Universidade Federal do ABC
Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território

Marcelo Aversa

HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO E DA METROPOLIZAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis

Santo André – SP
2016

Marcelo Aversa

HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO E DA METROPOLIZAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre.

Orientadora: Professora Dra. Vanessa Elias de Oliveira.

Santo André – SP

2016

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do ABC
Elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da UFABC
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Aversa, Marcelo
História institucional do saneamento e da metropolização da Grande São Paulo : trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis / Marcelo Aversa. — 2016.

167 fls. : il.

Orientadora: Dra. Vanessa Elias de Oliveira

Dissertação (Mestrado) — Universidade Federal do ABC, Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Santo André, 2016.

1. Relações intergovernamentais. 2. Municipalismo. 3. História das instituições. 4. Política de saneamento. 5. Região Metropolitana. I. Oliveira, Dra. Vanessa Elias de. II. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, 2016. III. Título.

Este exemplar foi revisado e alterado em relação à versão original, de acordo com as observações levantadas pela banca no dia da defesa, sob responsabilidade única do autor e com a anuência de seu orientador.

Santo André, _____de _____ de 20___.

Assinatura do autor: _____

Assinatura do orientador: _____

Marcelo Aversa

HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO E METROPOLIZAÇÃO DA GRANDE SÃO PAULO: trajetórias perdidas, conflitos inevitáveis

Essa dissertação foi julgada e aprovada para obtenção do grau de mestre em Planejamento e Gestão do Território pelo Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC.

Santo André – SP, 30 maio de 2016.

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof. Dra. Vanessa Elias de Oliveira (UFABC) – Orientadora

_____

Prof. Dr. Klaus Frey (UFABC)

_____

Prof. Dr. Leo Heller (UFMG)

À minha família,
especialmente,
Pedro,
Júlia e
Soraia.

AGRADECIMENTOS

Temos muito a agradecer e sempre a toda a nossa família: a minha mãe, Jovina, à Veridiana e ao Rogério, e à Suely. Sempre estiverem ao nosso lado, de todas as formas, apoiando os nossos sonhos. Da mesma forma, Benedicto, Maria Aparecida, Simone, Flavio, Chrystya, Giovana e Lara. Também pelo importante apoio, no último ano de elaboração da dissertação, à minha família de Jundiaí, aos meus pais e irmãos que me adotaram: Augusto, Sônia, Cesar e Alessandra.

Agradecemos a Coordenação do Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC pela concessão de bolsa de pesquisa.

Agradecemos muito aos meus superiores, Secretária Alessandra e Secretários Denis e Edson pela confiança e incentivo a este mestrado. Agradecemos aos(às) colegas de trabalho Sandra, Alexandre, Maria Helena, Heloisa, Alberto, Heloise e Jandyra, com os quais mantemos sempre uma relação de confiança na execução das tarefas do dia-a-dia, tão importantes para conseguirmos nos focar ora no trabalho ora na pesquisa.

Agradecemos ao advogado Wladimir Antônio Ribeiro e ao Engenheiro Aldo Gomes da C. Filho, profissionais brilhantes e apaixonados, pela disposição em conversar e em sanar muitas de nossas dúvidas.

Agradecemos com muito carinho ao grupo de pesquisa Fluxus da UNICAMP, espaço em que apareceram as primeiras linhas desta pesquisa. Especialmente, à Professora Dra. Emília Rutkowski pelas firmes e rigorosas lições éticas para a vida e para a produção acadêmica comprometida com a sustentabilidade.

Agradecemos a todos Professores(as) do Programa pela oportunidade de pensar criticamente as questões teóricas e práticas de nosso campo de pesquisa. Agradecemos especialmente à Professora Dra. Silvia Passarelli pelo apoio e incentivo para enfrentar as dificuldades desta pesquisa. Foi a paixão da Professora Silvia pela história do urbanismo da Grande São Paulo que nos despertou para pesquisa da política do saneamento *no tempo*.

Agradecemos ao Professor Dr. Conrado Hubner pelas críticas não só no campo do direito, mas também metodológicas da pesquisa, por ocasião da banca de qualificação. Juntamente com as críticas do Professor Dr. Klaus Frey, significaram um diálogo crítico que nos possibilitou a liberdade de pensamento.

Agradecemos imensamente a todos os companheiros(as) da Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento – ASSEMAE, com os quais tivemos a oportunidade, desde 2009, a passar por uma escola de política de saneamento. Agradecemos especialmente

ao Professor Jair Bernardes pelas lições de amor ao saneamento e ao municipalismo. Agradecemos aos Presidentes Arnaldo Dutra e Silvio Marques pela confiança de nos delegar várias vezes a representação da ASSEMAE em espinhosos espaços de debates, possibilitando nossa elevação de consciência na luta. E, agradecemos aos Professores Leo Heller e Roberto Moraes pela fundamental militância na ASSEMAE, como acadêmicos, compartilhando e construindo uma visão crítica para os embates nacionais do saneamento.

Agradeço muitíssimo a minha orientadora, Professora Dra. Vanessa E. de Oliveira, pela paciência e pelas precisas orientações, tão importantes naqueles momentos difíceis de escolha sobre os rumos da pesquisa.

Cidade Grande

Acordo de manhã e vejo muitos prédios
E pouca natureza para apreciar
Vou para o trabalho e tem aquele trânsito
Que tira todo mundo do sério
E que faz todo mundo se irritar

Meu trabalho é de arquiteto
Tenho um olhar diferenciado
Do mundo lá de fora
Tenho um projeto
De um mundo moderno

Todos os seres vivos em harmonia
Não terá fábricas poluentes
Esse lugar será melhor para todos
Um mundo futurizado
Um mundo que será concretizado

Não haverá carros pessoais
Todos os moradores serão iguais
A água captada
Será toda reutilizada
Esse lugar é totalmente sustentável
E outros arquitetos deveriam ter
Este mesmo projeto

Pedro de Oliveira Aversa, 2015

A história do homem sobre a Terra é a história
de uma ruptura progressiva entre o homem e o entorno.
Esse processo se acelera quando, praticamente ao mesmo tempo,
o homem se descobre como indivíduo e inicia a mecanização do Planeta,
armando-se de novos instrumentos para tentar dominá-lo.
A natureza artificializada marca uma grande mudança na história humana da natureza.

Milton Santos, *Técnica, Espaço, Tempo* (2008, p. 17)

RESUMO

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 sob os fios condutores dos processos da Grande Metropolização de São Paulo e da mudança institucional *no tempo*, relativos aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitários, possibilitam o desenvolvimento desta narrativa interdisciplinar, baseada na demonstração da relação de causalidade entre o processo da metropolização, o de implantação da rede técnica de infraestrutura supramunicipal e o de composição da relação intergovernamental para o planejamento e execução da política de saneamento metropolitana. O processo de metropolização é causa da ação dos municípios do ABC no sentido de compor com o Estado de São Paulo a implantação das redes técnicas de saneamento integrados nessa territorialidade supramunicipal. As obras de adução do Sistema Rio Claro (1949) e de implantação do Sistema Rio Grande (1958) representam fatos demonstrativos e significativos como sinais históricos, do processo de metropolização relativo ao serviço de abastecimento de água na Grande São Paulo. 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

The metropolitan urbanization is the starting point for understanding the processes of implementation of sanitation policies and institutional changes over the time. The historical approach under the leading thread the Great Metropolisation of São Paulo and the institutional change in time, for the sanitary water and sewage supply services, enable the development of this interdisciplinary narrative, which is based on the demonstration of a causal relationship between the metropolises process, the deployment the supra-municipal infrastructure technical network and the intergovernmental relationship of composition for the metropolitan sanitation policy planning and execution. The metropolisation process is cause of the action of ABC municipalities in order to compose with the State of São Paulo the implementation of integrated sanitation techniques networks this regional territoriality. The buildings of adduction of the Rio Claro System (1949) and the Rio Grande System (1958) mean statements and significant facts, such as historical sign, of metropolisation process regarding the water supply service in the Greater São Paulo. 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.

Lista de Figuras

Figura 1 – Horizonte temporal em diferentes formas de descrições da ciência social..p. 34

Figura 2 – A constituição de uma trajetória organizacional.....p. 40

Figura 3 – A evolução da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo.....p. 81

Figura 4 – Esquema geral das instalações do novo Sistema de Abastecimento de Água do ABC.....p. 93

Figura 5 – São Paulo e arredores São Paulo e arredores – divisão política administrativa e área edificada.....p.109

Figura 6 – Gestão Hídrica dos Rios do Sistema Cantareira.....p. 118

Figura 7 – Esquema de Integração entre os Prestadores Municipais e os Prestadores Estaduais de Saneamento da Grande São Paulo.....p. 121

Figura 8 – Periodização da História Institucional dos Serviços de Saneamento da Grande São Paulo.....p. 151

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Transformações institucionais do instituto Região Metropolitana e a disputa pela titularidade dos serviços de saneamento.....p. 51

Tabela 2 – População nos Anos de Levantamento Censitário – Município, RMSP, Estado de São Paulo e Brasil - 1872 a 2010.....p. 63

Tabela 3 – Evolução de estrutura Administrativa e Pessoal da RAE comparativa ao crescimento populacional..... p. 84

Tabela 4 – Histórico da Construção do Sistema Cantareira.....p. 118

Tabela 5 – Participação Acionária na COMASP.....p. 123

Tabela 6 – As RIGs na RMSP em relação à Lei Nacional de Saneamento Básico, segundo a integração ao sistema de abastecimento metropolitano.....p. 134

Tabela 7 – Situação dos Contratos da SABESP com os municípios por % de receita....p. 134

Tabela 8 – Demonstração do resultado das operações da SABESP, com cada um dos itens expressos em porcentagem da receita operacional líquida.....p. 136

Tabela 9 – Distribuição de dividendos da SABESP.....p. 138

Lista de Quadros

Quadro 1 – Periodização e cronologia das organizações do Estado de São Paulo de prestação dos SAEs.....p. 62

Quadro 2 – Criação de municípios na Grande São Paulo .....p. 69

Quadro 3 – Comparativo das estruturas administrativas e das formas de arrecadação da RAE e do DAE.....p. 85

Quadro 4 – Ordem cronológica dos atos normativos que autorizaram a relação intergovernamental entre municípios e o Estado de São Paulo para a prestação dos SAEs no ABC.....p. 94

Quadro 5 – Comparativo das normas relativas a intermunicipalidade das Constituições do Estado de São Paulo.....p.105

Quadro 6 – Comparativo entre os valores da tarifa de água no atacado praticados pela SABESP e os valores estimados como corretos pelo SEMASA.....p. 143

Lista de Siglas

ABC – Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul

ABCON – Associação Brasileira das Concessionárias Privadas de Serviços Públicos de Água e Esgoto

AESBE – Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento

ASSEMAE – Associação Nacional de Serviços Municipais de Saneamento

COMASP – Companhia Metropolitana de Água de São Paulo

DAE – Departamento de Águas e Esgotos, autarquia vinculada administrativamente a Secretaria da Viação e Obras Públicas do Estado de São Paulo

GSP – Grande São Paulo

LNSB – Lei Nacional de Saneamento Básico

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PFL – Partido da Frente Liberal

PLANASA – Plano Nacional de Saneamento (1971)

PLANSAB – Plano Nacional de Saneamento Básico (2013)

PPS – Partido Popular Socialista

PT – Partido dos Trabalhadores

RAE – Repartição dos Serviços de Águas e Esgotos da Capital, subordinada à Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas do Estado de São Paulo

RIG – Relação intergovernamental

RMSP – Região Metropolitana de São Paulo

SA – Município de Santo André

SABESP – Companhia Estadual de Saneamento Básico do Estado de São Paulo

SAEC – Superintendência de Água e Esgoto da Capital

SAE – Serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário

SANESP – Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo

SBC – Município de São Bernardo do Campo

SCS – Município de São Caetano do Sul

SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15
1.1. Procedimentos de pesquisa 16
1.2. Delimitando o tema: objeto e abordagens 17
2. UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA HISTÓRICA DA QUESTÃO METROPOLITANA 21
2.1. Por que as instituições importam? 22
2.2. O processo de dependência de trajetória 26
2.2.1. Duas perspectivas do conceito de *path dependence* 27
2.2.2. Distinção conceitual entre instituições e organizações 36
2.2.3. *Critical Juncture*: a história importa! 39
2.3. Conclusão 43
3. O CONFLITO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTOEM REGIÕES METROPOLITANAS 45
4. AS RIGs NA HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO 59
4.1. Explosão urbana e a formação político administrativa dos municípios da Grande São Paulo 63
4.2. A prestação dos serviços de saneamento no processo inicial de metropolização da Grande São Paulo 72
4.2.1. Mudanças institucionais no processo de encampação da Companhia Cantareira de Águas e Esgotos 73
4.2.2. Processo de mudança institucional da RAE para o DAE 79
4.3. A metropolização dos serviços de saneamento na Grande São Paulo 87
4.3.1. As primeiras iniciativas de cooperação intergovernamental para prestação de serviço de saneamento metropolitano na Grande São Paulo 89
4.3.2. Do DAE à breve existência das Companhias Metropolitanas 108
4.3.3. O período Planasiano da História do Saneamento da Grande São Paulo: SABESP nas fases racional administrativa e neoprivatista 127
4.4. Conclusão 145
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 146
6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA 154

1. INTRODUÇÃO

O saneamento é uma das formas de remediar os males da urbanização que visa o restabelecimento da vida às condições de salubridade. É uma das formas de mecanização e de artificialização da produção da vida voltada a dominar a natureza. É uma rede técnica que, ao longo da história do urbanismo, vem sendo concebida segundo diversas visões: higienista, sanitarista e, mais recentemente, ambiental. Entretanto, o saneamento não é mera técnica de dominação da natureza por meio de infraestruturas necessárias ao atendimento da demanda por água potável e esgotamento sanitário. Isto porque a forma de apropriação do território revela o sentido técnico, econômico e político da dominação da natureza. No caso, o território da Grande São Paulo. A história institucional do saneamento na Grande São Paulo, que intentamos desenvolver, é um ponto de chegada derivado das para relações de causalidade detonadas pelo processo de metropolização.

A explosão urbana porque passou a Grande São Paulo – GSP determinou a necessidade de integração das políticas de desenvolvimento urbano para além dos territórios dos municípios, num primeiro momento, e para além do território da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê posteriormente (RUTKOWSKI, 1999, p. 21; ver FERNANDES, 2004). Isto vem ocorrendo, em que pese as inúmeras críticas ao âmbito meramente técnico de dominação do território antigamente conhecido como terra da garoa (ver RUTKOWSKI, 1999, p. 14).

A compreensão do fenômeno metropolitano exige em "diversos níveis, a busca de interpretações globais com base nas realidades do presente, o que supõe o conhecimento do período histórico atual – período técnico-científico[1] – e suas repercussões sobre a sociedade e o território" (SANTOS, 2009, p. 88-89). Para Milton Santos, "o fato metropolitano se apresenta como uma *totalidade menor* dentro da *totalidade maior*" (idem). Por isto, esta pesquisa se impõe a dificuldade de produzir uma representação interdisciplinar dos processos de formação das relações intergovernamentais (RIGs) entre municípios e estado para a implantação de sistemas metropolitanos de saneamento.

1. Para Santos (2009, p. 37), o período técnico-científico é aquele em que o território se mecaniza, como conceito distinto do período do meio natural em que "o homem escolhia da natureza aquilo que considerava fundamental ao exercício da vida" (2009, p. 37). Caracterizando a urbanização brasileira na fase do capitalismo maduro, Santos prefere complementar os termos que designam a forma de apropriação do território pelo homem, como meio técnico-científico-informacional. Pois, esta fase é marcada "pela presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para sua realização. A informação, em todas as suas formas, é o motor fundamental do processo social e o território é, também, equipado para facilitar a sua circulação" (SANTOS, 2009, p. 38).

1.1. Procedimentos de pesquisa

A opção pelo objeto merece uma advertência sobre meu envolvimento e exercício profissional direto em administrações municipais e em serviços municipais de saneamento básico de 2002. O problema da objetividade e controle de "bias" (pesquisa tendenciosa) é nosso pressuposto pessoal que se realiza no sentido da busca interna e controlada de conter a subjetividade. Conforme Goldenberg (2011, p. 45):

> O pesquisador deve buscar o que Pierre Bourdieu chama de objetividade: o esforço controlado de conter a subjetividade. Trata-se de um esforço porque não é possível realizá-lo plenamente, mas é essencial conservar-se esta meta, para não fazer do objeto construído um objeto inventado. A simples escolha de um objeto já significa um julgamento de valor na medida em que ele é privilegiado como mais significativo entre tantos outros sujeitos à pesquisa. O contexto da pesquisa, a orientação teórica, o momento sócio-histórico, a personalidade do pesquisador, o ethos do pesquisado, influenciam o resultado da pesquisa. Quanto mais o pesquisador tem a consciência de suas preferências pessoais mais é capaz de evitar o bias, muito mais do que aquele que trabalha com a ilusão de ser orientado apenas por considerações científicas" (GOLDENBERG, 2011, p. 45)

Esta pesquisa enfrentará duas situações concretas, uma histórico-geográfica e outra institucional, que estruturam as relações intergovernamentais voltadas a viabilizar o saneamento como política pública metropolitana. O estudo de caso da história institucional dos serviços de saneamento da Grande São Paulo a partir de 1875 está no Capítulo 4, cujo objetivo é compreender como se dá a interação dos atores governamentais ao longo da história marcada por momentos democráticos e ditatoriais. O método de estudo caso tem a finalidade de aprofundar ao máximo na realidade analisada, buscando "apreender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto" (GOLDENBERG, 2011, p. 33-34; ver também YIN, 2001).

O estudo está focado na busca pela compreensão dos processos decisórios dos entes governamentais responsáveis pela política pública do saneamento da GSP. Pesquisando, por razões profissionais, sobre a relação jurídica entre o município e o estado que deu sustentação para o fornecimento de água no atacado, nos deparamos com o art. 4º da Lei nº 2.627, de 20 de janeiro de 1954, ato de criação do Departamento de Águas e Esgotos do Estado de São Paulo, afirmando que esta organização "exercerá sua ação no município da Capital e nos de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, dentro dos limites de atribuições

resultantes desta lei e em harmonia com o peculiar interesse e autonomia municipais". Ao descobrir esta legislação, encontramos uma série de perguntas. Esta pesquisa busca responder algumas delas dentro da delimitação do tema a seguir: por que um ato normativo de criação de organização estadual trataria especificamente de alguns municípios? Qual a relação entre esta norma, o processo de metropolização e a implantação das infraestruturas metropolitanas de saneamento? Se esta norma e a própria Constituição Federal de 1988 primam pela cooperação federativa, porque atualmente há tantos conflitos políticos, judiciais, financeiros e administrativos na gestão metropolitana de saneamento?

1.2. Delimitando o tema: objeto e abordagens

A história do saneamento da Grande São Paulo (GSP) é apresentada como estudo de caso de um processo geral dos conflitos federativos em Regiões Metropolitanas. O horizonte histórico que circunscreve o problema percorre os processos de explosão urbana e metropolização dos grandes centros urbanos brasileiros até o presente momento. O objetivo desta dissertação é compreender o velho conflito da titularidade dos serviços de saneamento entre municípios e estados, por meio do estudo das *relações intergovernamentais* concretamente estabelecidas entre os prestadores municipais e estaduais na Grande São Paulo, particularmente a partir da década 1940, quando a conurbação das cidades tornam, como exigências inelutáveis, o estabelecimento de relações interfederativas e de integração dos sistemas de infraestrutura de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Este estudo de caso enfrenta um problema de conflitos de competência, de jurisdição e de poder, dentro do sistema federativo das *relações intergovernamentais* em regiões metropolitanas, considerando as mudanças institucionais e de regime político com a Constituição de 1946, com a Carta de 1967-1969 e com a Constituição de 1988.

O objeto de estudo será enfrentado dentro da interdisciplinaridade entre Geografia, Ciência Política, Administração Pública e Direito, para compreender as mudanças institucionais dos serviços na Grande São Paulo. De forma geral, a questão metropolitana do saneamento é enfrentada como uma política pública ao longo da história das instituições de saneamento da GSP, tendo por base as publicações dos gestores das organizações estaduais de prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SAEs), como fonte secundária, e os atos normativos, como primárias, priorizando a análise qualitativa da relação das transformações organizacionais dos prestadores estaduais com as mudanças de regime político e institucionais pelas quais passou o Brasil no século XX. De forma particular, intenta-se

apresentar as relações intergovernamentais (RIGs) entre municípios e estado no processo de metropolização da GSP, para compreender como e por que trajetórias se perderam, permaneceram e são retomadas ainda hoje, seja causando conflitos, seja se apresentando como possíveis caminhos de consenso.

O Capítulo 2, "Uma abordagem institucionalista histórica da questão metropolitana", busca desenvolver os conceitos de *path dependence* (dependência de trajetória) e de *critical juncture* (momento crítico) que, pela perspectiva metodológica de Paul Pierson (2004), se revelam fundamentais para compreender a interação dos atores e as mudanças institucionais, como processos políticos e históricos, para além dos limites das abordagens teórico-racionalistas (2004, p. 9). Paul Pierson, em *Politics in Time*, demonstra a importância das relações causais mediatas, por possibilitaram uma história institucional de longa duração (2004, p. 92). A abordagem institucionalista histórica do conceito de *path dependence* de Paul Pierson possibilita situar a aplicação dos conceitos por esta pesquisa em comparação a outros estudos que aplicam os conceitos neo-institucionalistas à questão das regiões metropolitanas (SOUZA, 2007; GARSON, 2009; MACHADO, 2009; FERNANDES e WILSON, 2013).

