário da SAEC”. *Revista DAE*. São Paulo, n. 82, p.11-25, 1973
- RUSSO, P. T. *A institucionalização do Balanced Scorecard pelas organizações: o caso SABESP*.
- Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis da Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, São Paulo, 2011.
- RUTKOWSKI, E. *Desenhando a bacia ambiental: subsídios para o planejamento das águas doces metropolitan(izad)as*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1999.
- SABESP – Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. *Dossiê Sistema Rio Claro*. São Paulo: Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento, 2009. Disponível:<http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/6_dossie_sistema_rio_clar_o.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

Perfil. São Paulo, s/d. Disponível em

<<http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaold=505>>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

_____. Relatório anual de acordo com o artigo 13 ou 15(d) da Lei de Valores Mobiliários de 1934, referente ao exercício social findo em 31 de dezembro de 2014 – Securities and Exchange Commission dos Estados Unidos da América. São Paulo: 2015. Disponível:

<[http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/A719C51E1B26F3BD83257E3E00834F67/\\$File/Form_20F2014_por.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/A719C51E1B26F3BD83257E3E00834F67/$File/Form_20F2014_por.pdf)> Acesso em 23/04/2016.

SACHS, A.C. “Saneamento Básico e o evolver de suas organizações em São Paulo”. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 22(1): 35-42, jan./mar, 1982.

SOUZA, C. “Brazil: The prospectsof a center-constrainingfederation in a fragmentedpolity”. *Publius: The Journal of Federalism*. Oxford: Oxford University Press, v. 32, n. 2, p. 23-48, 2002.

_____. *Metropolização brasileira: uma análise e um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 1981.

_____. “Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político”. *Lua Nova*, v. 59, n. 2, p. 137-158, 2003.

SOUZA, M. A. “O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente”. In DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, p. 111-144.

VICTORINO, V. I. P. “Uma Visão Histórica dos Recursos Hídricos na Cidade de São Paulo”. *RBRH - Revista Brasileira de Recursos Hídricos*. Volume 7 n.1 Jan/Mar, 51-68, 2002.