O Capítulo 3, "O conflito da titularidade dos serviços de saneamento em Regiões Metropolitanas" é uma apresentação da situação do problema. Realizamos um percurso da questão metropolitana do saneamento, a partir das causas imediatas que explicam a atual realidade conflituosa e que guardam relação direta com a herança centralizada da gestão metropolitana no Regime Militar (SOUZA, 2007, p. 237). Esta narrativa pretende trazer as principais referências da literatura, cujo conteúdo é intenso e rico em apresentar uma cadeia de causalidade com base em fatos pós Constituição de 1988. Em que pese a ampliação regulatória das atribuições dos entes federados pela Lei Nacional do Saneamento Básico de 2007 e pelo recente Estatuto da Metrópole de 2015, as tensões nas relações intergovernamentais no setor do saneamento permanecem indicando a necessidade de novos estudos que priorizem o foco das relações políticas (*politics*), a fim de melhor conhecer as complexas formas de competição e de cooperação entre os atores governamentais.

A história institucional do saneamento da Grande São Paulo, no Capítulo 4, intenta responder às perguntas: *quais* instituições afetaram os comportamentos e decisões dos atores e *como* aconteceu a interação dos atores para a tomada a decisão pela implantação e operação de sistemas metropolitanos de abastecimento de água e tratamento de esgoto na Grande São Paulo? Com base na periodização de Langenbuch (1971), a história do saneamento foi dividida em dois momentos:

1) **os períodos da Pré-metropolização (1875 a 1915) e do Início da Metropolização (1915 a 1940)** foram considerados como um único momento para a história do saneamento, quando aconteceram as primeiras atividades públicas de abastecimento de água, a delegação dos serviços à Companhia Cantareira e Esgotos (1875 a 1893) e a criação da Repartição de Águas e Esgotos – RAE (1893 a 1954);

2) **o período da Grande Metropolização(pós 1940)** para a história do saneamento se inicia com a adução do Sistema Rio Claro para abastecer as cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul (ABC) em 1949, que, integrando o território supramunicipal, significou uma cooperação interfederativa formalizada por meio de pacto para compra de água no atacado entre estes municípios e a RAE, numa relação de interdependência, que é autorreforçada por todas as organizações estaduais que sucederam a autarquia até os dias de hoje, relativamente aos municípios de São Caetano do Sul, Santo André, Mauá, Guarulhos e Mogi das Cruzes da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A Grande Metropolização que, entre vários processos de transformação do território, inclui a extensão da malha urbana para além dos limites dos municípios da Grande São Paulo a partir da década de 1940, foi alavancada principalmente pelas redes de transportes instaladas nos períodos anteriores. As linhas férreas promoveram uma nova organização espacial que se iniciou com os "povoados-estações", desenvolvendo-se para "subúrbios-estações" até se tornarem várias das cidades que compõem a atual Região Metropolitana de São Paulo (LANGENBUCH, 1971, p. 98 ss.). Já a implantação das redes técnicas de saneamento caminhou até o fim da década de 1940 dentro dos limites municipais. A realização do abastecimento dos municípios do ABC pelos Sistemas do Rio Claro (1949) e do Rio Grande (1958) inaugura o que veio a se denominar Sistema Adutor Metropolitano, cuja complexidade reside na existência de sistemas integrados operados pelas organizações estaduais e municipais. Sob o pano de fundo da metropolização, foram destacados os primeiros processos de relações intergovernamentais que oficializaram a expansão das redes de abastecimento de água para além dos limites territoriais dos municípios. A implantação e operação dos serviços saneamento na GSP foram realizados pelos municípios e principalmente pelas organizações do Estado de São Paulo que sempre atuou na capital. O foco principal foi compreender as relações intergovenamentais na gênese da metropolização para identificar as trajetórias que se mantiveram, que se perderam ou que foram retomadas ao longo das mudanças institucionais decorrentes dos regimes políticos da Constituição de 1946, da Carta de 1967-1969 e da Constituição de 1988.

Este trabalho aponta três inovações para a literatura sobre o tema. Primeiro, intentou-se abordar os conflitos da titularidade do saneamento em Regiões Metropolitanas, a partir do foco nas relações intergovernamentais concretamente estabelecidas na Grande São Paulo no processo metropolização, por meio dos pressupostos metodológicos do institucionalismo histórico de Paul Pierson (2004). Segundo, do esforço de enfrentar o tema de forma interdisciplinar, identificou-se o fato demonstrativo e significativo do processo de metropolização do saneamento na Grande São Paulo, com a implantação da rede técnica que integra o território para além dos limites municipais, o que se deu com a adução do Sistema Rio Claro (1949) para as cidades do ABC e a implantação do Sistema Rio Grande (1958). Estes são marcos históricos do saneamento na metropolização da Grande São Paulo. Terceiro, apesar desta pesquisa não ousar discutir as questões sobre os dilemas para a cooperação em RMs ou por que as RMs continuam ingovernáveis, buscamos demonstrar que a existência histórica da cooperação federativa para a realização de política pública metropolitana, mesmo no contexto da ausência de instituições metropolitanas, revela a necessidade de aprofundar as pesquisas sobre os processos políticos e econômicos que incentivam ou restringem a cooperação dos atores que, no atual contexto, passa pela sociedade, pelo Estado e pelo mercado.

2. UMA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA HISTÓRICA DA QUESTÃO METROPOLITANA

A questão metropolitana vem sendo tratada por meio de uma diversidade de campos do conhecimento e de abordagens teóricas nas últimas décadas. Para esta pesquisa, o que interessa é o campo da literatura institucionalista que aborda as RMs e com o qual podemos estabelecer uma interlocução que possibilite um processo de acúmulo de conhecimento empírico e crítico aos conceitos aqui utilizados. Isso porque entendemos que a abordagem institucionalista vem permitindo avanços para a questão central deste problema no cenário brasileiro, qual seja, a herança da experiência centralista e tecnocrática da década de 1970, que legou um agravamento dos conflitos de competência e tensões nas relações inter e intragovernamentais, aprofundando, portanto, as clivagens federativas e os problemas de cooperação (SOUZA, 2007, p. 236).

A abordagem institucional se volta ao estudo das regras, dos procedimentos e da organização formal das instituições, bem como do seu impacto na prática político-administrativa (ver SOUZA, 1998, p. 55). Pela perspectiva geral da filosofia e da ciência política é possível recuperar as questões institucionais desde as preocupações de Aristóteles com as formas boas e corrompidas de governo, que juntamente com os demais clássicos fariam parte da escola dos “velhos institucionalistas” (PETERS, 1999, p. 3). Por isto, parece-nos que seja necessário estabelecer uma distinção entre os estudos de problemas institucionais daqueles de abordagem institucionalista que definem situações empíricas orientadas por pressupostos das correntes institucionalistas da escolha racional, do institucionalismo histórico, do institucionalismo sociológico e ainda daquelas que as mesclam (HALL e TAYLOR, 2003).

Na primeira situação, estão as pesquisas de abordagens dos problemas sócio-políticos e institucionais metropolitanos estruturadas em métodos quantitativos e qualitativos e em conceitos teóricos da tradição da ciência política (SOUZA, 1981; BRITTO, 1996; BALBIM, 2012). Na segunda, estão os estudos voltados a produzir conhecimento orientado por pressupostos teórico-conceituais institucionalistas. Nesta linha de pesquisa, destaca-se trabalhos de Sol Garson (2009) e Gustavo Machado (2009) que desenvolvem o problema dos dilemas da cooperação das relações intergovernamentais em regiões metropolitanas, sendo a primeira em relação aos fatores históricos, institucionais e políticos para a estruturação fiscal interfederativa e o segundo em relação a importância da redução dos custos transacionais por meio da implantação de formas de incentivos pelos entes federados que coordenam os

processos, seja na relação voluntária (estudo sobre o consorciamento no Grande ABC), seja na relação compulsória (estudo sobre a Região Metropolitana de Belo Horizonte).

Esta pesquisa busca interpretar e compreender a história das organizações de saneamento na GSP, por meio dos conceitos de *path dependence* e *critical juncture* do institucionalismo histórico. Como estes conceitos não são unívocos nas abordagens neo-institucionalistas, a ideia central deste capítulo é percorrer o diálogo entre Douglass North e Paul Pierson para a compreendê-los singularmente no institucionalismo histórico e no institucionalismo de escolha racional.

2.1. Por que as instituições importam?

As instituições importam? Trazendo tal crítica para o contexto teórico e empírico desta pesquisa, pode-se dizer que, se a ausência das instituições (metropolitanas) não importa, pelo menos causam muitos problemas. Pois, o vácuo da definição de governança metropolitana na Constituição Federal de 1988 é uma das causas imediatas dos conflitos de competência e das tensões intergovernamentais em RMs.

É necessário que se afaste de uma compreensão trivial sobre a importância das instituições. Marta Arretche trata a questão com cautela ao explicitar que a contribuição central da agenda institucionalista "está em identificar *quais* instituições de fato afetam comportamentos e decisões, e *como*, isto é, por meio de que processos e mecanismos". (ARRETCHE, 2007, p. 149, grifos da autora)[2]. A crítica ao institucionalismo é que ele não se aplica a todos os fenômenos (ARRETCHE, 2007, p. 148). Com efeito, cumpre demonstrarmos em que medida se aplica ao objeto da presente pesquisa. Nesta primeira parte, o objetivo é rever alguns conceitos institucionalistas que demonstrem a importância das instituições, a fim de estabelecer o marco lógico e sua adequação a compreensão do fenômeno das relações entre instituições, dos comportamentos dos atores governamentais e dos resultados da história das relações intergovernamentais no setor de saneamento na RMSP. A demonstração de que as instituições importam será feita a partir da releitura do problema da importância das instituições na perspectiva da escolha racional e do institucionalismo histórico.

A diversidade de abordagens institucionalistas, inclusive ocorrendo alguma mistura entre as correntes mais recentemente, nos obriga a restrição a determinados autores e obras, a fim de evitar generalizações conceituais só permitidas a teóricos com larga bagagem sobre as

2. Para aprofundar este debate das interações entre Federalismo e Políticas Sociais no âmbito do neo-institucionalismo, ver Vanessa Elias de Oliveira (2007, p. 41).

convergências e divergências entre as correntes institucionalistas (HALL e TAYLOR, 2003, PETERS, 1999). A principal marca distintiva entre elas se dá com o surgimento do neo-institucionalismo após a década de 1980, tendo se desenvolvido como reação contrária as perspectivas centradas no indivíduo, como ser autônomo, e de caráter behavioristas, muito influentes no período pós II Grande Guerra, segundo Hall e Taylor (2003) e Guy Peters (1999). Estes autores demonstram que o neo-institucionalismo não é uma corrente unificada de pensamento. Apesar de possuírem o mesmo ponto de partida da busca pela relação entre instituição e comportamento e pela explicação do processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam.

O neo-institucionalismo é composto por pelo menos três escolas diferentes que se desenvolveram de forma independente: o institucionalismo histórico, o institucionalismo de escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL e TAYLOR, 2003, p. 193-194). E ainda temos que considerar a variabilidade metodológica dentro de cada uma destas correntes (THELEN, 1999, p. 370). Cada vez mais, vai se tornando difícil considerar apenas a existência de três escolas. Isto porque não se pode desconsiderar as iniciativas mais recentes de interlocução entre estas mesmas (idem, p. 221-222; ver SCHMIDT, 2010). É o que podemos constatar, a seguir, da abordagem de Paul Pierson sobre a questão do tempo para a mudança institucional que tem por principal interlocutor Douglass North.

Para o institucionalismo histórico o que importa é o legado do passado. Esta pesquisa é tributária desta corrente, porque busca comprovar a tese de que, com as regras institucionais que possibilitaram a formação das primeiras relações intergovernamentais para gestão do saneamento na GSP, houve uma contínua e determinante influência da autonomia municipal frente às mudanças institucionais centralizadoras e tecnocráticas para o saneamento e para a gestão metropolitana estabelecidas pelo Regime Militar com a Carta Outorgada de 1967. Como se verá, não se trata meramente de demonstrar que a "história importa", mas que as escolhas originais implicam constrangimentos em face dos quais os atores são obrigados a considerar os custos de transação para uma mudança de trajetória (NORTH, 1990, p. 138; idem e 1994, p 12; LEVI, 1997, p. 28; SOUZA, 2007, p. 237).

É importante advertir que a presente pesquisa se afasta de apropriações determinísticas do conceito de *path dependence*, como a de Putnam sobre a origem dos ciclos virtuosos e viciosos, respectivamente no norte e sul da Itália no século XIV. A própria construção teórica de D. North expõe o problema respeitando sua complexidade, à medida que, nas mudanças institucionais, leva em conta a percepção dos atores em seus aspectos ideológicos, uma vez que influenciam a construção subjetiva de modelos que determinam as

escolhas (1990, p. 103; 1994, p. 12)[3]. E, mais ainda, a releitura pelos institucionalistas históricos, colocam o problema da *path dependence* no âmbito da epistemologia de uma ciência social e política capaz de produzir conhecimentos de natureza probabilística (PIERSON, 2004, p. 50 e p. 53; ver também ARRETCHE, 2007, p. 148).

Após esta rápida apresentação do institucionalismo, retomamos a pergunta: por as instituições importam? Para Douglass North as instituições importam porque são relevantes em razão da análise dos custos de transação. Ele se notabilizou por demonstrar a importância das instituições para o desenvolvimento econômico à medida que concebeu uma estrutura analítica na qual a questão do custo de transação é a pedra de toque para compreender as mudanças institucionais ao longo do *tempo*. O projeto intelectual de D. North é a história econômica, o que lhe forneceu as bases para rever e inovar na tradição neoclássica da maximização da riqueza[4].

Nas palavras de Sebastião Velasco Cruz, "sua tarefa é a de um reformador moderado" (2003, p. 111). Ele aprofunda o debate sobre as condições para o desenvolvimento econômico até então realizado pelos neoclássicos, para os quais os mercados eficientes são aqueles sem custos de transação. Pois, "quando os custos de transação são consideráveis, as instituições passam a adquirir importância" (NORTH, 1994, p. 10). A existência de um conjunto de instituições políticas e econômicas que estabeleçam transações de baixo custo viabiliza a existência de mercados de produtos e fatores eficientes que são necessários ao crescimento econômico (NORTH, 1994, p. 9-10). Para os economistas neoclássicos, as instituições são consideradas como um dado do problema da operação dos mercados eficientes,

---

3. Particularmente no trabalho Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. (1994), publicado originalmente em inglês em 1992, D. North faz uma síntese do trabalho publicado em 1990 e reserva um bom espaço para o debate da ideologia na formação do comportamento do sujeito: "a ideologia, fundada nos 'modelos' subjetivos a que as pessoas recorrem para explicar e avaliar o mundo à sua volta, não só desempenham um papel fundamental nas opções políticas como é também o elemento-chave das opções individuais que afetam o desempenho econômico... A importância da ideologia é função direta dos custos inerentes à avaliação e à execução de contratos. Se a avaliação e a garantia de execução contratual puderem ser realizadas a custos baixos, não importa muito se as pessoas julgam as regras do jogo justas ou injustas. Mas como avaliação e execução de contratos custam caro a ideologia tem importância" (1994, p. 12; 1990, p. 111).

4. De acordo com Velasco Cruz, no estudo sobre as origens da economia ocidental, *The Rise of the Western World. A New Economic History* (1973), "já encontramos os rudimentos de uma teoria das instituições e da mudança institucional. As instituições reduzem a incerteza e os custos de transação envolvidos na atividade econômica, tornando possível a coordenação dos agentes e a operação eficiente dos mercados; a variação nos preços altera marginalmente o poder de barganha dos atores e, no decurso do tempo, provoca mudanças mais ou menos pronunciadas nas instituições que moldam a economia considerada" (CRUZ, 2003, p. 108).A crítica aos neoclássicos nas palavras do próprio Douglass North está em que aqueles se preocupam com o funcionamento dos mercados, mas não com a forma pela qual os mercados se desenvolvem. Para D. North (1993), a teoria neo-clássica que foca no desenvolvimento e, mais recentemente, na mudança tecnológica e no investimento no capital humano, forneceu precisão matemática e elegância modelada a um mundo sem atrito e estático. Entretanto, "na análise do desempenho econômico ao longo do tempo, ela continha duas suposições errôneas: uma que instituições não importam e dois que o tempo não importa" (1993).

mas poucos deles compreendem as exigências institucionais como parte da criação do próprio mercado.

Pelo postulado neoclássico da racionalidade instrumental, os atores possuem informações necessárias para avaliar e agir no sentido de alcançar os objetivos propostos. Para Douglass North este postulado não pode ser assumido, se se considera realidades econômicas tão diversas e complexas. Para rever este postulado e conceber uma estrutura analítica, Douglass North se vale da história da economia para a concepção de mudança institucional no tempo, ou melhor, no tempo e no espaço. E, de outro lado, se vale de uma nova perspectiva dos custos de transação. A estrutura analítica deve pressupor mercados incompletos e imperfeitos que "caracterizam em grande medida o mundo atual e o passado, como também leva o pesquisador chave das imperfeições dos mercados – os custos de transação" (1994, p. 17).

Deste debate introdutório sobre a abordagem de D. North, destacamos o enfrentamento das imperfeições da realidade dos mercados em detrimento dos pressupostos abstratos para a compreensão da dinâmica do mundo econômico. Mas, de que maneira tal objetivo é enfrentado? Afinal, qual a estrutura analítica de D. North para analisar as mudanças institucionais? Em suas próprias palavras:

> integrando análise institucional na economia e na história econômica se está redirecionando a ênfase, mas não se está abandonando os instrumentos teóricos já desenvolvidos. Redirecionando a ênfase implica modificar a noção e as implicações de racionalidade, incorporando ideias e ideologias em nossa análise, estudando explicitamente os custos de transação para o funcionamento dos mercados políticas e econômicas, e compreender as consequências da dependência da trajetória para a evolução histórica das economias. Ao mesmo tempo, as ferramentas subjacentes da teoria neoclássica do preço e as técnicas quantitativas sofisticadas desenvolvidas por uma geração de cliometristas continuam a ser uma parte do conjunto de ferramentas (NORTH, 1990, p. 135, nossa tradução).

Sem aprofundar nas relações que se tem entre a escolha racional e o institucionalismo histórico (ver PETERS, 2005, p. 70-71), podemos dizer que as críticas de D. North são fundamentais no sentido de **permitir a inclusão da história para compreensão das instituições**[5]. Contudo, a abordagem do institucionalismo histórico, sem desconsiderar as

5. Numa abordagem da ciência política, sem a preocupação com os mercados ineficientes, Peter Hall é um precursor da abordagem histórica das instituições. Segundo Guy Peters, na análise das políticas econômicas da França e da Inglaterra (*Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, 1986), Peter Hall, sem fazer referência ao "institucionalismo histórico" e sem conter os componentes básicos desta corrente, argumenta que o entendimento das escolhas da economia política depende necessariamente do entendimento da história da política econômica (PETERS, 2005, p. 71).

contribuições deste economista, tem sua peculiaridade pelo foco na influência de uma variedade de fatores institucionais sobre as escolhas políticas e sobre a performance dos governos (idem, p. 72), além de considerar a complexidade sócio-política das origens de uma instituição (THELEN e STEINMO, 1992, p. 2). As instituições modelam não somente as estratégias dos atores voltadas a determinados fins (escolha racional), mas também estruturam a mediação das relações, seja num ambiente de cooperação ou de conflito, legando suas marcas nos resultados destes processos políticos (HALL, 1986, p. 44; THELEN e STEINMO, 1992, p. 9)[6].

2.2. O processo de dependência de trajetória

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; *apud* PIERSON, 2004, p. 172). Para fins da análise de uma dada situação institucional, considera-se a *dependência de trajetória* como um processo representativo de um fenômeno sócio-político, do qual se destaca aquilo que impacta ao longo do tempo. Ou, numa pergunta: do conjunto de impactos sociais, políticos e econômicos, quais são aqueles que permanecem e interferem na mudança e na estabilidade institucional? Os impactos só podem ser considerados como objetos históricos, ou seja, *ex post*, razão pela qual o objetivo é identificar o fio lógico que possibilita uma representação capaz de expressar o seu caráter eterno, à medida que se verifique a herança de eventos no passado, a permanência na atualidade e a possibilidade de permanência futuro.

A ideia de *dependência de trajetória* pode sugerir uma compreensão de que, com o fechamento do processo de mudança institucional, os resultados do processo e a interação entre os atores dentro da nova matriz sejam determináveis. Para Paul Pierson, "quando as sequências envolvem dinâmicas de autorreforço, podemos esperar períodos de abertura relativa (mas não

6. O enfoque no cálculo do custo e benefício entre uma opção e outra de comportamento pode ser muito adequado para as questões econômicas, as quais ocupam quase a integralidade das relações na sociedade ocidental. Contudo, as questões ideológicas, particularmente as ideias de cooperação e solidariedade, inclusive nos processos econômicos de produção da vida, representam, para alguns atores, valores fundamentais que sustentam e orientam seus comportamentos. No âmbito da análise da mudança institucional da política e das políticas públicas, compreendidas ou não numa temporalidade, que deixem de considerar os valores e as ideias das regras do jogo e dos atores, estarão, na prática da realização, fadadas a ineficiência e provavelmente ao fracasso. O problema, como se demonstrará nos itens a seguir, é que D. North considera o aspecto ideológico como variável que interfere no custo transacional, mas a análise sócio-política exige uma compreensão tão complexa quanto são as clivagens e conflitos inscritos num processo de mudança institucional.

total), seguidos de períodos de estabilidade relativa (mas não, total ou permanente)" (2004, p. 53). Por esta perspectiva da mudança e da estabilidade institucional, é que a abordagem histórica do institucionalismo considera a sequência temporal de um problema sócio-político mais complexo do que o mero cálculo comportamental dos atores de um jogo.

Entretanto, no estágio atual de desenvolvimento destas duas correntes institucionalistas, não é possível fazer uma distinção clara entre o que seja uma e o que seja outra. Pois, principalmente entre estas duas correntes, há uma clara tendência de aproximação de ambos os lados: autores da escolha racional se propõem a enfrentar problemas "culturais", assim como autores do institucionalismo histórico se valem da racionalidade instrumental como critério de seleção de objetos históricos (HALL e TAYLOR, 2003, p. 221-222).

Paul Pierson constata uma possibilidade de complementaridade com alguns analistas da escolha racional. Isto quando estes teóricos argumentam sobre o papel da sequência temporal na estruturação de uma situação de escolha coletiva, além do que eles elaboram fortes e precisos argumentos sobre porquê, onde e como a ordenação temporal das escolhas podem ser consequentes (PIERSON, 2004, p. 54). A temporalidade, então, passa a ser um enfoque fundamental para a compreensão e identificação de processos de *dependência de trajetória* inscritos nas situações de mudança e de estabilidade institucional (idem, p. 53).

Buscamos desenvolver o conceito de *dependência de trajetória*, a partir de um exercício de aproximação da construção conceitual de Douglass North na obra *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* e da apropriação crítica que Paul Pierson realiza da mesma para desenvolver o seu próprio conceito. Esta breve apresentação do conceito de *dependência de trajetória* enfrentará os seguintes pontos: (a) algumas perspectivas do conceito de *path dependence*; (b) a distinção conceitual entre instituições e organizações; (c) *critical juncture*: a história importa! São estes os componentes que nos parece necessários para explicar um processo de *dependência de trajetória* identificando como os atores se comportam, em consideração aos custos de transação e às regras do jogo, que são demarcadas pelo momento crítico de mudança de conjuntura. Com efeito, esperamos desenvolver tal conceito pela abordagem do institucionalismo histórico, no sentido de ir além da noção literal de que "as instituições importam" e de que "a história importa".

2.2.1. Duas perspectivas do conceito de *path dependence*

É do campo dos estudos das organizações econômicas, o primeiro exemplo de estudo que tratou do impacto de uma decisão passada nas futuras decisões foi a tecnologia do

teclado QWERTY, realizada Paul David (1985). Em algumas situações, a tecnologia exige alto esforço de aprendizagem, o que inibe a opção por outra, mesmo que mais simples[7]. Retomaremos estas bases conceituais de *path dependence*, por meio da leitura que Paul Pierson realiza das noções dos retornos crescentes e decrescentes de David e Arthur e a leitura que Douglass North faz destes economistas. Deste percurso de Paul Pierson, não aprofundaremos a perspectiva econômica da reconstrução conceitual (ver THELEN, 1999; BERNARDI, 2012), para focarmos no intento da aplicabilidade às questões sócio-políticas e, por consequência, ao próprio objeto deste trabalho.

A *dependência de trajetória* como instrumento de pesquisa teórico conceitual tem um importante papel na estrutura analítica para examinar as mudanças institucionais de Douglass North. Este prêmio Nobel de Economia demonstra que a busca neoclássica por mercados eficientes precisa pressupor as imperfeições dos mercados, caracterizados pela existência de custos de transação, além de pressupor as instituições consideradas singularmente e/ou em suas complementaridades, como questões essenciais para que os mercados alcancem eficiência sobre bases permanentes. Paul Pierson, partindo principalmente das contribuições de Douglass North, revisa a literatura dos economistas que trabalham os conceitos de "increasing returns" (ou "positive feedbacks) e de "path dependence" (ARTHUR, 1994, DAVID 1985), como forma de preparar sua argumentação para recolocar a aplicação destes conceitos no campo da ciência política e social[8].

Tal debate foi realizado pelos economistas Arthur, David e North. Os dois primeiros estudiosos entendem que não somente a caracterização das mudanças tecnológicas, mas também as condições nas quais elas se originam são importantes para a caracterização dos "increasing returns". Isto porque as condições em que tais processos ocorrem são similares

---

7Nas palavras de Paul Pierson: "Este movimento aciona um processo de feedback positivo, melhorando o desempenho da tecnologia A, que induz mais novos usuários a adotá-lo, que alarga o vazio entre a tecnologia A e B, incentivando ainda mais usuários a gravitar à tecnologia A. As vantagens da tecnologia A rapidamente tornam-se irresistíveis, mesmo que a tecnologia B tivesse gerado retornos mais elevados para todos os usuários, se tivesse sido a primeira a chegar a um limiar crítico de uso". Outros exemplos oferecidos por P. Pierson são: o triunfo do reator nuclear de água leve nos Estados Unidos, as batalhas entre Betamax e VHS e gravadores de vídeo baseados em DOS e computadores Macintosh, designs de automóveis adiantados e normas concorrentes para corrente elétrica (PIERSON, 2004, p. 23).

8. Segundo P. Pierson, "durante os últimos 20 anos, entretanto, esta tradição dos "retornos-decrescentes" enfrentou um desafio de grandes proporções. Os economistas têm demonstrado um crescente interesse na ideia de "retornos crescentes" – onde cada incremento adicionado a uma linha particular de atividade produz benefícios muito maiores. Em uma ampla gama de assuntos, incluindo a localização espacial da produção, o desenvolvimento do comércio internacional, as causas do crescimento econômico e o surgimento de novas tecnologias, os argumentos path dependence tornaram-se predominantes. As ideias desenvolvidas nesta pesquisa não são inteiramente novas. No entanto, nos últimos anos, proeminentes economistas adotaram essas ideias. Seus trabalhos têm recebido atenção considerável nos principais periódicos. Douglass North, que coloca grande ênfase em tais argumentos em sua análise do desenvolvimento do capitalismo moderno, foi recentemente laureado com o Prêmio Nobel de Economia" (PIERSON, 2004, p. 22).

àquelas que ocorrem frequentemente no mundo da política ("politics"). "Estes argumentos, assim, proporcionam uma base para o desenvolvimento de hipóteses sobre quando os processos de 'positive feedbacks' são suscetíveis de operar no mundo social" (PIERSON, 2004, p. 24)

Para Paul Pierson, Douglass North possui uma aplicação própria dos argumentos de "increasing-returns" às questões sobre implantação e mudança institucional, as quais têm implicações profundas para os cientistas sociais (PIERSON, 2004, p. 26 *apud* NORTH, 1990a, 95):

> North argumenta que todos os recursos identificados por Arthur nas investigações de retornos-crescentes em tecnologia podem ser aplicados às instituições. Em contextos de interdependência social complexo, novas instituições implicam frequentemente altos custos de implantação e provocam efeitos consideráveis de aprendizagem, efeitos de coordenação e expectativas adaptativa. Instituições estabelecidas gerar incentivos poderosos que reforçam sua própria estabilidade e desenvolvimento (PIERSON, 2004, p. 26, nossa tradução).

A perspectiva de D. North sobre os processos de *dependência de trajetória* considera fundamentalmente os custos transacionais para a mudança institucional, o que se adequa perfeitamente a uma visão econômica de tais processos. Já Paul Pierson, sem se opor frontalmente a esta marca da escola da escolha racional, acentua o caráter temporal inscrito nos processos de *dependência de trajetória*, o que permite uma abordagem mais complexa do fenômeno tal qual um objeto de estudo do campo das ciências sociais. A seguir, faremos uma breve apresentação destas duas abordagens do conceito de dependência de trajetória.

A) Processo de dependência de trajetória sob o foco do custo de transação

O sistema econômico é composto pelo processo produtivo voltado diretamente ao desejo de consumo da sociedade, assim como por um conjunto de operações que não estão diretamente encadeadas com a finalidade de produção-distribuição das necessidades humanas, mas, indiretamente encadeadas com processos instrumentais e de intermediação. Para D. North, "os custos de transação podem ser definidos como aqueles a que estão sujeitas todas as operações de um sistema econômico" (1994, p. 10). Como exemplos, temos a advocacia, o sistema financeiro, a contabilidade, os serviços de escritórios e também os processos políticos, "que não produzem nada do que os indivíduos consomem" (NORTH, 1994, p. 10). A perspectiva econômica de Douglass North, de fato, não é uma abordagem típica da escola de

escolha racional, uma vez que não descarta a existência das clivagens provocadas pela relação competitiva do mercado.

Focar o problema dos custos de transação possibilita desvendar, em outras palavras, o porquê as instituições importam. Quais são as variáveis que compõem o custo de transação? Para D. North (1994, p. 10-12) as variáveis são quatro:

1) A variável chave é o custo da quantificação dos atributos de valor dos bens e serviços ou do desempenho dos agentes, por meio dela se mensura não só as dimensões físicas do objeto de troca (cor, tamanho, peso, quantidade etc.), como também as dimensões dos direitos de propriedade incluídos na troca.

2) A segunda variável é o tamanho do mercado, que determina se o intercâmbio é pessoal ou impessoal. Uma forma e outra estabelecem limites ao comportamento dos atores, sendo muitas vezes até inexistentes na primeira, mas na segunda, com a desconfiança de uma parte tirar proveito da outra, há um aumento do custo de transação devido à necessidade de especificações mais minuciosas.

3) A terceira variável do custo do processo de troca diz respeito ao cumprimento das obrigações assumidas. "Em um mundo no qual todas as regras fossem cumpridas à perfeição, haveria uma terceira parte imparcial que julgaria (sem qualquer custo) as controvérsias, concedendo indenização à parte prejudicada por infração de cláusulas contratuais. Em um mundo assim, o oportunismo, a omissão e o logro nunca valeriam a penas. Mas tal mundo não existe".

4) A quarta variável dos custos de transação é a ideológica que tanto possui importante papel nas opções políticas dos indivíduos quanto na avaliação sobre a equidade das regras do jogo e sobre a justiça ou injustiça de cláusulas contratuais.

Considerando a premissa neoclássica comportamental de maximização da riqueza, somente as três primeiras variáveis são responsáveis pelar formação dos custos de transação (NORTH, 1994, p. 12). Já para North a variável ideológica, como "'modelos' subjetivos a que as pessoas recorrem para explicar e avaliar o mundo a sua volta", devem também ser considerada, porque a visão de mundo dos atores interfere nos juízos de valor sobre as regras do jogo, o que não deve ser desprezado para a composição dos custos de transação. Pois,

> um mercado eficiente é consequência de instituição que, em determinado momento, oferece avaliação e execução contratuais de baixo custo, mas o meu tema aqui se refere aos mercados que mantêm essas características em bases permanentes. Para que a eficiência seja duradoura, é essencial haver instituições econômica e politicamente

> flexíveis, que se adaptem às novas oportunidades. Tais instituições eficientes e adaptáveis têm que oferecer incentivos para a aquisição de conhecimentos e instrução, promover inovações e estimular a disposição de correr riscos e a criatividade... As instituições, portanto, devem não só promover a avaliação dos direitos de propriedade a baixos custos e a legislação sobre concordatas, como também oferecer incentivos que estimulem decisões descentralizadas e mercados efetivamente competitivos (NORTH, 1994, p. 12-13).

O desempenho econômico é função das instituições e de sua evolução. Juntamente com a tecnologia empregada, elas determinam os custos de transação e produção (NORTH, 1994, p. 13):

> minha teoria das instituições é construída a partir da teoria do comportamento humano combinada com a teoria dos custos de transação. Quando nós os combinamos, podemos entender porque as instituições existem e qual o papel que elas desempenham no funcionamento das sociedades. Se nós agregamos uma teoria da produção, podemos, então, analisar o papel das instituições no desempenho da economia (NORTH, 1990, p. 27).

Os custos transacionais são as chaves para compreensão da imperfeição dos mercados. Seja em função de variáveis internas ou externas, tanto a mudança interna às organizações, como a mudança institucional no âmbito do que sejam as regras do jogo, acontecem segundo a ideia que os agentes econômicos e políticos formulam sobre os custos transacionais em face de determinada matriz institucional de regras formais e restrições informais vigentes. Pois, a

> direção da mudança é determinada pela dependência de trajetória do curso adotado. As organizações políticas e econômicas que derivam de determinada matriz institucional tipicamente têm interesse em perpetuar a estrutura vigente. As complementaridades, as economias de abrangência [escala] e as externalidades complexas, citadas anteriormente, distorcem a mudança para favorecer os interesses das organizações existentes. Os interesses dessas organizações, que produzem a dependência de trajetória adotada, e os modelos intelectuais dos empresários, que produzem ideologias, “racionalizam” a matriz institucional vigente e, por conseguinte, influenciam os atores no sentido de apoiar as políticas concebidas no interesse das organizações existentes (NORTH, 1994, p. 15-16).

E, concluímos com as próprias palavras de D. North:

> Path dependence significa que a história importa. Não podemos entender as escolhas de hoje (e defini-los na modelagem de desempenho econômico) sem traçar a evolução incremental de instituições. Mas estamos apenas começando a séria tarefa de explorar as implicações de path dependence[9].

Em que pese Douglass North e Paul Pierson terem o mesmo ponto de partida institucionalista, é importante salientar a diferença de perspectiva tanto teórica como empírica que se propõem a enfrentar. A questão central é o desenvolvimento de uma estrutura analítica para examinar as mudanças institucionais. Entretanto, nas referidas obras, o instrumental analítico da escolha racional tem como pedra de toque o custo transacional que tem implicação no problema da eficiência dos mercados, enquanto que o problema da *Politics in Time* é a importância da dimensão temporal da vida social para o entendimento das resultantes políticas.

B) Processo de dependência de trajetória sob o foco de seu horizonte temporal

A própria diferença entre as denominações "increasing-returns" e "positive feedback" para a construção do significado de "path dependence" está na origem da distinção que Paul Pierson faz da abordagem econômica. Os conceitos de retornos crescentes e decrescentes são necessários para a avaliação econômica dos investimentos em novos processos produtivos, pois as mudanças possibilitam um retorno crescente até o seu ponto de equilíbrio quando os investimentos passam proporcionam retornos decrescentes. Para esta pesquisa, nos interessa a leitura política destes conceitos, os quais são bem explicitados por Fernandes e Wilson (2013, p. 779):

> retornos crescentes significam que a probabilidade de dar um passo à frente no mesmo caminho ou rota estabelecida aumenta cada vez que se avança no próprio caminho. Isso ocorre porque os benefícios relativos da atividade corrente, comparada com outras opções possíveis, aumentam com o tempo. Crescem os custos de sair da trilha de alguma alternativa previamente plausível. Assim, processos de retornos crescentes também podem ser descritos como autorreforço ou *feedback* positivo.

Nas próprias palavras de Paul Pierson,

9. É importante que não deixemos de dizer que isto foi publicado em 1990. Por toda esta década, houve um riquíssimo debate que promoveu a construção da escola do institucionalismo histórico. Em 2000, Paul Pierson publica o artigo "Increasing returns, path dependence, and the study of politics" que, quase inteiramente, se tornou Capítulo 2, "Positive Feedback and Path Dependence" do seu livro *Politics in Time*, publicado em 2004.

> dinâmica de feedback positivo captura dois elementos-chave centrais para a maioria dos analistas de senso intuitivo da dependência de trajetória. Primeiro, eles revelam claramente como os custos da mudança de uma alternativa para outra vontade, em certos contextos sociais, aumentarão significativamente ao longo do tempo. Em segundo lugar, e relacionado, chamam a atenção para as questões de momento e de sequência [timing and sequence], distinguindo momentos formativos ou conjunturas dos períodos que reforçam caminhos divergentes. Em um processo que envolve um feedback positivo, não é apenas uma questão do que acontece, mas de quando isso acontece. Questões de temporalidade estão no cerne da análise (PIERSON, 2004, p. 19, nossa tradução).

São quatro propriedades que caracterizam um processo de *dependência de trajetória* como um fenômeno político-social, no qual diferentes possibilidades de trajetórias postas para tomada de decisão serão descartadas ou se tornarão permanentes (PIERSON, 2004, p. 44). Apresentamos as quatro propriedades utilizando exemplos desta pesquisa:

1. *Múltiplos equilíbrios*: na situação inicial, existe uma relativa abertura em que uma série de trajetórias possíveis são apresentadas, formal ou informalmente, para a formação de uma trajetória que venha a se consolidar.

2. *Contingência*: pequenos eventos podem ter consequências grandes e duradouras, se ocorrerem no momento certo. Por exemplo, um processo de contratação pelo órgão estadual que não se realiza, pode induzir a outra trajetória que venha a se consolidar.

3. *Uma função crucial para o processo no tempo*[*timing and sequecing*]: eventual ocorrência de um fato pode ser crucial, justamente porque ocorre dentro do momento e na sequência com outros fatos que consolidam a formação da trajetória dependente. Por exemplo, os municípios assumiram a responsabilidade pela elaboração do projeto de engenharia do sistema de abastecimento na sequência do fato dos órgãos estaduais não lograrem a contratação de empresa privada para construir e operar o sistema. Se os municípios não conseguirem cumprir suas responsabilidades, a trajetória de contratação de empresa privada poderia ser retomada e conduzir a formação de outra trajetória.

4. *Inércia*. Uma vez estabelecido um tal processo, o feedback positivo geralmente conduzirá a uma única trajetória caracterizada por equilíbrio na interação dos atores, que, por sua vez, será resistente a mudanças. Por exemplo, à medida que os municípios do ABC consolidaram pacto de prestação de serviços interdependente com a Repartição de Águas e Esgoto, que efetivamente se traduz numa relação equilibrada, esta trajetória se apresenta como um feedback positivo em situação de mudanças institucionais futuras, fazendo com que a

trajetória permaneça pela inércia das razões da sua definição inicial e pelo equilíbrio das relações. Pois, a alteração da trajetória envolveria custos transacionais para a mudança.

Para uma análise política que pressuponha a temporalidade, é necessário compreender como se dá a sequência temporal dos eventos de um processo sócio-político, a partir dos valores das variáveis em questão, buscando encontrar um sentido para a sequência de eventos. Se identificamos um processo de *dependência de trajetória*, encontramos um sentido representativo de um fenômeno de mudança institucional complexa no tempo, seja em relação a fenômenos próximos ou distantes, contendo diversos atores, vários eventos e múltiplas possibilidades. Partindo do pressuposto de que o tempo e história importam, resta resolver um segundo problema: qual o horizonte temporal de análise de um processo de *dependência de trajetória*? A resposta a esta questão talvez seja a principal contribuição de Paul Pierson que, ao sistematizar a implicação entre causas e consequências no horizonte temporal, possibilita os pesquisadores das mudanças institucionais no tempo perceberem criticamente ("bias") sobre as razões da opção por determinadas causas e efeitos em detrimento de outras:

Figura 1 –Horizonte temporal em diferentes formas de descrições da ciência social

		Horizonte Temporal de Resultado	
		Curto	**Longo**
Horizonte Temporal de Causa	**Curto**	I	II Efeitos cumulativos (ou incrementais)
	Longo	III Correntes causais limiares	IV Causas cumulativas (ou incrementais)

Fonte: Pierson, 2004, p. 92[10].

10. O autor utiliza exemplo das ciências geo-físicas para cada um dos quadrantes na introdução da discussão do texto: para o quadrante 1 expõe o exemplo tornado; para o quadrante 2, meteoro cujo impacto provocou efeito de longo prazo de extinção; para o quadrante 3, o terremoto; e, para o quadrante 4, o aquecimento global.

Os Quadrantes I e IV estão respectivamente polarizados entre análises contingenciais de causas e consequências imediatas e análises de longa duração cujas causas e consequências se encadeiam em lenta movimentação. O Quadrante 2 trata dos estudos que os argumentos causais de curto prazo provocam efeitos cumulativos no processo de mudança. O quadrante 3 mostra que correntes causais com argumentos limiares invocam variáveis independentes com horizontes causais de longo prazo (PIERSON, 2004, p. 92).

Em cada uma das 4 (quatro) possibilidades de descrição de um fenômeno sócio-político, o pesquisador pode relacionar causas e consequências dentro de um processo de mudança institucional. Não se trata, porém, de um quadro *a priori* ou definitivo que se aplica a realidade[11], mas de um parâmetro metodológico que possibilita entender como a temporalidade pode ser representada. Paul Pierson aplicou estas categorias aos artigos publicados nas principais revistas de ciência política estadunidense entre 1996 e 2000 (PIERSON, 2004, p. 97): *American Political Science Review*, *American Journal of Political Science*, *Comparative Politics* e *World Politics*. Quase a metade dos artigos (total de 631) está no Quadrante I. Dos artigos publicados na *American Political Science Review* (258), 56,6% estão no Quadrante I. Mas, 5,4% desenvolvem a argumentação mesclando os quadrantes; e, 23,4% não foram classificáveis nestas categorias. É, portanto, um parâmetro metodológico que nos possibilita, no processo de produção da pesquisa, avaliar criticamente tanto se a opção por determinadas cadeias causais em detrimento de outras não nos estaria conduzindo a conclusões precipitadas, quanto se a teoria empregada está inteiramente adequada a compreensão dos dados empíricos. A presente pesquisa buscou a difícil tarefa de compreender os conflitos atuais dos serviços de saneamento em regiões metropolitanas sem, pelo menos, desconsiderar a construção histórica *de longa duração* do municipalismo, do federalismo e das relações intergovernamentais.

Esta pesquisa tem como pressuposto que "o completo desfecho de um interesse pode surgir a uma distância considerável de tempo em relação à *critical juncture* ou da "causa histórica", porque estes processos de autorreforço exigem tempo considerável para o desenlace" (PIERSON, 2004, p. 95; *apud* STINCHCOMBE, 1968, e LIEBERSON, 1985, nossa tradução). Pois, a concepção da mudança institucional no tempo é tomada na sua forma de lenta

11. Como se observa no estudo de Fernandes e Wilson (2013, p. 782), estes entenderam que o caso das RMs parece se adequar ao quadrante 2: "pois 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. Ou seja, 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". Não se trata de estar adequado ou não à sistematização de P. Pierson, mas do porquê o pesquisador escolhe determinados fatos em detrimento de outros e de como estabelece relação entre causas e consequências. Aprofundaremos a discussão no próximo item deste Capítulo.

movimentação causal na qual não só fatos exógenos, mas também o próprio processo de autorreforço das trajetórias institucionais constituem também parte da causa do resultado da formação de uma trajetória dependente.

2.2.2. Distinção conceitual entre instituições e organizações

As instituições se apresentam como um quadro em que a interação dos atores se realiza, por meio do estabelecimento de incentivos e restrições em relação às ações individuais e coletivas. As regras estabelecidas consistem no parâmetro do que seja justo ou injusto na interação entre os atores, assim como estabelecem a forma pela qual é permitido o desenvolvimento das habilidades, das estratégias e da coordenação dos atores (NORTH, 1990, p. 4-5). Ou seja, a compreensão das instituições passa pela visão das regras como ideias que fornecem as condições para a coordenação das ações. Trata-se da distinção entre o que seja a regra, como proposição abstrata ou "dever ser", do que seja a realidade da aplicação da regra, como por exemplo a interação de atores frente a um ator governamental, que consiste na realidade empírica do processo sócio-político como "ser".

À medida que D. North faz uma distinção clara entre instituições e organizações, o conceito de instituições é concebido como uma idealidade que estrutura os processos de mudanças institucionais:

> as instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são os constrangimentos humanamente concebidos que moldam a interação humana. Em consequência, elas estruturaram incentivos para a troca humana, seja ela política, social ou econômica. Mudança institucional molda a forma como as sociedades evoluem ao longo do tempo e, portanto, é a chave para entender a mudança histórica (NORTH, 1990, p. 3).

Já as organizações, para D. North, são grupos de indivíduos unidos por um objetivo comum, seja ele social (associações de moradores, igrejas, clubes), econômico (empresas, sindicatos, cooperativas), ou político (partidos políticos, órgãos governamentais, o Senado, uma câmara de vereadores). A importância da distinção está em tornar clara a compreensão que a relação entre atores e instituições é mediada pelas ideias (valores, normas). Isto porque as organizações são criadas ou reformuladas a partir da análise que fazem das estruturas de governança, sendo o seu sucesso determinado pela sua habilidade, organização e capacidade de aprender-fazendo ao longo do tempo. Nas próprias palavras de D. North organizações:

> são criadas com a intenção proposital derivadas do conjunto de oportunidade resultante do atual conjunto de constrangimentos, assim como alteram suas regras (as institucionais, bem como as tradicionais da teoria econômica) e as tentativas, no curso de realização dos seus objetivos, são os principais agentes de mudança institucional (NORTH, 1990, p. 5).

As instituições podem restringir ou incentivar o comportamento humano tanto por meio de regras formais, quanto por meio de regras informais aceitas como convenções ou códigos de comportamento. D. North se vale de um exemplo jurídico para caracterizar as instituições: "as instituições podem ser criadas, como fora a Constituição dos Estados Unidos; ou podem simplesmente evoluir ao longo do tempo, como se dá no common law" (1990, p. 4). Para o autor, o exemplo jurídico é apenas ilustrativo, não se permitindo a inferência de que todas as regras do jogo estão constitucionalizadas ou que estritamente pertençam ao mundo do Direito. No caso desta pesquisa, que trata das relações intergovernamentais entre municípios e estado, as regras do jogo são as normas constitucionais estabelecidas para o pacto federativo. Desta maneira, as normas produzidas pelos entes subnacionais podem ser consideradas como normas operacionais voltadas ou não a realização das instituições federativas estabelecidas nas Constituições Federais e nas Cartas Outorgadas.

Outro aspecto importante é o papel das instituições no sentido de reduzir o grau de insegurança e incerteza para a interação humana. Isto não significa que tal estabilidade seja necessariamente eficiente em relação aos objetivos aos quais elas se propõem. Para D. North, trata-se de um marco de estabilidade, o que não significa ausência de mudança:

> mas a estabilidade das instituições em nada contradiz com o fato que elas estão mudando. A partir de convenções, códigos de conduta e normas de comportamento a lei estatutária e de direito comum, e os contratos entre particulares, instituições estão evoluindo e, portanto, estão alterando continuamente as opções disponíveis para nós. As mudanças na margem podem ser tão caracterizadas como lentas e glaciais que temos de estar de volta como historiadores para percebê-las, embora nós vivamos em um mundo onde a rapidez da mudança institucional é muito aparente. (idem, p. 6)

Da literatura neo-institucionalistas citada, apenas D. North realiza esta distinção clara entre regras do jogo e organizações. Para os demais, fica destacado o caráter relacional das instituições e da capacidade de moldar os comportamentos humanos (STEINMO e THELEN, 1992, p. 2 e nota 32). Por isto, a situação concreta analisada poderá oferecer ou não uma distinção clara da função exercida pelas normas constitucionais, normas

infraconstitucionais e o próprio processo sócio-político de interação dos atores. Já para Peter Hall organização e instituição podem ser considerados sinônimos,

> o conceito de instituições é usado aqui para se referir às regras formais, procedimentos de conformidade e práticas operacionais padrão que estruturam a relação entre o indivíduo em várias unidades da política e da economia. Como tal, eles têm um estatuto mais formal do que as normas culturais convencionais. Durante toda a análise, a ênfase é sobre o caráter relacional das instituições; isto é, na forma em que elas estruturaram as interações dos indivíduos. Neste sentido, são as qualidades organizacionais de instituições que estão sendo enfatizadas; e o termo 'organização' será usado aqui como sinônimo virtual para 'instituição' (HALL, 1986, p. 19).

Contudo, o que importa ressaltar é que tanto Peter Hall como Douglass North consideram que as instituições estabelecem a moldura relacional dos atores, por meio da definição formal ou informal de mecanismos de constrangimentos e de incentivos das ações individuais e coletivas. É importante salientar que as regras informais, em virtude de seu lastro cultural e costumeiro, podem revelar muito mais sobre as mudanças históricas. A apreensão das mesmas é muito mais complexa do que a das regras formais, que podem mudar em virtude de decisões políticas ou judiciais. Os incentivos e restrições "informais consagrados nos costumes, tradições e códigos de conduta são muito mais impermeáveis às deliberações políticas. Estas restrições culturais não só conectam o passado com o presente e o futuro, mas nos fornecem uma chave para explicar o caminho da mudança histórica" (NORTH, 1990, p. 6).

Parece-nos que a distinção nos países centrais não faça tanto sentido como o faz para países, como o Brasil, que passaram por períodos de regime totalitário, porque nos países em que as instituições alcançaram estabilidade democrática, as mudanças acontecem de forma incremental e cumulativa. Na visão de D. North (1990, p. 6), a forma típica de mudança das instituições é a incremental e não a forma descontínua (revoluções e golpes). Isto porque mesmo as mudanças descontínuas nunca são completamente descontínuas, mas são resultado do enraizamento de restrições informais nas sociedades (idem).

Será apresentado no Capítulo 4 os processos de interação intergovernamental, baseados no contexto democrático da Constituição de 1946, que viabilizaram a política de saneamento metropolitana (ou supramunicipal), até então concebida apenas no âmbito territorial municipal, muito antes da existência formal da regra sobre regiões metropolitanas. A norma constitucional sobre regiões metropolitanas no Brasil nasce formalmente durante o Regime Militar de 1964. O momento em que, por exemplo, as regras de nomeação de prefeitos

das capitais e das estâncias turísticas foi parte da estratégia de dominação política autoritária num país continental. A descontinuidade das regras do jogo federativo, imposta pela ditadura militar, implica na coexistência de regras informais sob orientações ideológicas no mínimo diversas no tocante a processos democráticos e autoritários com as quais as organizações tiveram que conviver após o período ditatorial. Da mesma forma, com a redemocratização de 1988, as organizações guardam uma *dependência de trajetória* autoritária que conflita com as novas regras do jogo. Tais clivagens se tornam ainda mais evidentes, por meio da distinção conceitual entre instituições e organizações, razão pela qual esta pesquisa se baseia em tal distinção em função de estar adequado ao objeto empírico estudado.

A distinção entre instituições e organizações possibilita compreender o âmbito normativo constitucional como a regra do jogo formal (instituições) que molda a interação entre os atores (organizações) de uma determinada região metropolitana. Para macro-história brasileira, esta distinção é particular ente fundamental à medida que as Constituições Federais e as Cartas Outorgadas são signos demonstrativos dos processos de mudanças de regime político sucessivos entre ditatoriais e democráticos: Estado Novo, Segunda República, Regime Militar de 1964 e Nova República. E, por consequência, as normas infraconstitucionais que estruturam as relações intergovernamentais podem a ser concebidas como regras operacionais. É neste sentido que se compreende as diversas normas municipais e estaduais destinadas a empreender as relações intergovernamentais para a implantação de sistemas integrados de abastecimento na década de 1940 na Grande São Paulo, como está apresentado no item 4.3 do Capítulo 4.

2.2.3. *Critical Juncture*: a história importa!

As instituições importam porque implicam na escolha racional dos atores em face dos seus objetivos, seja na perspectiva dos custos transacionais envolvidos, seja porque orientam as relações políticas e as avaliações de eficácia e efetividade das instituições. Se “as conjunturas são ‘críticas’, porque elas estabelecem arranjos institucionais em trajetos ou trajetórias, que depois são muito difíceis de alterar” (PIERSON, 2004, p. 135), então não resta dúvida que sua identificação está determinada no tempo e no espaço, razão pela qual uma situação crítica é o ponto de inflexão entre passado e futuro, ao bloquear outras opções até que um novo processo de mudança reúna ideias e atores suficientes para desencadear novo processo de mudança institucional. A *critical juncture* representa o momento da virada das regras do jogo que pode resultar de um **processo cumulativo e progressivo** ou de um **processo**

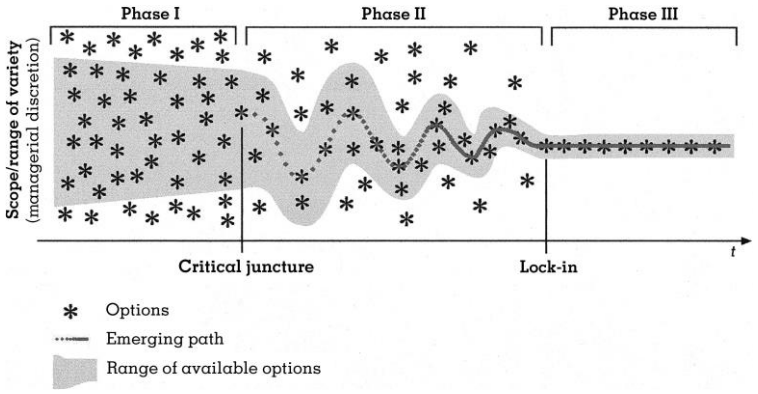
descontínuo e de ruptura. Já a *path dependence* possibilita representar processos de mudança institucional incremental e cumulativa.

O processo de conformação institucional de equilíbrio, que caracteriza uma *path dependent*, é sucedido pelo momento da *conjuntura crítica*. Numa situação de mudança institucional, conjunturas críticas são caracterizadas por eventos que influenciam significativamente a ação política, tornando as bases estruturais da instituição vigente flexíveis por um período relativamente curto, momento no qual o poder político é expandido para revisão das regras do jogo e suas decisões e/ou omissões se tornam legados para a constituição da nova matriz institucional (CAPOCCIA e KELEMEN, 2007, p. 343). Segundo Capoccia e Kelemen (idem),

> no contexto do estudo de fenômenos de trajetórias dependentes, nós definimos momentos críticos como períodos relativamente curtos de tempo durante o qual existe uma probabilidade substancialmente aumentada que as escolhas dos agentes vai afetar o desfecho de interesse... Esta definição captura tanto a noção de que, por uma breve fase, os agentes enfrentam uma mais ampla gama típica de opções viáveis e a noção de que as suas escolhas dentre estas opções são susceptíveis de ter um impacto significativo sobre os resultados subsequentes. Além disso, ao enfatizar que a probabilidade de que as escolhas dos atores afetam os resultados, diminui após o momento crítico, esta definição sugere que as suas escolhas, durante o momento crítico, desencadeiam um processo de dependência de trajetória que restringe as escolhas futuras.

Alguns autores chegam a sistematizar o processo de *dependência de trajetória* em fases, como Sydow e Koch (2009):

Figura 2 – A constituição de uma trajetória organizacional



Fonte: Sydow e Koch, 2009, p. 692.

O momento de *critical juncture* é parte de um processo de dependência de trajetória. 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). Contudo, **para esta pesquisa, não adotamos inteiramente a conceituação representada na figura acima, porque expressa uma estrutura analítica determinista do processo de *path dependence***. Isto porque, do processo que consolida uma trajetória em detrimento das demais, não significa que as demais trajetórias não possam ser retomadas futuramente. Por exemplo, como será apresentado no Capítulo 4, a trajetória de atuação isolada por organizações estaduais prestadoras de SAEs na capital paulista se firmou desde a delegação dos serviços a Companhia Cantareira e Esgotos no final do século XIX; com a metropolização, esta forma isolada manteve-se apenas na capital e, apesar de ter sido formalizada em legislações dos municípios da GSP e do estado, não se consolidou, assim como outras possibilidades institucionais, em detrimento da trajetória da prestação interdependente entre municípios e estado, pela qual este fica responsável pela produção regional e aqueles, pela local. E mais, com a centralização burocrática da política de saneamento do Regime Militar, a trajetória de atuação isolada das organizações estaduais foi retomada, fazendo com que, até os dias de hoje, haja convivência de prestação dos SAEs por organizações estaduais e municipais.

Com exceção dos asteriscos a representar múltiplas possibilidades de trajetórias das quais apenas se firma uma única, os demais conceitos expressos na Figura 2 possibilitam uma representação do complexo processo de formação de uma *trajetória dependente*. O momento da *critical juncture* é sucedido pelo bloqueio das demais trajetórias, como fazendo parte de um processo sócio-político complexo pelo qual se pode considerar a *critical juncture* como o momento da formalização legal da trajetória, o que não significa a sua imediata efetivação, uma vez que o momento do bloqueio se realiza, por meio 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. Ou melhor, o "lock-in" representa a finalização do processo de mudança institucional. A única possibilidade de não haver mais condições para que outras opções possam vir a se tonar regras do jogo é que elas venham a ter a formalidade e a força coercitiva que caracterizam as normas jurídicas, por exemplo, o que exigiria a legitimação de processos democráticos em cada ente federativo. Com isto, aproximamos a análise econômica e sócio-política à análise jurídica. Segundo, a condição de "lock-in" ou de força jurídica das regras do jogo, formal ou informalmente estabelecidas, não impede que as outras opções continuem em jogo, inclusive tensionando a regra

recentemente posta. É justamente destes conflitos que emergem causas remotas de um processo de mudança institucional que são considerados numa história de *longa duração*.

Como já apontado, os perdedores da nova matriz institucional buscarão perpetuar a estrutura até então vigente (NORTH, 1994, p. 15-16). Os conceitos e sua representação na Figura 2 apresentam a mudança institucional como um processo estático, o que é uma contradição em termos. É justamente contra esta perspectiva que Paul Pierson desenvolve a ideia de *Politics in Time*. Não é demais, para concluir, citar a mesma passagem novamente: "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). Parece-nos que estas clivagens podem ser expressas com mais clareza se agregamos ao arcabouço metodológico do institucionalismo histórico o tratamento das normas e dos discursos dos atores como um problema de ideias e valores, não só como questão ideológica que orienta a subjetividade individual, mas também como valores inscritos nas regras institucionais a orientar a coletividade (incentivo e restrição de condutas). Para Steinmo (2014, s/ p.), o argumento que as instituições estruturam interesses e modelam as escolhas é bem aceita pela Ciência Política, assim como a compreensão da "dinâmica de dependência da trajetória, o papel das conjunturas críticas e a importância do momento. Mas é amplamente reconhecido que ainda não têm uma compreensão clara e coerente das relações entre atores, 'Ideias' (e.g. crenças, valores e normas) e as instituições em que trabalham e vivem". Para Vivien Schmidt, que concebe a existência de um quarto neo-institucionalismo discursivo, as estruturas normativas não servem apenas para qualificar os processos de mudança ou de manutenção das instituições, elas são também construções dotadas de sentido representativas da consciência do pensar e do falar dos atores (2008, p. 314; 2010, p. 4).

A compreensão de regras do jogo, como regras estabelecidas ou instituições, formais ou informais, passa pelas *ideias*, tal qual para o Direito, o compreendemos como uma questão de relação entre idealidade e realidade. Por isto, é que a metáfora de "regras do jogo" é tão significativa, revelando um campo de pesquisa institucionalista próspero que colocaria em parelho não só a perspectiva econômica e política, mas também a jurídica, à medida que tomemos os discursos institucionais não só para identificar os valores e ideias que fundamentam a ação dos atores, como também os valores e ideias que fundamentam as mudanças normativas. Esta pesquisa busca sustentação metodológica no institucionalismo histórico, mas, à medida que considera os atos normativos como reveladores (pressupostos) dos comportamentos dos atores, também representa um primeiro passo para uma metodologia institucionalista que analise os discursos e as ideias.

2.3. Conclusão

Os conceitos de *path dependency* e de momento crítico (*critical juncture*) foram aplicados para a compreensão da forma pela qual a questão metropolitana foi definida no processo constituinte de 1988 por Celina Souza (2007, p. 237). O artigo cita o roteiro da construção conceitual de Paul Pierson no seu trabalho *Politics in Time* (2004), a partir de Douglass North, o que se buscou desenvolver neste Capítulo. Destacando os conceitos de custos de transação, *path dependence*, *critical juncture* e a distinção entre o que seja organizações e instituições, pode-se definir um quadro teórico no qual se desenvolve a narrativa sobre as relações intergovernamentais entre municípios e estado na Grande São Paulo, para a implantação e operação dos sistemas metropolitanos de infraestrutura de abastecimento de água.

Para Celina Souza (2007, p. 238, grifamos),

> Com o conceito de *path dependency* podemos entender melhor por que as decisões tomadas pelos militares nos 1970 sobre as RMs provocaram reação contrária dos constituintes de 1988, os quais, quando confrontados no **momento crítico** de escrever uma nova Constituição, decidiram deixar a governança metropolitana em um vazio político, institucional e administrativo, restringindo a reforma urbana à criação de mecanismos participativos na esfera local. Portanto, **não havia espaço político (ou incentivos) para reverter a equação "centralização + autoritarismo" da gestão metropolitana anterior por que os custos de reversão da rota anterior seriam muito altos.** Ademais, a criação de incentivos para a cooperação entre as esferas intergovernamentais, questão crucial para a governança metropolitana, não estava na agenda de nenhum dos dois regimes políticos.

No próximo Capítulo, reiterando esta abordagem de Celina Souza, apresentaremos a situação do conflito da titularidade dos serviços de saneamento em região metropolitana. No Capítulo 4, aplicaremos os conceitos do institucionalismo histórico, sem deixar de estabelecer as relações com a macro-história brasileira, por meio da reconstituição das relações intergovernamentais estabelecidas entre municípios e o estado na Grande São Paulo no processo de definição das políticas de saneamento *ao longo do tempo*. As perguntas institucionalistas que colocamos são as seguintes: *quais* instituições afetaram os comportamentos e decisões dos atores e *como* aconteceu a interação dos atores para a tomada de decisão pela implantação e operação de sistemas metropolitanos de abastecimento de água e tratamento de esgoto? Portanto, a análise se voltará para a forma pela qual municípios da Grande São Paulo e o Estado,

diante do processo de metropolização, interagem na implantação e operação dos primeiros sistemas de saneamento integrados, considerando as mudanças de regime político da Constituição de 1946 para a Carta outorgada de 1967 e seu modelo de gestão metropolitana tecnocrática centralista.

3. O CONFLITO DA TITULARIDADE DOS SERVIÇOS DE SANEAMENTOEM REGIÕES METROPOLITANAS

O conflito da titularidade da prestação dos serviços de saneamento é um problema de competência entre os entes federados municipais e estaduais para a organização, o planejamento, a execução e a regulação destas atividades. Este Capítulo revisa a literatura crítica à atuação estadual dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário (SAEs). Por isto, se propõe a uma abordagem normativa da questão, ao resgatar os embates na elaboração legislativa federal e no Supremo Tribunal Federal, bem como a regulamentação das condições da prestação interdependente e regional dos SAEs, de acordo com a Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007 (Lei Nacional de Saneamento Básico - LNSB). É importante salientar que, pela abordagem institucionalista histórica, o Capítulo 3 reconstitui concretamente a metropolização e o estabelecimento das relações intergovernamentais que sustentaram a implantação dos primeiros sistemas integrados de abastecimento de água na Grande São Paulo resultando no desenho complexo da prestação regional e isolada pela Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB) e da prestação interdependente do prestador estadual com os serviços municipais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

A metropolização é decorrência da explosão[12] da urbanização brasileira, nos principais centros do país após 1930. No contexto brasileiro, o debate vem sendo realizado desde o próprio processo da formação das metrópoles brasileiras de São Paulo e Rio de Janeiro, a partir de 1950 com a ocorrência dos processos de conurbação (SANTOS, 2009, p. 77; LANGENBUCH, 1971; GOUVEA, 2005, p. 90). A questão metropolitana brasileira, em virtude de sua escala e implicação intergovernamental, é um objeto de estudo que circunscreve uma série de transformações pelas quais passou a sociedade brasileira durante o século XX, e que, de um lado, qualificam a nossa peculiar urbanização a partir de processos econômicos, sociais e demográficos, derivados da expansão capitalista marcada pelo desenvolvimento regional desigual (OLIVEIRA, 1981, p. 73) e, de outro, qualificam as ideologias, políticas e instituições autoritária ou democraticamente definidas, conforme o regime político do período em que ocorreram as transformações institucionais.

[12]. Segundo Lefebrev, “a implosão-explosão (metáfora emprestada da física nuclear), ou seja, a enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias e etc.)” (1999, p. 26).

Em que pese a existência do fenômeno da conurbação já consolidado no Rio de Janeiro e em São Paulo na década de 1950, o conceito jurídico de "região metropolitana - RM" somente aparece na Carta Constitucional de 1967 e reaparecerá no Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento 1972-1974[13], durante o governo ditatorial de General Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). As principais capitais do país passam a ser compreendidas não só como *lócus* da vivência, mas também da produção[14], com a criação das 9 regiões metropolitanas. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E, a 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, criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. As cidades destas RMs tornaram-se foco estratégico de direção ditatorial e econômica do país. A ditadura militar conseguiu, de um lado, operar "bionicamente" 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, a União aumentou seu poder de barganha com os entes subnacionais, por meio do sistema de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano. Por isto, Celina Souza, conforme já citado acima, compreende que "as características do sistema político sob o regime militar 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).

A "ideologia municipalista constitui uma das construções discursivo-programáticas mais antigas e resilientes da cultura política brasileira" (MELO, 1993, p.85). As conquistas municipalistas das Constituições de 1934 e de 1946 foram recuperadas na Constituinte de 1988 com a elevação do município ao *status* de ente federado. Neste contexto, a autonomia municipal foi associada ao ideário de descentralização e da democracia, como forma de realização do projeto social de reforma urbana. De outro lado, os constituintes desconsideram a discussão política relativa às regiões metropolitanas, a ponto de terem sido propostas apenas 14 emendas deste tema num universo de 35 mil (SOUZA, 2007, p. 250). A CF de 1988 limitou-se a transferir da união para os estados a responsabilidade pela iniciativa da propositura de lei complementar de criação de RMs, o que promoveu um vácuo sobre as formas pelas quais a cooperação federativa poderia se institucionalizar nas regiões metropolitanas pós 1988. O § 3º do art. 25 da CF de 1988 possibilitou uma grande margem de discricionariedade aos legisladores estaduais

[13]. A aprovação do I PND se deu por meio da Lei nº 5.727, de 4 de novembro de 1971.
[14]. Ver GOUVEA, 2005, p. 90.

na definição de seus próprios modelos de gestão metropolitana. Mesmo com esta liberdade do legislador estadual, a agenda das RMs não ganhou espaço logo após 1988 (SOUZA, 2007). Diante deste vácuo, pode-se dizer que os estados não assumiram a regulamentação do dispositivo constitucional logo após a constituinte de 1988. Somente, a partir do final da década de 1990 e principalmente durante a década de 2000, que se constata um movimento de aprovação de legislações estaduais readequando as normas estaduais à Constituição de 1988, conforme podemos inferir do estudo de BALBIM (2011, p. 163)[15].

Importante destacar que o vazio não está somente no âmbito da forma de governança metropolitana, mas também na regulamentação por leis complementares federais que fixem as normas de cooperação entre a União, os Estados e os Municípios para consecução de competências comuns, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (parágrafo único do art. 23 da CF de 1988)[16]. Para Fernando Abrucio, "o problema é que a implementação destas normas, de maneira geral, foi malsucedida na primeira metade da década de 1990, e em algumas áreas este quadro se mantém" (2010, p. 26).

O vácuo normativo constitucional não significava que o legislador estadual tivesse liberdade total para regulamentação das regiões metropolitanas em seus estados. Por isto, a constitucionalidade de dispositivos de lei complementar do Rio de Janeiro e da Constituição Estadual da Bahia foram objeto de questionamento nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs nº 1842-RJ e nº 2077-BA, em 1998 e 1999, respectivamente.

As ações tramitaram no STF por mais de 13 anos[17] até que fosse declarada inconstitucional a avocação pelos estados da titularidade das funções e serviços públicos de interesse comum nas respectivas regiões metropolitanas de suas capitais. Ficou definido pela Corte Constitucional, de um lado, que estas funções e serviços públicos não podem ser geridos isoladamente pelos estados e, de outro, não sendo atribuição do Judiciário, restou em aberto a

---

[15]. BALBIM (2011, p. 163) fez um levantamento de estados que regulamentaram o parágrafo único do art. 25 da CF/1988, em que apresenta alguns casos na década de 1990, mas a maioria ocorre na década seguinte. E também temos que considerar o ano de 1997 de criação do Observatório das Metrópoles, como marco da retomada discussão acadêmica num âmbito nacional dos processos de metropolização.

16. O único exemplo de regulamentação deste dispositivo é a Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, relativa a proteção do meio ambiente. Segundo Silva (2010, p. 554), no caso das competências comuns, é necessária alguma forma de coordenação política, diferentemente das competências concorrentes cujo conteúdo normativo fornece elementos ordenadores de interpretação jurídica. Sem uma coordenação técnico-política para viabilizar o processo legislativo complementar capaz de estabelecer consenso em torno das competências de cada ente para a realização dos interesses comuns, não há realização do princípio da cooperação federativa (ver ABRUCIO e SOARES, 2001).

[17]. A ADI 1842-RJ foi promovida pelo Partido Democrático Trabalhista e distribuída ao Ministro Relator Maurício Corrêa em 10/06/1998. À esta Ação foram apensadas a ADI n. 1843, movida pelo Partido da Frente Liberal, a ADI 1906, movida pelo Partido Popular Socialista, e a ADI n. 1826, movida pelo Partido dos Trabalhadores. Já ADI n. 2077-BA foi movida pelo Partido dos Trabalhadores e distribuída ao Ministro Relator Ilmar Galvão em 30/09/1999.

forma da relação intergovernamental em regiões metropolitanas e, particularmente, a forma pela qual se conjuga os poderes municipais e o poder estadual numa institucionalidade capaz de equilibrar as forças políticas e de enfrentar as desigualdades intra-metropolitanas[18]. Portanto, a questão metropolitana não foi resolvida pelo STF. Contudo, seria interessante estudar com mais profundidade as razões pelas quais, após um ano da decisão do STF, o Estatuto da Metrópole, que tramitava desde 2004, foi promulgado com a Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, assim como o Senado Federal iniciou enfrentamento da questão no âmbito constitucional por meio de Proposta de Emenda Constitucional nº 13/2014, para alterar o § 3º do art. 25 da CF de 1988.

A questão refere-se a um conflito de competência entre estados e municípios sobre suas respectivas esferas privativas de exercício de autonomia. O problema ganha complexidade quando se trata de buscar significado para o que seja "funções públicas de interesse comum" (do § 3º do art. 25 da Constituição):

> Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.
>
> ...
>
> § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

É recorrente na bibliografia sobre regiões metropolitanas e do saneamento falar-se de um vazio de governança metropolitana e vazio institucional[19]. Em termos jurídicos, este problema diz respeito à vagueza e à ambiguidade do texto constitucional sobre o que seja "funções públicas de interesse comum" a mais de um município. O conteúdo destes termos poderia ter sido esclarecido, bem como a forma da relação intergovernamental (a forma da cooperação federativa) entre os municípios entre si e dos mesmos com o estado federado, mas

---

[18]Em relação a ADI 2077-BA, não houve publicação do Acórdão de mérito, tendo sido publicado, em 09 de outubro de 2014, acórdão referente a medida cautelar. Já quanto a ADI 1842-RJ, pende a decisão sobre três recursos de embargos de declaração interpostos pelos partidos PPS, PT e PDT, em 24 de setembro de 2013.

[19]. Celina Souza (2003, 2005 e 2007) trata do vazio de governança metropolitana; REZENDE e HELLER, 2008, p. 284; BRITTO e oo., 2012, p. 70; Peixoto (2011, p. 177) COSTA e RIBEIRO (2013, p. 477); Moura e Gorsdof (2011, p. 148). Particularmente, para MARQUES NETO (2005), por ocasião de seu parecer ao projeto de lei que se tornaria a Lei Nacional de Saneamento Básico, "a análise das disposições constitucionais e do histórico de sua interpretação (II.1.2.) e pela jurisprudência (II.1.3) demonstra que o texto constitucional não foi suficiente, até o presente momento, para dirimir a polêmica a respeito dos contornos da titularidade destes serviços" (2005, p. 129).

não o foi, porque resvalaria na autonomia municipal que, por sua vez, também possui um conceito aberto no art. 30:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;
> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
> ...
> V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de **interesse local**, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
> ...
> VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
> VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
> IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural **local**, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O pós 1988 é considerado como um período de vazio de governança metropolitana por Celina Souza (2003, 2005, 2007). Esta estudiosa apresenta os fatores de *dependência de trajetória* do modelo de governança metropolitana do regime militar que provocaram um vazio de definição na Constituição de 1988. Isto ocorreu em função da valorização da descentralização e do municipalismo, fazendo com que as RMs perdessem espaço na agenda política com a redemocratização, seja no âmbito federal, seja no âmbito estadual, que passou a ter a competência pela regulamentação das RMs (ver SPINK, TEIXEIRA E CLEMENTE, 2009: 459).

No caso do saneamento, o principal conflito intergovernamental está na disputa pela titularidade destes serviços públicos, o que explica as dificuldades de consenso para definição de uma política nacional de saneamento de 1988 até 2007, quando entra em vigência a Lei Nacional do Saneamento Básico – LNSB (Lei nº 11.445, 05 de janeiro de 2007). O processo legislativo do qual resultou a LNSB foi extremamente tenso, em razão da disputa ideológica em torno do modelo de Estado capaz de realizar os desígnios do processo constituinte. De um lado, um Estado de Bem-estar Social inscrito na Constituição Federal de 1988 e, de outro, um Estado Neoliberal propugnado pelo Ministério da Reforma do Estado sob a direção de Bresser Pereira (REZENDE, 1996, p. 88; ver tb. MORAES, 2002).

De acordo com Costa e Ribeiro (2013, p. 477), o primeiro projeto de lei foi o PLC nº 199 de 1991, que dispunha sobre a Política Nacional de Saneamento, proposto pela Deputada Irma Passoni, foi vetado pelo então recém empossado presidente Fernando Henrique Cardoso.

Em 1996, o PLS 266, proposto pelo Senador José Serra, que definia as diretrizes básicas para as concessões no setor no saneamento, mobilizou contrariamente o mesmo grupo social que havia se organizado em torno do projeto de lei anterior, terminando por ser arquivado. Num mesmo sentido ideológico deste PLS, o governo apresentou o PL nº 4.147 de 2001, que incorporou um conjunto de propostas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (COSTA e RIBEIRO, 2013, p. 477-478; e De SOUZA e COSTA, 2011, p. 3543). Este também provocou uma reação ainda mais intensa, à medida que promoveu a organização da Frente Nacional pelo Saneamento, conforme estudo de caso de ação coletiva de Souza e Costa (2011). Em 2005, estadualistas e municipalistas se confrontaram diretamente com a mobilização de dois projetos de lei, cada um destes representando os seus interesses coletivos: o PLS 155/2005 articulado pela Associação das Empresas de Saneamento Básico Estaduais (AESBE); e, o PLS nº 5296 de 2005 articulado pela Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE) junto com a Frente Nacional do Saneamento (ver SOUZA e COSTA, 2013, p. 593). O consenso começou a se desenhar com a aprovação de projeto substitutivo, sob a numeração PLS nº 219 de 2006, na comissão mista (representantes do Senado e da Câmara) e depois também aprovado no Senado. Este projeto foi renomeado de PL nº 7.361 de 2006, aprovado na Câmara e sancionado pelo presidente Lula em 5 de janeiro de 2007 (idem, p. 595).

Previamente ao embate judicial perante o STF, há o embate na esfera legislativa federal. As ADIs são protocolizadas no final da década de 1990, justamente no período de intensa luta contra as privatizações que, no campo do saneamento, logrou organizar contrariamente os setores dos serviços municipais e dos movimentos sociais na Frente Nacional do Saneamento. Disto, resulta a paralisia e o vazio normativo numa definição da política nacional de saneamento básico no período da redemocratização, estando em paralelo ao vazio sobre a forma institucional das regiões metropolitanas legado pela Constituição Federal de 1988. Buscou-se sintetizar estes processos na Tabela 1– Transformações institucionais do instituto Região Metropolitana e a disputa pela titularidade dos serviços de saneamento, abaixo.

Tabela 1 – Transformações institucionais do instituto da Região Metropolitana e a disputa pela titularidade dos serviços de saneamento

Critical Junctures / **Institutos**	**PLANASA Da Carta de 1967 à CF/1988**	**CRISE INSTITUCIONAL Da CF/1988 à Lei 11.107/2005 e Lei 11.445/2007**	**PLANSAB Da Lei 11.445/2007 ao Acórdão da ADI 1842/RJ (2013) Estatuto da Metrópole (2015)**
Município	Não é ente federado	É ente federado	
A disputa pela Titularidade dos Serviços de Saneamento	Até o PLANASA (1967-1986), era municipal. Após, não houve dispositivo legal que contrariasse esta história. Contudo, houve incentivo do Planasa para que os municípios concedessem os serviços.	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	Conflito até o acórdão do STF, tendo duas posições: 1) municipal; 2) estadual em regiões metropolitanas[20]
Região Metropolitana	Instituída por Lei Complementar Federal com determinação das funções institucionais, bem como os órgãos de direção.	Instituída por Lei Complementar Estadual, que trata das funções e dos órgãos de direção, definidos pelo próprio processo legislativo estadual.	
Relação Jurídica positivada sobre Autonomia Municipal e Poder Político da RM	As 9 RMs são estabelecidas nas Leis Cpl nº 14/73 e 20/74, independentemente dos Legislativos Estaduais e Municipais. Os Estados são obrigados a criarem institucionalidade metropolitana.	Vazio normativo federal.	Decisão do STF: As leis complementares estaduais possuem âmbito discricionário de definição por uma forma institucional, desde que não contrarie a Constituição, particularmente a autonomia municipal e o poder político metropolitano[21].

Fonte: elaboração própria.

[20] Situação comprovada pelo parecer de Alaôr Caffe Alves (2009), contratado pela Agência Reguladora de Saneamento e Energia do Estado de São Paulo, juntado ao processo em que tramita as ADIs n. 1842-RJ e 2077-BA. E ainda, há que se analisar o processo legislativo da década de 1990, particularmente o PLS nº 155 de 2005.

[21] É delicado expressar num curto parágrafo as 300 páginas que compõem os votos dos ministros, considerando ainda a pendência de recurso. Tomamos a liberdade de fazê-lo sob a perspectiva desta dissertação. Por ocasião do debate, após a declaração de voto do Ministro Ricardo Lewandowski, os ministros discutiram a distinção entre os votos. Nelson Jobim (e também Eros Grau que não fora citado) desenvolve sua tese assegurando a esfera municipal de decisão (concessão e autorização) e, de outro, o de Gilmar Mendes e o de Joaquim Barbosa que compreendem "a titularidade do exercício das funções públicas de interesse comum passa para a nova entidade politico-territorial administrativa de caráter intergovemamental" (BRASIL – STF, 2013, fls. 1833 do Processo ADI – 1842-RJ).

A indefinição da titularidade impede soluções gerais de cooperação entre serviços municipais e estaduais em RMs pela LNSB? O caso da RMSP, por exemplo, em que há sistemas isolados e sistemas integrados com mais de um prestador, não teria previsão legal na LNSB e em outras legislações?[22] Em que pese a ausência de norma constitucional sobre a titularidade e/ou norma de cooperação, a LNSB estabelece normas gerais para o planejamento, a prestação, a regulação e fiscalização dos serviços de saneamento básico, sendo ele prestado diretamente pelo município, ou delegado à iniciativa privada por meio de concessão de serviço público (concessão comum, concessão administrativa ou concessão patrocinada), ou à CESB por meio de contrato de programa ou ainda, nos casos de sistema integrado, por contrato de prestação interdependente. Por ocasião da análise do Anteprojeto do Ministério das Cidades do que viria a ser a LNSB, Marques Neto (2005, p. 148) aponta:

> para os serviços integrados – que constituem o pomo da discórdia na questão da titularidade – o Anteprojeto garante a articulação entre os entes envolvidos na sua prestação, por meio de várias disposições. Repare que também nesse caso não há preocupação, no Anteprojeto, com a titularidade dos serviços, mas somente com a execução das atividades de regulação, fiscalização e prestação de tais serviços integrados, para as quais ele estabelece regras tanto para o titular – seja ele Município ou Estado – quanto para os demais entes federativos envolvidos.

Para a relação entre SABESP e serviços municipais, no caso destes prestarem serviços de saneamento dependentes daquele, a LNSB estabeleceu as regras do art. 12º:

> Art. 12. Nos **serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra**, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.
> § 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:
> I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;
> II - **as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;**
> III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

[22]. Ver Tabela 6 do Capítulo 4.

> **IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;**
> **V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.**
> **§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:**
> I - as atividades ou insumos contratados;
> II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;
> III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;
> IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;
> V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;
> VI - as condições e garantias de pagamento;
> VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;
> VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;
> IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;
> X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.
> § 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2ºdeste artigo **a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados**.
> § 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento" (BRASIL, LNSB, 2007, art. 12º, grifamos).

Entre as possibilidades de relações intergovernamentais formais foi regulamentado pelo art. 241 da CF/1988 cuja inclusão pela Emenda Constitucional nº 19/1998 estabeleceu o fundamento de validade da Lei 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e de convênio de cooperação entre entes federativos[23]. A forma de instituição dos consórcios públicos é, por excelência, o arranjo interfederativo que respeita a

23. Redação do art. 241: Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos".

autonomia municipal, em virtude da exigência de aprovação do protocolo de intenções pelas Câmaras Municipais. É justamente esta prerrogativa que possibilita o exercício da autonomia municipal em seu âmbito legislativo e, por consequência, do respeito a que os legítimos representantes municipais eleitos exerçam sua função política de definição das responsabilidades municipais perante o interesse comum a mais de um município, podendo delegar a titularidade da execução de serviços públicos locais.

A forma de instituição das regiões metropolitanas, por ser compulsória e não possibilitar o aval da esfera municipal, pode desrespeitar a autonomia municipal. Por isto, o STF, na ADI 1842-RJ, declarou inconstitucionais alguns dispositivos da legislação do Estado do Rio de Janeiro que avocavam o poder para órgãos do Executivo Estadual de decisão sobre o interesse local de forma isolada, sem a participação dos municípios. É importante dizer que a mera participação dos municípios nas instâncias colegiadas da administração pública metropolitana não é suficiente para sanar o princípio da autonomia do ente federado, porque, quando muito, participa apenas o chefe do executivo municipal. Isto nos faz crer que as instâncias metropolitanas devam se configurar como espaços de concertação política, com participação social, para a definição de políticas públicas metropolitanas cuja execução necessitará da gestão associada, seja com a criação de consórcios públicos (inclusive com a participação dos estados), seja com os convênios de cooperação.

A complementariedade entre os dispositivos constitucionais para a gestão associada e os dispositivos da LNSB para a prestação regional e a prestação interdependente viabilizam, na situação da RMSP, 3 (três) situações diferentes de relações intergovernamentais formais para definição da política de saneamento metropolitana. As duas primeiras, no âmbito da prestação dos serviços, e a terceira, no âmbito da instituição metropolitana:

i) as **relações de interdependência** entre serviços municipais e SABESP, o que deveria ocorrer na pactuação com as cidades de Santo André, Guarulhos, São Caetano do Sul, Mauá e Mogi das Cruzes, de acordo com a previsão legal do art. 12 da Lei 11.445/2007 (LNSB). Em virtude da integração dos sistemas de abastecimento de água e de tratamento de esgoto, trata-se de um caso particular de gestão associada, previsto no art. 241 da CF/1988, regulamentado pela Lei 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e de convênio de cooperação entre entes federativos.

ii) as **relações de prestação de serviços** entre a SABESP e os demais municípios da RMSP, mediante a gestão associada prevista no art. 241 da CF com convênio de cooperação entre os entes federados que fundamentam a validade do contrato de programa (prestação do serviço), de acordo com o art. 11 da LNSB e do art. 13 da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, o

que vem ocorrendo, como o caso da capital, São Paulo, por meio da Lei Municipal nº 14.934, de 18 de junho de 2009;

iii) a relação interfederativa metropolitana entre os municípios e o Estado de São Paulo, de acordo com o § 3º do art. 25 da CF/1988, regulamentado pela Lei Complementar do Estado de São Paulo nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que reorganizou a Região Metropolitana de São Paulo e criou o Conselho de Desenvolvimento Estadual[24].

Em síntese, a trajetória da questão metropolitana tem como momento crítico (*critical juncture*), de acordo com o conceito de Paul Pierson (2004)[25], o processo de redemocratização que culmina com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Este marco de mudança institucional, de um lado, nega o legado autoritário do modelo de gestão metropolitana dos militares e, de outro, lega um vazio de governança ou uma abertura ao legislador estadual. 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 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.

O Estatuto da Metrópole foi sancionado após 10 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

---

24. De acordo com seu art. 2º, "a Região Metropolitana da Grande São Paulo, instituída pela Lei Complementar federal nº 14, de 8 de junho de 1973, e disciplinada pela Lei Complementar estadual nº 94, de 29 de maio de 1974, passa a ter sua denominação alterada para Região Metropolitana de São Paulo – RMSP". A ausência de regulamentação do § 3º do art. 25 da CF/1988 por 23 anos no caso da RMSP é emblemática do vazio político-administrativo legado pelos constituintes. Isto não significa

25. Segundo Pierson (2004), "as conjunturas são "críticas" porque elas estabelecem arranjos institucionais em trajetos ou trajetórias, que depois são muito difíceis de alterar" (PIERSON, 2004, p. 135). 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 (COPOCCIA e KELEMEN, 2007, p. 346). Ver discussão do tema no primeiro capítulo.

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 reaquecido 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. A Lei nº 13.089/2015 instituiu o Estatuto da Metrópole, alterando o Estatuto das Cidades (Lei nº 10.257/2001), tendo tido por origem o Projeto de Lei nº 3460/2004. 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 respectivamente sobre as legislações de governança metropolitana do Estado do Rio de Janeiro e da Bahia publicadas na década de 1990. Neste mesmo ritmo, foi protocolado no Senado a Proposta de Emenda Constitucional n 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 na Constituição Federal.

Houve muito trabalho político para a construção do Estatuto da Metrópole numa busca de criar instrumentos que viessem a facilitar as relações intergovernamentais entre municípios metropolitanos, estados e união. O PL n 3460/2004 cuja ementa é “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, iniciou este debate na Câmara Federal. Em 2010, o Deputado Zezeu Ribeiro apresentou um substitutivo, mantendo a mesma ementa, mas que foi alterada nas versões finais para a instituição do Estatuto da Metrópole. Estando a Lei em vigor, resta saber se, nesta oportunidade de se efetivar arranjos institucionais metropolitanos, ela conseguirá romper com heranças do Estado Brasileiro: centralizador, autoritário, tecnocrático e clientelista.

Parece-nos que a inclusão do Consórcio Público como “instrumento de desenvolvimento urbano integrado” no Estatuto da Metrópole é salutar para a autonomia municipal. Numa administração moderna e eficiente não há mais espaço para órgãos públicos que centralizem e monopolizem a prestação de serviços públicos que envolvem mais de uma Bacia Hidrográfica (para citar um parâmetro de unidade de planejamento), como é o caso da

Região Metropolitana de São Paulo. A possibilidade de existência de mais de um prestador de serviço pode promover uma concorrência positiva pela melhor qualidade, além de possibilitar formas comparativas de avaliação objetiva da gestão e dos custos operacionais. É importante, portanto, que os arranjos metropolitanos estabeleçam uma governança policêntrica e não monocêntrica, para a prestação e regulação de serviços públicos metropolitanos (ver OSTROM, 2010).

A construção de uma governança policêntrica poderia criar mecanismos de veto e de freios e contrapesos entre os entes federados e seus prestadores de serviço. O desafio está em vencer uma herança autocrática ou também chamada de federalismo fragmentado, pelo qual o ente federativo é utilizado como aparelho de consolidação e/ou ampliação de força política para as disputas eleitorais. A principal característica deste modelo é o predomínio de uma lógica intergovernamental que enfatiza mais a separação e a demarcação entre os níveis de governo do que o seu entrelaçamento. O modelo descentralizador mais autonomista foi a causa mais importante deste fenômeno.

A esfera eleitoral municipal é ponto de partida da carreira política, o que invariavelmente provoca uma relação de concorrência intermunicipal para que o político alcance acúmulo de forças para se lançar nas candidaturas nas esferas estaduais e federal. Segundo Fernando Abrucio e outros (2010a, p. 188),

> os governadores enfrentam dilemas quanto ao custo das transações federativas, para atuar na coordenação dos municípios. Isto porque eles têm de induzir ou participar de ações intermunicipais em regiões em que pode haver aliados e adversários. Como dividir politicamente o bônus e o ônus dessas ações? Haveria, então, três possibilidades para os governos estaduais: não atuar em prol da colaboração intergovernamental; fazê-lo apenas em lugares com maioria governista; ou apoiar iniciativas de maneira informal, evitando uma ação institucional mais duradora, de modo que o Executivo estadual possa abandonar esses acordos com as cidades, caso ocorra um impasse político.

Em virtude do cálculo de custos de transação pelos dirigentes políticos, quanto aos ganhos e perdas na competição eleitoral tanto entre prefeitos(as), quanto entre o governador e os prefeitos(as) (ABRUCIO *et al*, 2010b, p. 23; MACHADO, 2009).A situação de conflito é uma questão eminentemente política: é pressuposto para coordenação intergovernamental, “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., 2010a, p. 181).

Uma linha de pesquisa que exige maior exploração sobre regiões metropolitanas é aquela que coloca o problema sobre "dilemas para cooperar" como um problema das relações políticas. Isto porque, como se pode notar deste Capítulo, o problema da cooperação intergovernamental em região metropolitana para a realização das políticas públicas de saneamento diz respeito a forma pela qual os jogadores estão buscando implementar e questionar as regras do jogo. Se o componente político partidário ainda é pouco considerado na interação dos atores, menos ainda se compreende sobre a economia política envolvida em grandes obras de infraestrutura de saneamento que, nas próximas décadas em São Paulo, tendem a integrar a Macrometrópole Paulista.

Estas questões ficarão ainda mais evidentes no próximo Capítulo, à medida que demonstraremos a existência efetiva de cooperação entre municípios e estado na Grande São Paulo para a implantação de sistemas integrados de abastecimento de água. Os municípios do ABC, mesmo tendo sido criados na década 1940, buscaram a cooperação para a implementação da política pública supramunicipal sob a coordenação dos órgãos estaduais em todo o período da Grande Metropolização até a criação do Sistema Cantareira em 1973. A história institucional do saneamento revela, de um lado, uma trajetória perdida de cooperação metropolitana e, de outro, a permanência da trajetória de prestação interdependente dos serviços de saneamento, no momento em que há um consenso de que o Estado é o provedor das políticas públicas. Contudo, após a década de 1990, a racionalidade burocrática de primazia do interesse público perde espaço para a racionalidade econômica que, no setor do saneamento, significa, entre outras coisas, considerar estes serviços como mercadoria, trazendo para a cooperação intergovernamental não só os dilemas dos custos transacionais de caráter político-partidário, mas também de caráter econômico envolvendo a análise de custo-benefício da interação com o mercado.

4. AS RIGs NA HISTÓRIA INSTITUCIONAL DO SANEAMENTO DA GRANDE SÃO PAULO

O presente capítulo tem por objetivo reconstituir a história dos serviços de saneamento da Grande São Paulo - GSP, particularmente no tocante as relações intergovernamentais entre organizações pertencentes ao Estado de São Paulo e aos municípios. Esta análise busca compreender as estruturas e funções administrativas e as relações intergovernamentais para prestação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário – SAEs na GSP sob duas perspectivas históricas: uma histórico-geográfica e outra institucionalista histórica. O texto é um esforço de ligação interdisciplinar destas duas perspectivas. Uma das dificuldades se encontra na diferente forma teórica de definição da periodização. Enquanto a histórico-geográfica se volta para as mudanças físicas, técnicas e humanas no espaço, a institucionalista histórica se volta para a mudança institucional *no tempo*, que possibilitam a representação dos comportamentos dos atores com bases em relações causais mediatas e imediatas constituídas dentro dos processos cumulativos ou descontínuos de formação de *trajetórias dependentes* a culminar em momentos críticos (*critical junctures*).

Pela primeira perspectiva, tratamos do processo de metropolização no território em questão. Neste âmbito, a história do saneamento na GSP é compreendida dentro da periodização elaborada por Langenbuch (1971) em sua obra *A Estruturação da Grande São Paulo*: pré-metropolização (1875 a 1915), início da metropolização (1915 a 1940) e grande metropolização (pós 1940). Este clássico da geografia nos serviu de base para analisar as clivagens e descompassos das funções e estruturas administrativas dos órgãos prestadores de serviços de saneamento do Estado de São Paulo em relação ao processo de explosão urbana: Companhia Cantareira de Esgoto (1875 à 1892); Repartição dos Serviços de Água e Esgoto –RAE (1893 à 1954); Departamento de Água e Esgoto – DAE (1954 à 1968); Companhia Metropolitana de Água de São Paulo– COMASP, Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo – SANESP e Superintendência de Água e Esgoto da Capital–SAEC (1968 à 1973); Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo – SABESP, somente com ações públicas (1973 à 2002); e, SABESP com capital aberto no mercado de ações (pós 2002).

Ainda pela perspectiva histórico-geográfica, é fundamental relacioná-la a abordagem de José Esteban Castro relativa a existência dos períodos privatista, racional-administrativo e neoprivatista, que ocorrem na história dos serviços de saneamento dos países centrais, mas que também se repetem nas 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)[26]. Jose Esteban 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 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, consequentemente, 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).

Pela segunda perspectiva, dentro marco teórico do institucionalismo histórico, tem-se por foco as formas de relações entre as organizações do Estado e dos municípios da GSP, em face das mudanças institucionais promovidas pela Constituição de 1946 e pela Carta de

26. A cidade do Rio de janeiro foi a primeira capital brasileira (quinta do mundo) a possuir um sistema de coleta de esgotos. As primeiras obras datam de 1864, realizadas pela The Rio de Janeiro City ImprovementsCompanyLimited que atuou até 1947. A segunda cidade brasileira foi Recife, com a companhia inglesa Recife DrainegeCompany (1873 à 1908). Em Porto Alegre, a concessão foi realizada pela Província do Rio Grande do Sul à Companhia Hydraulica Porto Alegrense, com contrato assinado em 1861, obras inauguradas em 1866 e encampação em 1904. Em Belém, o sistema de abastecimento de água foi implantado pela Companhia das Águas do Grão–Pará, a partir de 1881. Em São Luís, os ingleses controlavam os serviços de água, esgotos, tração, luz e prensa de algodão. Em Fortaleza, a partir de 1867, a cidade passou a ter abastecimento de água através de chafarizes, construídos pela concessionária Ceará Water Works Company Limited (REZENDE e HELLER, 2008, p. 127 e ss. e 194).

1967-1969. A Constituição de 1946 (juntamente com a Constituição de 1934) representa um marco institucional para a história do municipalismo brasileiro, como ponto de inflexão de um processo de *mudança cumulativa* de ampliação da autonomia municipal em relação aos demais entes federados. Já a Carta outorgada do Regime Militar de 1964 e, particularmente para o objeto desta pesquisa, o Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, representam uma mudança institucional *descontínua* determinada pela ruptura, no tempo e no espaço, das regras do jogo democráticas. A interação das organizações prestadoras dos SAEs, municípios e do Estado de São Paulo, ao longo da história do saneamento na Grande São Paulo, é consequência dos processos de mudanças institucionais de caráter cumulativo da ampliação da autonomia municipal que culminou o com o *status* de ente federado na Constituição Federal de 1988, embora esta trajetória tenha sido interrompida por processo de mudanças descontínuas nos períodos ditatoriais.

O Quadro 1 é uma síntese do desenvolvimento das organizações estaduais prestadoras de SAEs na Grande São Paulo. Os períodos da Pré-metropolização e 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[27]. 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, podemos 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.

[27]. Uma pesquisa pela perspectiva da história do urbanismo, mais particularmente sobre a expansão da infraestrutura de saneamento, poderá identificar se há alguma razão para acompanhar a periodização de Langenbuch.

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 Racional administrativo	COMASP (1968 - 1973) SANESP (1970 - 1973)	RMSP
	Racional administrativo	SABESP (1973 - 1997)	Estado de São Paulo
	Neoprivatista	SABESP (pós 1977)	Estado de São Paulo

Fonte: elaboração própria.

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 capítulo busca reconstituir a história destas instituições a partir da resposta às seguintes perguntas: como as organizações dos prestadores se modificaram face à necessidade de expansão dos serviços? Como se estabeleceram as relações intergovernamentais entre os prestadores municipais e estaduais?

4.1. Explosão urbana e a formação político administrativa dos municípios da Grande São Paulo

A Grande São Paulo – GSP representa um caso emblemático de crescimento urbano vertiginoso. Na década de 1940, contava com 1,5 milhões de habitantes; em 1980, com 12,5 milhões de habitantes; e em 2010, com 19,6 milhões de habitantes (ver Tabela 2, período completo). Todas as políticas públicas, mas principalmente as de desenvolvimento urbano, foram disponibilizadas à população de migrantes e de imigrantes dentro de um processo de conflito social (SINGER, 1973, LANGENBUCH, 1971; JACOBI, 1987; FERRARA, 2013).

Tabela 2– População nos Anos de Levantamento Censitário – Município, RMSP, Estado de São Paulo e Brasil - 1872 a 2010

Anos	**Município de São Paulo**		**Região Metropolitana de SP**		**Estado de São Paulo**		**Brasil**	
	População	*Taxa de Crescimento (1)*	*População*	*Taxa de Crescimento (1)*	*População*	*Taxa de Crescimento (1)*	*População*	*Taxa de Crescimento (1)*
1872	31.385		-		837.354		10.112.061	
		4,1		-		2,8		2,0
1890	64.934		-		1.384.753		14.333.915	
		14,0		-		5,1		1,9
1900	239.820		-		2.282.279		17.318.556	
		4,5		-		3,6		2,9
1920	579.033		-		4.592.188		30.635.605	
		4,2		-		2,3		1,5
1940	1.326.261		1.568.045		7.180.316		41.236.315	
		5,2		5,3		2,4		2,3
1950	2.198.096		2.622.786		9.134.423		51.944.397	
		5,6		6,1		3,6		3,1
1960	3.781.446		4.739.406		12.974.699		70.119.071	
		4,6		5,6		3,2		2,9
1970	5.924.615		8.139.730		17.771.948		93.139.037	
		3,7		4,5		3,5		2,5
1980	8.493.226		12.588.725		25.040.712		119.002.706	
		1,2		1,9		2,1		1,9
1991	9.646.185		15.444.941		31.588.925		146.825.475	
		0,9		1,6		1,8		1,6

Anos	**Município de São Paulo**		**Região Metropolitana de SP**		**Estado de São Paulo**		**Brasil**	
	População	*Taxa de Crescimento (1)*	*População*	*Taxa de Crescimento (1)*	*População*	*Taxa de Crescimento (1)*	*População*	*Taxa de Crescimento (1)*
2000	10.434.252		17.878.703		37.032.403		169.799.170	
		0,8		1,0		1,1		1,2
2010	11.253.503		19.683.975		41.262.799		190.755.799	

Fonte: Município de São Pulo, *apud* IBGE e Censos Demográficos
(1) Taxa de Crescimento Geométrico Anual

Do universo complexo das causas deste processo vertiginoso de crescimento da GSP, este item se presta a realizar uma breve apresentação de problemas de desenvolvimento urbano, econômico e político, que servem de pano de fundo para o surgimento das relações intergovernamentais necessárias ao enfrentar as demandas por infraestruturas integradas de saneamento. Pois, o fio condutor deste Capítulo está na busca pela compreensão das instituições frente aos impactos da expansão urbana na GSP para a formulação, prestação e planejamento dos SAEs de âmbito regional.

A cidade brasileira herda da tradição portuguesa a irregularidade, a indefinição de contorno, a formação polinuclear e, talvez a pior das heranças, a oposição ao ordenamento. De acordo com Murilo Marx, manteve estas características ao longo dos séculos, mesmo diante das novas exigências do desenvolvimento: "o desenho urbanístico atual – ou a sua falta – reflete claramente, uma maneira de conviver indisciplinada e condescendente, forjada nos tempos de colônia" (1980, p. 24). A diferença da cidade brasileira do passado para o presente está na escala, na pobreza e na negação ao direito à cidade para parcela da população urbana, como parte do próprio processo de exploração de classes. A intensa industrialização e urbanização do período de 1930 a 1980, com a forte intervenção estatal na vida econômica e política, promove tanto o crescimento econômico quanto a concentração das riquezas e a elevação da desigualdade. Este processo representa "cinco décadas de acentuado crescimento populacional urbano marcado pela dinâmica expressa no binômio 'crescimento e pobreza'" (MARICATO, 1996, p. 5). Em outros termos, Milton Santos denomina este processo de involução urbana (2009b, p. 72).

Os governos da República Velha buscam se filiar a modernização, por meio de reformas urbanísticas nas principais cidades do país para contrapor a tradição colonial e imperial. Porém, o Estado Republicano deixa sua marca aristocrática promovendo um urbanismo segregador. Houve uma sucessão de reformas urbanísticas nas cidades do Rio de

Janeiro, São Paulo, Manaus, Belém, Curitiba, Santos e Porto Alegre. Segundo Reis (1994), as reformas urbanísticas entre 1870 e 1920 no Rio de Janeiro e em São Paulo tiveram uma simetria de processos:

> os centros das cidades passaram por reformas amplas e programas de renovação urbana, que lhes puderam conferir uma nova imagem, capaz de representar um símbolo de rejeição ao passado recente, regime monárquico e de escravidão. Mas os programas de renovação urbana eram também, por isso mesmo, uma tentativa de afastar a imagem de pobreza, de miséria, de atraso, de afastar as formas precárias de habitação e trabalho, ligadas a esse passado... Mas a remoção da pobreza se confundiu também, quase sempre, com a remoção dos pobres. A negação da escravidão se confundiu com a segregação, com o afastamento dos negros, para fora dos espaços que passavam a ser destinados apenas aos brancos, reservados para a convivência das camadas dominantes, nos quais os grupos mais restritos desempenhavam os papeis de comando político do país... Tudo o que não correspondesse aos padrões urbanísticos e arquitetônicos adotados em Paris, a partir de Haussmann, tendia a ser destruído, como símbolo do atraso (1994, p. 13-15).

A urbanização brasileira e da GSP podem ser compreendidas em dois grandes momentos: o antes e o depois da Revolução de 1930: um marco histórico na política, na economia e na urbanização brasileira. É o divisor de águas que coloca fim na hegemonia agrário-exportadora e estabelece o início da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ao longo do século XIX, os excedentes gerados pelo comércio exterior possibilitaram a penetração tecnológica com a implantação do sistema ferroviário, iluminação pública, sistema de água e outros serviços públicos. Após a abolição da escravatura (1888), iniciou-se o processo manufatureiro para substituição de importações. Entretanto, as décadas iniciais do século XX são caracterizadas por uma expansão econômica e populacional que ocorre sem pressionar os sistemas de serviços das cidades (OLIVEIRA, 1972, p. 9 e 55; SINGER, 1985, p.122; SOUZA, 1981, p. 28).

Para Milton Santos, “o Brasil, foi, durante muitos séculos, um grande arquipélago, formado por subespaços que evoluíram segundo lógicas próprias, ditadas em grande parte por suas relações com o mundo exterior” (2009a, p. 29). Estes subespaços se constituíam em polos dinâmicos com escassa relação entre si, o que perdura até o processo de industrialização, apesar da nova fluidez promovida pelos sistemas de engenharia implantados como decorrência da dinâmica provocada pela produção de café em parte do território representado por São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. Por isto, o que se dá é uma integração do espaço e do mercado

numa parcela do território nacional. Milton Santos compreende este processo como semente do processo de concentração regional:

> a divisão do trabalho que se opera dentro dessa área é um fator de crescimento para todos os seus subespaços envolvidos no processo e constitui um elemento de sua crescente diferenciação em relação ao resto do território brasileiro. É com base nessa nova dinâmica que o processo de industrialização se desenvolve, atribuindo a dianteira a essa região, e sobretudo ao seu polo dinâmico, o estado de São Paulo. Está aí a semente de uma situação de polarização que iria prosseguir ao longo do tempo, ainda que em cada período se apresente segundo uma forma particular (SANTOS, 2009a, 29-30).

Milton Santos também identifica dois regimes, tendo também por marco 1930, mas considerando que, do ponto de vista demográfico, as cidades crescem de maneira sustentada após a II Guerra Mundial. Entre o fim do século XIX e início do XX, a evolução demográfica da maioria das capitais estava "sujeita a oscilações (ou conhecido crescimento relativamente lento) em determinados períodos intercensais, ao passo que, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial, dá-se um crescimento sustentado em todas elas" (idem, p. 27).

Mas, é partir de 1940, marco de Langenbuch (1971) para Grande Metropolização de São Paulo, que a urbanização brasileira é impulsionada por um processo de industrialização com o crescimento também do setor de serviço. Este processo, alavancado pela acumulação comercial da produção do café no território do Sudeste, cria condições para a industrialização com a formação de um mercado nacional, por possuir nova base econômica que ultrapassa o nível regional (SANTOS, 2009a, p. 30). É importante relativizar a concentração industrial em São Paulo, nos aspectos de escala, tamanho e volume de operação, uma vez que, em todas as regiões se deu algum processo de desenvolvimento industrial, tendo em vista que, desde os fins do século XIX, a industrial têxtil, por exemplo, já havia sido implantada em todas as regiões do Brasil. Mas, de fato, em São Paulo houve crescimento industrial vigoroso: em 1907, concentrava 15,9% da indústria nacional; em 1919, 32,2%; em 1929, 37,5%; passando a 40% em 1939 e a 48,8% em 1949 (CANO, 2007, p. 198).

A literatura crítica compreende que há, frente à explosão do crescimento, um Estado potente para apoiar a acumulação capitalista, mas impotente para viabilizar a distribuição da riqueza gerada do desenvolvimento industrial e para enfrentar a especulação imobiliária e periferização da moradia operária (CAMARGO, 1976, p. 26, *São Paulo 1975 - Crescimento e Pobreza*). Para Francisco Oliveira, tal processo "não pode ser entendido senão dentro do marco

teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento de serviços horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades" (OLIVEIRA, 1972, 31)[28].

O ônus de uma grande parcela da sociedade ficar desprovida das condições mínimas de habitabilidade e qualidade de vida foi concebido como uma consequência inevitável para o desenvolvimento. A injustiça social está justamente determinada na forma desigual pela qual o Estado, como resultado dos interesses da sociedade, desenvolve a política urbana estabelecendo territórios com diferentes condições de bem-estar urbano. A valoração desta injustiça social é compreendida pela forma em que o espaço, no caso o da GSP, é apropriado pelo Estado, sociedade e mercado, frente a impossível tarefa dos mesmos de possibilitarem a distribuição da riqueza e a universalização dos serviços públicos urbanos *pari passu* ao processo de expansão urbana[29].

Quando a malha urbana acompanhou a linha férrea de Santos-Jundiaí (inaugurada em 1867)[30], forjando a conurbação no sentido do sudeste da GSP, a partir da década de 1940, não havia disputa pela titularidade dos SAEs entre municípios e estado. Da perspectiva política, considerando a forma federativa do Estado brasileiro, a rápida expansão urbana provocou a pressão por serviços públicos que viessem a ser realizados pela administração local, articulada ao estado e à união. Para compreender a capacidade do Estado de enfrentar a pressão por serviços públicos no período da Grande Metropolização de São Paulo (década 1940), devemos considerar o contexto do processo político de fim do Estado Novo e início da Segunda

28. Ver estudo de Pedro Arantes "Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970" (2009) que consolida uma revisão literária da produção crítica sobre o processo de desenvolvimento econômico e urbano de São Paulo, segundo uma compreensão a realidade urbana como resultado das contradições da expansão capitalista.

29. Por "Estado", entende-se aqui, a União no contexto da política dos governadores da Primeira República e como principal ator o próprio Estado de São Paulo, como unidade federativa que concentrava toda a atribuição pela política urbana. Conforme Sidney Bernardini: "embora as atribuições das províncias tenham permanecido praticamente intocadas durante a República, o problema das competências se acirraria no momento em que a autonomia de ambas as esferas [municipal e estadual] passou a ser disputada do ponto de vista financeiro e institucional. O desenvolvimento urbano das localidades durante o período republicano, colocaria em evidência a complexa relação entre estado e municípios, nas reivindicações, nas prioridades dos investimentos, no condicionamento para a aplicação dos recursos (critérios pelos quais cada município se credenciaria para receber determinada quantia para realizar obras urbanas). É certo que, conforme afirma TELAROLLI (1981), a autonomia municipal sofreu um grande golpe com promulgação da Constituição de 1891, que, contrariamente às intenções iniciais do projeto republicano, iniciava um processo que iria se desdobrar durante a Primeira República, caracterizado pelo progressivo domínio estadual nas localidades através da troca de favores, repasse de recursos para obras estratégicas, e centralização do poder político, antes definido somente pelo coronelismo. Com o amadurecimento da República, o uso da violência pelo poder estadual nas eleições municipais tornava-se prática, revelando uma atitude ambígua entre a outorga de direitos políticos às localidades e o uso da força para coibir qualquer mudança de composição política vigente" (2007, p. 69).

30. Sobre os impactos da rede ferroviária Santos-Jundiaí (1867) e da Rodovia Anchieta (1947) nas mudanças sociais, econômicas e culturais, ver Langenbuch (1971) e Singer (1995). Para estudos mais recentes, dentro dos impactos da globalização neoliberal, ver Klink (2001) e pela perspectiva da memória econômica e urbana, ver Passarelli (2006 e 2013).

República. Com o Estado Novo, a presença da União se intensifica pelo controle da política orçamentária e da burocracia (NUNES, 1997, p. 53). Entretanto, só com o processo de democratização em relação ao autoritarismo varguista, promovido com a Constituição de 1946, é que o município ganha capacidade financeira, com a inovação da implantação do sistema de transferência. Para Marta Arretche, "os constituintes de 1946 não concentraram seus debates em torno de uma nova modalidade de repartição de receitas, preferindo debater intensamente a fragilidade das receitas municipais como uma evidência da fragilidade de nosso federalismo" (2005, p. 75; ver MELLO 1960, p. 74; SOUZA, 2002, p. 28-29)[31]. Demonstraremos no próximo item que são as novas regras conquistadas pelo movimento municipalista que possibilitaram os municípios da GSP, primeiro, a emancipação, depois, o estabelecimento de relações intergovernamentais com o Estado de São Paulo nas condições de entes portadores de autonomia política, administrativa e financeira.

Dentro da fase de urbanização agrário-exportadora, constatamos um processo de crescimento lento de criação de municípios. Segundo Langenbuch[32], entre 1889 e 1940, a criação de municípios permanece quase inalterada, apesar de todo o desenvolvimento suburbano que se deu a partir dos povoados-estações implantados ao longo da Rede Ferroviária Santos-Jundiaí (1867). Nesse período, na GSP ocorreram tão somente "a reanexação de Santo Amaro a São Paulo (em 1834), a transferência da sede de município de São Bernardo (em 1838), bem como o deslocamento de algumas divisas, entre as quais desponta a que separava Parnaíba de Juqueri" (1971, p. 229). O movimento de criação de municípios se intensifica, após 1940. É o que demonstra o Quadro 2 – Criação de municípios da Grande São Paulo (*apud* LANGENBUCH, 1971, 230).

31. Para um aprofundamento da importância do municipalismo como parte da cultura política brasileira, ver Marcus Melo (1993), que será novamente referenciado na conclusão do item 3.2.3. desta dissertação.

32 Segundo Langenbuch, "é bem verdade que anteriormente a 1940 já se verificaram várias emancipações municipais. Durante o século XIX várias freguesias foram elevadas à categoria de vila e simultaneamente se tornaram municípios: Santo Amaro em 1832, Cotia em 1856, Itapecerica (hoje Itapecerica da Serra) em 1877, Conceição dos Guarulhos (hoje Guarulhos) em 1880, Juqueri (hoje Mairiporã), São Bernardo (hoje São Bernardo do Campo), ambos em 1889" (1971, p. 230).

Quadro 2 - Criação de municípios na Grande São Paulo

1940 (11)	**1950 (17)**	**1960 (30)**	**1967 (38)**[1]	**1991 (39 da RMSP)**
São Paulo	São Paulo	São Paulo	São Paulo	São Paulo
			Osasco	Osasco
Juqueri	Mairiporã	Mairiporã	Mairiporã	Mairiporã
	Franco da Rocha	Franco da Rocha	Franco da Rocha	Franco da Rocha
			Francisco Morato	Francisco Morato
		Caieiras	Caieiras	Caieiras
Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos
Santa Isabel	Santa Isabel	Santa Isabel	Santa Isabel	Santa Isabel
		Igaratá	Igaratá[1]	-
		Arujá	Arujá	Arujá
Salesópolis[2]	Salesópolis	Salesópolis	Salesópolis	Salesópolis
Guararema[3]	Guararema	Guararema	Guararema	Guararema
Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes
			Brás Cubas[4]	
			Biritiba Mirim	Biritiba Mirim
		Itaquaquecetuba	Itaquaquecetuba	Itaquaquecetuba
	Susano	Susano	Susano	Susano
	Poá	Poá	Poá	Poá
		Ferraz de Vasconcelos	Ferraz de Vasconcelos	Ferraz de Vasconcelos
Cotia	Cotia	Cotia	Cotia	Cotia[5]
				Vargem Grande Paulista[5]
			Jandira	Jandira
		Itapevi	Itapevi	Itapevi
Santo André	Santo André	Santo André	Santo André	Santo André
		Mauá	Mauá	Mauá
		Ribeirão Pires	Ribeirão Pires	Ribeirão Pires
			Rio Grande da Serra	Rio Grande da Serra
	S. Caetano do Sul	São Caetano do Sul	São Caetano do Sul	São Caetano do Sul
	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo
		Diadema	Diadema	Diadema
Itapecerica	Itapecerica da Serra	Itapecerica da Serra	Itapecerica da Serra	Itapecerica da Serra[6]
				São Lourenco da Serra[6]
			Embu Guaçu	Embu Guaçu
			Juquitiba[7]	Juquitiba[7]
		Taboão da Serra	Taboão da Serra	Taboão da Serra
		Embu	Embu	Embu
Parnaíba	Santana de Paraíba	Santana de Paraíba	Santana de Paraíba	Santana de Paraíba
		Pirapora do Bom Jesus	Pirapora do Bom Jesus	Pirapora do Bom Jesus
		Cajamar	Cajamar	Cajamar
	Barueri	Barueri	Barueri	Barueri
			Carapicuíba	Carapicuíba

Fonte: Atualização nossa do quadro de Langenbuch, (1971, p. 230), tendo sido extraídos os municípios da região de Jundiaí (Itupeva, Campo limpo, Várzea Paulista, Vinhedo e Louveira), em coerência com a Lei vigente, por não comporem a RMSP.

Observações:

1 – Igaratá não pertence a atual RMSP (Lei Complementar do Estado de São Paulo n. 1.139/2011);
2 – A cidade de Salesópolis não consta do quadro de Langenbuch. Ainda com a denominação de São José do Parahytinga, foi elevada à categoria de vila, pela Lei Provincial nº 9, de 24-03-1857, desmembrada de Mogi das

Cruzes. E pela Lei Estadual nº 965, de 16-11-1905, o município de São José do Parahytinga passou a denominar-se Salesópolis;
3 – Elevado à categoria de cidade com a denominação de Guararema, por Lei Estadual nº 528, de 03 de junho de 1898, desmembrado de Mogi das Cruzes;
4 – Brás Cubas
5 – O município de Vargem Grande Paulista foi cria do pela Lei Estadual n.º 3.198, de 23-12-1981, desmembrado do município de Cotia;
6–O município de São Lourenço da Serra criado Lei Estadual nº 7.664, de 30-12-1991, desmembrado do município de Itapecerica da Serra;
7 – A denominação de Juquiritiba utilizada por Langenbuch não está de acordo com as normativas de formação administrativa do município desde que apareceu pela primeira vez, como Juquitiba, sendo distrito do município de Itapecirica, conforme Lei Estadual nº 1.117, de 27 de dezembro de 1907;

Langenbuch constata o dilema da pulverização de administrações locais em oposição à ausência de uma capacidade político-administrativa regional metropolitana:

> de um modo geral, os subúrbios que se têm emancipado passaram a conhecer alguns melhoramentos públicos, com os quais não contavam antes... Os exemplos se sucedem: obras de iluminação pública, sarjetamento, calçamento, construção de instalações sanitárias públicas, são realizadas na maioria dos subúrbios que nas últimas décadas se emanciparam. Enquanto isto, os subúrbios integrantes do município de São Paulo apenas nos últimos anos têm recebido certa atenção da respectiva prefeitura (LANGENBUCH, 1971, p. 232-233).

Pelo que foi exposto, torna-se nítido que a grande subdivisão político-administrativa tem sido conveniente para a implantação de melhoramentos de cunho local. Contudo para obras de cunho regional, que interessem ao conjunto da Grande São Paulo o fato tem sido nocivo (idem).

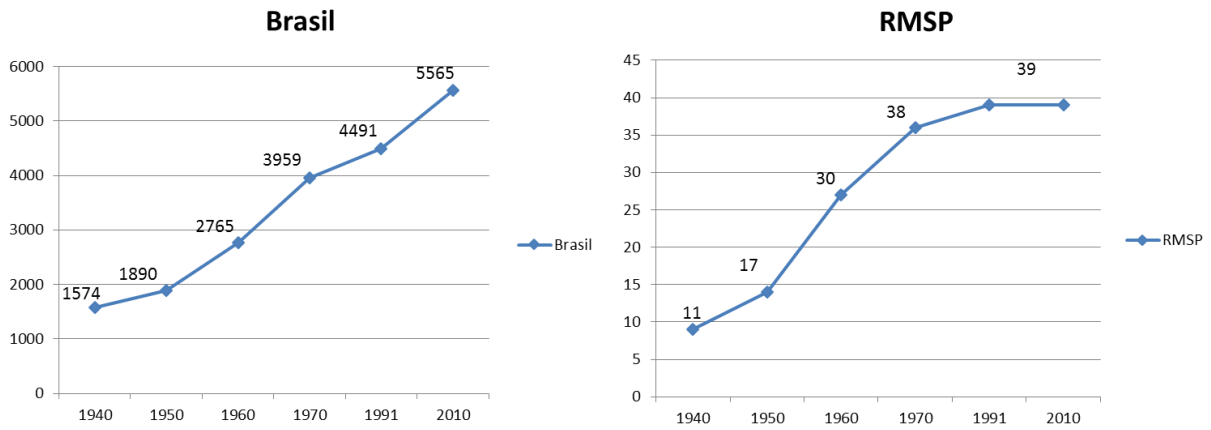
Até 1940 o território, que atualmente se denomina Região Metropolitana de São Paulo – RMSP, continha 11(onze) municípios emancipados. Entre 1940 e 1964, o território da Grande São Paulo passou ao número de 35 (LANGENBUCH, 1974, p. 229), sendo um total de 39 municípios a partir de 1991. Este processo se deu em virtude da proliferação de núcleos suburbanos que muitas vezes não possuíam relação com as sedes dos municípios a que pertenciam. Sobre as razões dos processos de emancipação, para Langenbuch,

> é, portanto, compreensível que os moradores da maioria dos núcleos suburbanos não se sintam ligados à localidade que constitui a sede de seus municípios, o que contribui para incliná-los a se pronunciarem favoravelmente à emancipação, nos plebiscitos. Outro fator que influi neste sentido, inclusive nos casos em que existem as vinculações a que nos referimos, é o descaso que as prefeituras dos municípios vizinhos às vezes têm devotado às localidades periféricas. A isto se contrapõe a possibilidade de adquirir alguns melhoramentos públicos através de

> administração local, e de adquirir o pomposo título de 'cidade', que no Brasil é automaticamente conferido às sedes municipais. Finalmente, acrescente-se que há sempre elementos locais politicamente interessados na emancipação, e que – com apoio de deputados – promovem campanhas visando a realização do plebiscito, e induzem a população a votar favoravelmente (LANGENBUCH, 1971, p. 231).

No Brasil, a criação de municípios teve, em números absolutos, os seus maiores aumentos ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1990 (SILVA e LIMA, s/d). Na Grande São Paulo, a criação de municípios começa a se estabilizar a partir do fim da década de 1960, como se pode observar do Gráfico abaixo.

Gráfico – Criação de Municípios no Brasil e na Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: IBGE, 1940/2010

Fonte: elaboração própria
(atualização de LANGENBUCH, 1974, p. 224)

O processo de explosão urbana encontra, do lado do Estado, uma herança patrimonialista e clientelista de relações políticas como forma política dos dirigentes das três esferas de governo (NUNES, 1994). Contudo, os problemas da urbanização, da metropolização e do surgimento das questões supramunicipais impõem aos governantes locais e estaduais uma nova relação pautada na estrutura legal e racional da federação para a construção de um pacto federativo de cooperação do momento democrático de vigência da Constituição de 1946. O passado lega uma *dependência de trajetória* patrimonialista e clientelista que dará origem a concentração de poderes nas mãos dos governadores estaduais (ABRUCIO, 1998). A explosão urbana impõe a necessidade de empoderamento fiscal e administrativo local, assim como a busca por novas formas republicanas de cooperação federativa com o protagonismo municipal

efetivamente conduzindo as políticas locais. O futuro lança o desafio da cooperação intergovernamental para o enfrentamento do fenômeno da metropolização. Entretanto, a recentralização federativa do regime militar de 1964 interrompe a incipiente trajetória de cooperação que, atualmente, é tão discutida como forma de solução para questão metropolitana (KLINK, 2001 e 2013; ABRUCIO e oo., 2000, 2001, 2010a e 2010b).

4.2. A prestação dos serviços de saneamento no processo inicial de metropolização da Grande São Paulo

Nos próximos itens, buscamos apresentar a história institucional dos serviços de saneamento da GSP, como um passo importante para relações intergovernamentais, destacando os processos cooperativos voltados a atender a demanda por abastecimento de água potável, por meio de sistemas integrados para atendimento de mais de um município. Considerando a base racional-legal da Constituição de 1946, o problema da relação intergovenamental entre municípios e estado se resolveu pelo princípio da predominância de interesse. Por este princípio, o âmbito regional, compreendido como esfera comum a mais de um município, é esfera de atribuição do estado federado; e, o âmbito local, como estrito a competência municipal (SILVA, 2007, p. 428; GRAU, 1974, p. 120). De um lado, esta interpretação respeitava a trajetória de autonomia dos municípios na prestação dos serviços de saneamento local e, de outro, respeitava o poder político do Estado de São Paulo em articular e promover políticas de interesse regional, à medida que a conurbação exigia infraestruturas de prestação de serviços integrada, com equipamentos para produção de água potável para mais de um município, assim como para o esgotamento sanitário.

Esta pesquisa considera os períodos da Pré-metropolização (1875 a 1915) e do Início da Metropolização (1915 a 1940) da Grande São Paulo, como um bloco histórico único. Isto porque ela corresponde a fase de expansão da infraestrutura em decorrência das necessidades e exigências de desenvolvimento da cultura cafeeira nos âmbitos da agricultura, comércio e obras públicas.

4.2.1. Mudanças institucionais no processo de encampação da Companhia Cantareira de Águas e Esgotos

A preocupação com a substituição dos chafarizes por redes de abastecimento se inicia ainda no Segundo Império, após a década de 1860, por meio de algumas tentativas de contratação de empresas privadas, seguindo o modelo do transporte ferroviário e das redes elétricas e telefônicas[33]. A contratação da Companhia Cantareira e Esgotos se deu no Governo da Província de São Paulo de Sebastião José Pereira e perdurou até os primeiros anos da República Velha em 1893 no governo de Bernardino de Campos. Com base em autorização para contratar da Lei nº 102, de 30 abril de 1870, entre 5 (cinco) propostas apresentadas em 1875, foi contratada a Companhia Cantareira e Esgotos, que teve o direito de explorar a venda de água por 70 anos (BERNARDINI, 2007, p. 288).

Para implantar e gerir a infraestrutura exigida pela expansão econômica cafeeira, foi criada, em 1892, a Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas que empreendeu diversas ações para qualificar as condições do desenvolvimento deste ciclo econômico[34]. Sidney Bernardini constatou um planejamento territorial e urbano moderno, "identificado com as atividades intrínsecas da administração pública burocratizada pelo Estado moderno e associado às políticas racionalmente construídas pela esfera do poder" (2007, p. 536). Para Sidney Bernardini,

> a atribuição ao estado, de realizar toda a infraestruturação sanitária, por exemplo, ativou-lhe um poder de decisão sobre desenvolver ou não as cidades, já que o sistema de abastecimento de água tornava-se crucial para o desenvolvimento urbano. Se estava no campo a grande fonte de riqueza para o estado, era para lá que as atenções deveriam estar voltadas, outorgando às cidades, papéis complementares. A reforma administrativa, iniciada em 1889, na formação da Superintendência de Obras Públicas e posteriormente, em 1892, na organização da Secretaria de Agricultura, agregando órgãos de forma hierarquizada e articulada (inclusive com órgãos de outras Secretarias), alguns cruciais para a construção de bases técnicas de planejamento, como a Comissão

33. Para conhecer o processo de implantação da infraestrutura de saneamento na cidade de São Paulo e no Estado neste período, ver tese de Sidney Bernardini (2007, p. 245 e ss.), artigo de Cristina Campos (2005, p. 194) e Langenbuch (1971, p. 116).

34. Pelos arts. 10 e 11 do Decreto nº 28, de 1 de março de 1892, que organizou as Secretarias do Interior, da Justiça e da Agricultura, Commercio e Obras Publicas, e aprovado pela Lei nº 63, de 16 de agosto de 1892, a esta Secretaria cabia, por exemplo: o serviço da Colonização, os Núcleos coloniais, o serviço da imigração, o aldeamento e a adaptação de índios, os jardins e os passeios públicos, os Engenhos Centrais, a navegação fluvial e marítima, os canais, os trabalhos hidráulicos, as Obras Públicas, as Estradas de ferro, as Estradas e caminhos comuns e de rodagem, a iluminação pública e o abastecimento de água e o serviço de esgotos. Esta Secretaria foi responsável por proporcionar as condições objetivas de acumulação do patronato paulistano.

> Geográfica e Geológica, a Repartição de Estatística e do Arquivo de São Paulo e a Seção de Estatística Demógrafo Sanitária (estas últimas pertencentes à Secretaria do Interior) foi o segundo passo. Daí para a frente, tratava-se de desenvolver as políticas (2007, p. 534).

Além desta estrutura administrativa, também foi criada a Comissão de Saneamento. "Tamanha seria a demanda da Comissão de Saneamento em relação às obras vultosas que teria que executar já em 1892, que uma nova reformulação foi realizada em 1893, levando à criação de uma estrutura administrativa quase independente da Secretaria, com um departamento administrativo próprio" (BERNARDINI, 2007, P. 84)

Em que pese a tentativa dos técnicos da Secretaria em estabelecer uma ordem de prioridade racional de sua atuação, "não perderia os antigos vícios do Império quanto aos monopólios e privilégios estabelecidos de forma enraizada" (BERNARDINI, 2007, p. 81). Este contexto é o ponto de partida das relações intergovernamentais. Contudo, o risco epidemiológico trouxe certa racionalidade para os investimentos no saneamento das municipalidades. Também considerando as condições populacionais, a Secretaria concentrou despesas em São Paulo, Santos e Campinas. Segundo Sidney Bernardini, o Governo pretendia intervir estrategicamente sim em todas as principais cidades do Estado, fosse por razões políticas, fosse por razões econômicas. Contudo, a partir da Lei nº 594, de 5 de setembro de 1898, o orçamento estaria restrito a capital, a Santos e, por exceção à regra, à Campinas, pelo retorno do empréstimo ao cofre estadual em prazos menores em relação as demais cidades. Por isto, é que, ao final deste ano, dos 193 (cento e noventa e três) municípios existentes, apenas 67 (34,7%) receberam algum recurso do Governo para obras de saneamento (BERNARDINI, p. 437).

É neste contexto dos primeiros anos da República Velha, cujo objetivo é firmar a nova ordem moderna em oposição a tradição colonial e imperial, é que se dá o acompanhamento das obrigações contratuais da Companhia Cantareira e Esgotos. De 1890 a 1892, a Superintendência de Obras Públicas colecionou relatórios, atos, portarias, multas, boletins diários de acompanhamento dos serviços e suspensão de pagamentos, que demonstravam a inadimplência da contratada. De acordo com Sidney Bernardini, o Superintendente de Obras Públicas que assumiu no início de 1890, o Engenheiro Antônio Francisco de Paula Souza, ao reorganizar o setor com controle mais rigoroso das obras de engenharia, por meio de detalhamento do planejamento e gerenciamento de execução das obras, tanto nos aspectos técnicos como na via viabilidade financeira, assim se manifestou sobre o contrato com a Companhia Cantareira e Esgotos:

> infelizmente, entre nós, tem-se querido fazer desse serviço essencialmente de higiene pública de máxima importância, uma exploração mercantil.
> A título de acautelar os interesses públicos, foram feitos os contratos de 9 de outubro de 1885 e 7 de abril de 1877 com a então Província de São Paulo para esse serviço pela Companhia Cantareira e Esgotos.
> Esse acautelamento dos interesses públicos foi, porém, de tal natureza, que hoje o Governo não encontra em todas as cláusulas daquele contrato uma só que inabilite esta Companhia de vexar quanto quiser o público, que, todavia, é quem lhe fornece elevados dividendos (BERNARDINI, 2007, p. 80, apoiado em documentação da pesquisa)[35].

A Companhia contratada, segundo Sidney Bernardini, além de não conseguir acompanhar a expansão da urbanização com a canalização de água para o abastecimento público em bairros novos, a Companhia não conseguiu, "desde que havia sido contratada em 1875, aumentar o volume de água do abastecimento pelos mananciais da Cantareira, principal objetivo imposto pelo contrato naquele ano [1890]" (2007, p. 289). Com efeito, estavam estabelecidas as condições para a encampação,

> Em 23 de agosto de 1892, Bernardino de Campos tornou-se Presidente do estado, três dias de promulgado o Decreto que rescindiu o contrato com a Companhia. Em 14de setembro ordenou à Superintendência que providenciasse a medição de todos os serviços e prosseguimento das obras por administração ou empreitadas parciais. Uma nova soma de 788:891$064 foi paga à Companhia (BERNARDINI, 2007, p. 293)[36].

Alguns meses depois, é criada a Repartição dos Serviços de Águas e Esgotos – RAE, pelo Decreto nº 152-D, de 31 de janeiro de 1893, e pelo Decreto nº 154, de 8 de fevereiro de 1893, como órgão vinculado a Superintendência de Obras Públicas da Secretaria de Estado

---

35. Outra crítica veio do Superintendente da RAE (1952, p. 106): "o prazo de concessão fio estipulado em setenta (70) anos, findos os quais as instalações passariam para a propriedade do governo provincial. Entre as cláusulas mais interessantes figuravam as de n XVI, que estipulava o prazo de 24 mêses para inicio das obras; a de n. XVIII, que dava aos empresários o direito de desapropriação por utilidade pública, com relação às águas, terrenos, prédios e construções necessários aos serviços; a de n. XIX, pela qual o govêrno provincial obrigava-se a obter isenção de impostos gerais (do Imperio) para materiais de importação, bem como os isentava de impostos provinciais e municipais". Uma organização privada e, portanto, destinada a auferir lucro com a prestação de serviço coletivo urbano, que possuía as prerrogativas de organização pública.

36. O principal sócio da Companhia Cantareira de Esgotos, Antonio Proost Rodovalho, foi um dos principais proprietários de terra na Capital, tendo sido também diretor do Banco de Crédito Real de São Paulo e das sociedades Companhia de Melhoramentos de São Paulo e da Companhia Paulista de Estradas de Ferro (BERNARDINI, 2007, p. 26). Sidney Bernardini sugere que o havia interesse de Bernardino de Campos em resolver rapidamente o problema da encampação, uma vez que o "problema o atingia diretamente, já que seu filho, Carlos de Campos, era um dos acionistas da empresa" (2007, p. 294). A pesquisa de Sidney Bernardini, atual professor da Unicamp, é riquíssima em apresentar fatos que demonstram como o patronato paulistano se beneficiou do crescimento econômico e urbano com o negócio dos serviços urbanos, inclusive se associando ao capital estrangeiro, por meio de sociedades.

da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. A RAE foi o órgão criado para assumir os serviços de água e esgoto da capital, em virtude da encampação dos contratos celebrados em 9 de outubro de 1875 e de 7 de abril de 1877 com a Companhia Cantareira e Esgotos e da impossibilidade confessada pela Companhia de realizar as obras contratadas em 29 de novembro de 1890 (arts. 1º, 2º e 6º da Lei nº 62, de 17 de agosto de 1892). Tratava-se de um órgão da administração direta para prestar os serviços técnicos de encanamento de águas e esgotos da capital (art. 1º do Decreto nº 152-D, de 31 de janeiro de 1893).

Desta legislação, identificamos um importante dispositivo para a relação intergovernamental entre o município da Capital e o Estado de São Paulo. Constatamos a primeira oposição relativa a titularidade da prestação dos serviços de saneamento no próprio texto da norma de encampação. Pelo art. 7º, "uma vez encampada a companhia e realizadas as obras do novo abastecimento, o Governo transferirá à intendência municipal da capital sob cuja administração ficará confiado o serviço"[37]. Esta regra deve ser analisada tanto da perspectiva da política pública de saneamento desenvolvida pelo estado no período da Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas de 1892 a 1926, quanto pelo marco institucional do federalismo estabelecido pela Constituição de 1891.

A política pública de saneamento, juntamente com a de iluminação pública e de transporte ferroviário, implementada pelo Estado de São Paulo no fim do século XIX e início do XX, foi um meio de exercer poder de decisão sobre como, quando e aonde as cidades se desenvolveriam, como demonstra a pesquisa de Sidney Bernardini (2007). Em que pese a Capital, Santos e Campinas terem recebido tratamento de cidades estratégicas para os objetivos da Secretaria, a lógica de relação intergovernamental com as cidades do estado seguiu um padrão de planejamento, execução e custeio: elaboração de plano, realização das obras, retorno do investimento por meio de contrato de empréstimo com o município e operação até a entrega das obras (BERNARDINI, 2007, p. 431 e ss.). Esta lógica geral foi aplicada para o saneamento no estado. No mesmo ano de criação da Secretaria, foi editada a Lei nº 35, de 28 de junho de 1892, pela qual o governo ficou autorizado "a despender a somma necessária para o saneamento de Santos, São Paulo e outras localidades do Estado", assim como ficou autorizado "a garantir empréstimos contrahidos pelas municipalidades, quando destinados ao abastecimento de água

[37]. "Artigo 7.º - Uma vez encampada a companhia e realizadas as obras do novo abastecimento, o Governo transferirá á intendencia municipal da capital sob cuja administração ficará confiado o serviço. / § 1.º - No acto da transferencia, a municipalidade se obrigará pelo preço da encampação, preço das obras executadas para o novo abastecimento e valor da divida hypothecaria da companhia. / § 2.º - Para garantia da obrigação contrahida, a municipalidade empenhará parte de suas rendas, a juros de 6 %, até realizar o pagamento" .

e serviço de exgottos”[38]. Com a Lei nº 421, de 27 de julho de 1896, o tesouro do estado poderia intervir diretamente na arrecadação municipal para efetivar a restituição do empréstimo. O desgaste político de tamanha ingerência na autonomia municipal fez com que a Lei nº 594, de 5 de setembro de 1898, uma lei de planejamento orçamentário, revogasse a Lei nº 421/1896, estabelecendo a intervenção apenas no caso de inadimplência da municipalidade:

> **Artigo 22.-** Fica revogada a lei n. 421, de 27 de julho de 1896.
> **Artigo 23.-** Serão entregues ás respectivas municipalidades as obras de saneamento e de abastecimento d'agua realizadas pelo Estado nas localidades do interior em que estiverem concluídos esses serviços ou forem ultimados no corrente exercício, sendo a ellas debitada a importância despendida pelo Thesouro com as mesmas obras.
> **§ 1.º-** O debito que for liquidado será solvido por prestações annuaes no prazo de trinta annos, nas epochas que forem ajustadas.
> **§ 2.º-** Verificando o Governo a impossibilidade de ser feito o pagamento dentro do prazo de trinta annos, poderá prorroga lo até cincoenta annos, pelo contracto para esse fim lavrado com as câmaras municipaes.
> **§ 3.º-** O Governo fará arrecadar pelas estações fiscaes do Estado, até a completa solução do debito, o imposto predial e o de industrias e profissões naquellas localidades cujas municipalidades deixarem de satisfazer a respectiva annuidade nas epochas convencionadas, não entrarem em accordo para o pagamento de seu debito ou não se manifestarem sobre elle no prazo que lhes for marcado, restituindo o Thesouro annual ou semestralmente qualquer excesso produzido pela arrecadação sobre o *quantum* da prestação devida, deduzida a porcentagem dos exactores.
> **§ 4.º-** Durante o tempo em que estiver a cargo do Estado a arrecadação desses impostos, só ao Congresso caberá legislar sobre elles em relação aos respectivos municípios.
> **Artigo 24.-** Fica o Governo auctorizado a entrar em accordo com as camaras municipaes, para conclusão das obras de saneamento e de abastecimento d'agua nas localidades do interior em que esses serviços não forem ultimados no exercicio de 1898; podendo, a titulo de subvenção, auxiliar aquellas cujas localidades tiverem sido accommetidas por epidemias, e bem assim aquellas que estiverem na proximidade de pontos affectados ou tiverem densidade de população, e que demonstrarem ter os precisos recursos para execução e custeio dos referidos serviços, com o fornecimento de material de ferro e de barro vidrado, actualmente existente no almoxarifado do saneamento, e que não puder ser utilizado para as obras da Capital e de Santos.

38. O apoio às municipalidades do interior é reduzido com o início do Governo de Campos Salles que imprimiu forte redução de pessoal na Comissão de Saneamento e na Superintendência de Obras Públicas. De acordo com Sidney Bernardini, “em 1896, ficaria patente que a priorização em sanear o estado privilegiaria as obras de água eesgoto da Capital. Dos quase 8 mil contos gastos em 1896, 1,5 mil contos foram utilizados nas obras da Capital, 2,4 mil com as obras de todas as localidades do interior e 3 mil, para fornos de incineração de lixo eoutras obras em Santos e Campinas, encampações e desapropriações necessárias” (2007, p. 85-86).

> **§ unico.-A importancia que tiver sido despendida pelo Thesouro com as obras ou a proveniente desses fornecimentos, considerar-se-á como um emprestimo feito aos municipios pelo Estado, regulado de accordo com as disposições do artigo antecedente**. (ESTADO DE SÃO PAULO)[39]

Retomando o foco para a Capital, da perspectiva das regras do jogo federativo inauguradas pela República Velha, é necessário discutir por que a cidade de São Paulo sempre foi gerida por órgão da administração estadual? Afinal, qual ente é o titular dos serviços de saneamento: estado ou município? A cidade de São Paulo ou a Província de São Paulo, assim denominada no Império, e Estado de São Paulo, na República? De fato, a contratação dos serviços e a encampação se deram pela esfera estadual. De direito, a contratação dos serviços e a encampação seguiu uma fundamentação jurídica razoável: se foi o ente estadual a realizar a concessão, também deverá ser o mesmo ente a realizar encampação, com ressalva legal que caberia também realizar os investimentos iniciais de abastecimento e transferir a estrutura operacional à municipalidade[40].

A concessão se dá no Império e a encampação na República e, por isto, estes processos acontecem sob ordens jurídicas absolutamente opostas, tanto no regime quanto na forma de Estado: monarquia versus república e estado unitário versus estado federal. A regra do artigo 7º da Lei de encampação não se realizou, tornou-se letra morta, desrespeitando a autonomia municipal prevista pela Constituição de 1891 (art. 68)[41]. Estamos diante de dois sistemas jurídicos diversos, a partir dos quais se deve interpretar sistemática e teleologicamente o fato da encampação. Não houvesse mudança institucional, não haveria antijuricidade em relação à Carta Política do Império do Brasil de 1824. No Império, as cidades e as vilas não possuíam competências próprias que lhes caracterizasse um âmbito de autonomia, conforme

---

39. Neste período houve muita disputa política por recursos no orçamento estadual (ver Bernardini, 2007, p. 112-113).

40. A única capital que não é operada por companhia estadual é Porto Alegre que possui autarquia municipal, o Departamento Municipal de Água e Esgoto – DMAE, criado pela Lei 2.312, de 15 de dezembro de 1944. Conforme informações do município de Porto Alegre, "entre 1861 e 1944, Porto Alegre contou com dois sistemas de fornecimento de água. A Hidráulica Porto-alegrense (que explorou os serviços de água encanada entre 1866 e 1944) e a Companhia HydraulicaGuahybense, responsável pela coleta e distribuição de água à população de 1861 a 1904, ano em que foi estatizada como Secção de Abastecimento de Água (mais tarde rebatizada de Secção da Hydráulica Municipal)" (PORTO ALEGRE, s/d). Até essa época, na área de saneamento, praticamente não havia avanços, tendo sido os serviços prestados pela administração direta municipal a partir de 1904

41. A Constituição de 1891, reservou o Titulo III para o município, com um único artigo: "Art. 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse". Com a Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, foi ampliado o rol de situações que ensejariam a intervenção do Governo Federal nos estados, que visam assegurar a integridade nacional e o respeito aos seguintes princípios constitucionais. Entre elas, a autonomia municipal, conforme art.6º, inciso II, alínea "f".

arts.167 e ss. da Carta de 1824[42]. Na República, podemos asseverar que a transferência dos serviços à intendência do município de São Paulo era uma ordem legal que estava em unidade de sentido com as primeiras ideias sobre autonomia municipal, particularmente no tocante a assegurar aos municípios o respeito ao seu peculiar interesse local. O saneamento na capital paulistana revela um caso de oposição histórica na configuração do embate da autonomia municipal do saneamento básico, em virtude do significado da cidade de São Paulo, como território de convergência geográfica, econômica e política, que produziu um processo de desenvolvimento urbano marcado tanto pelo crescimento econômico, quanto pela alta capacidade em produzir desigualdade[43].

4.2.2. Processo de mudança institucional da RAE para o DAE

As formas iniciais da prestação dos serviços pela iniciativa privada (1875 à 1892) e pela RAE (1893 à 1954) coincidem com os dois primeiros períodos d'*A Estruturação da Grande São Paulo* de Langenbuch (1971): 1875-1915 – Pré-metropolização dos arredores paulistanos; 1915-1940 – Início da Metropolização; e, avança na fase da Grande Metropolização cujo marco é 1940. Considerando a década de 1940 como um período de transição, que contém traços característicos do momento do Início da Metropolização e da Grande Metropolização (LANGENBUCH, 1971, p. 178-179), constata-se uma sincronia entre as mudanças institucionais nos serviços de saneamento operados pelo Estado de São Paulo e o processo de metropolização. A organização prestadora dos serviços de saneamento com condições de enfrentar a grande metropolização necessitaria de uma autonomia para a administração e gestão das despesas e das receitas, numa forma autárquica, para possibilitar o planejamento regional e a interação com os demais municípios da Grande São Paulo.

---

42. De acordo com Mello (2001, p. 80-81), a Constituição de 1824 estabeleceu que todas as cidades e vilas possuiriam uma Câmara. "As câmaras eram eletivas e o exercício das funções municipais, não-definidas, consistia na formulação de posturas policiais, na aplicação das rendas do município e na discussão das próprias atribuições, que seriam estabelecidas por uma lei regulamentar. Não foi, porém, assegurada na Constituição, nem na legislação regulamentar, a autonomia do município, no sentido que veio a ser posteriormente". Pela Carta de 1824: "art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. / Art. 168. As Camaras serão electivas, e compostas do numero de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior numero de votos, será Presidente. / Art. 169. O exercicio de suas funcçõesmunicipaes, formação das suas Posturas policiaes, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e uteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar".

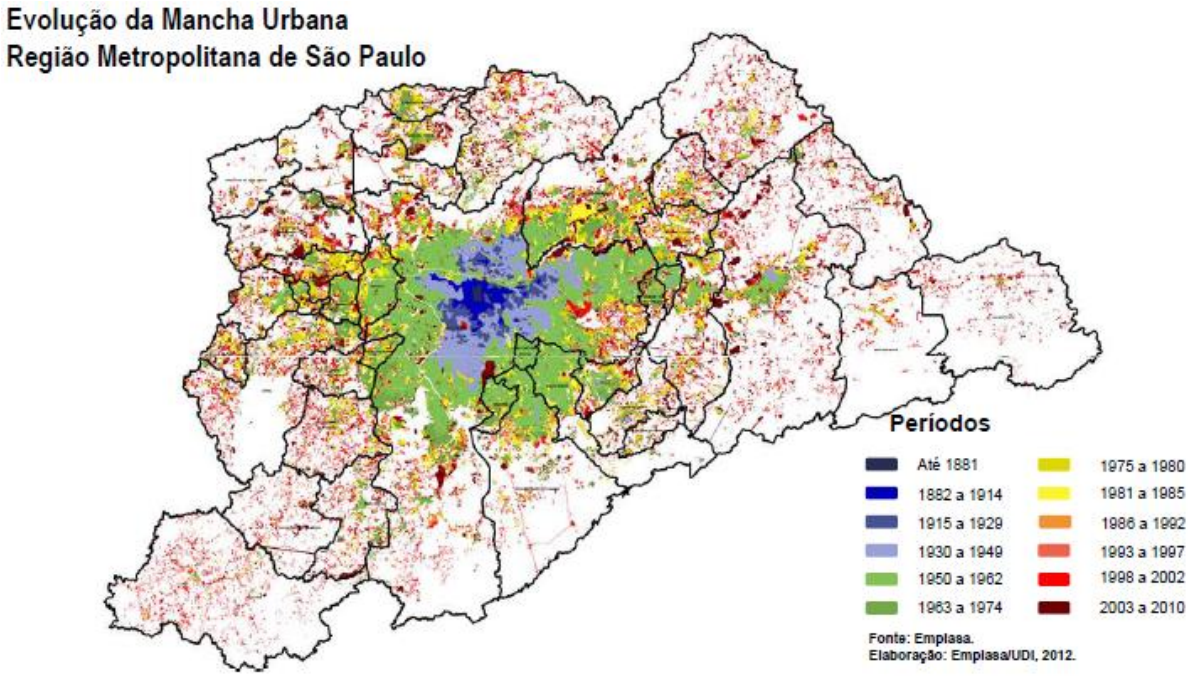
43. Buscaremos demonstrar que, apesar da incapacidade da RAE em corresponder às necessidades de saneamento dos paulistanos, esta instituição é parte de um processo de acúmulo de conhecimento técnico e operacional que estabelecem uma dependência de trajetória relativamente a manutenção da prestação dos serviços de saneamento pelo órgão vinculado à administração estadual, impedindo o cumprimento da exigência legal de transferência das estruturas administrativas e operacionais para o comando municipal.

A prestação de serviços de saneamento na capital pela iniciativa privada e pela RAE coincidem com os dois períodos iniciais da Grande Metropolização que se caracterizaram pela a formação dos povoados-estação ao longo das redes ferroviárias que também atraíram uma incipiente indústria (de 1875 à 1915) e pela implantação de loteamentos na capital conectando os povoados-estações que passam a se configurar como núcleos suburbanos, assim como a consolidação da tendência anterior da ferrovia como eixo de desenvolvimento industrial, por se tornar o principal meio de transporte dos operários (de 1915 à 1940). Já com a Grande Metropolização (pós 1940), o DAE é a instituição com a difícil tarefa de atender a capital e iniciar o Sistema de Abastecimento Metropolitano – SAM nos moldes das grandes metrópoles do mundo desenvolvido. Langenbuch caracteriza a Grande Metropolização da seguinte maneira:

> a cidade crescendo engloba, na expansão de sua área edificada, os subúrbios mais próximos, e provoca o desenvolvimento de subúrbios mais afastados. A cidade propriamente dita – assim considerada a porção urbanizada compacta e contígua – aproxima-se de seus limites administrativos e os ultrapassa. Por conseguinte, é cada vez mais expressivo o desenvolvimento urbano verificado em distritos e municípios vizinhos (LANGENBUCH, 1971, p. 178).

As transformações das principais cidades do país não aconteceriam, no setor do saneamento, com as companhias privadas, razão pela qual, no caso de São Paulo, a RAE é criada. A Repartição é um órgão da administração direta, vinculada à Secretaria de Viação e Obras Públicas, que foi desmembrada da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Públicas, pela Lei nº 2.196, de 03 de setembro de 1927. Apesar da escala não permitir perceber a existência dos núcleos suburbanos, a “Figura 3 - A evolução da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo”, pode representar o processo discutido acima sobre a explosão urbana de São Paulo. O mapa demonstra que, a partir do primeiro quartel do século XX, não restava mais dúvida sobre o intenso processo de crescimento em que a Grande São Paulo estava inserida, como decorrência ciclo econômico cafeeiro, da industrialização para substituição de importação e do nacional desenvolvimentismo varguista.

Figura 3 - A evolução da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo



Fonte: EMPLASA, UDI, 2012.

A RAE (1893 a 1954) atravessará três períodos distintos da história institucional brasileira: a Primeira República, o Estado Novo e a Segunda República (período entre ditaduras de 1946 à 1964). O que estes três períodos têm em comum é a distância entre a realidade e o ideário republicano e federativo, inclusive o positivista, estabelecidos na Constituição de 1891, causado entre outros fatores pela forte presença do clientelismo nas relações políticas e intergovernamentais. A hegemonia de São Paulo e Minas Gerais cede espaço para um maior equilíbrio nacional no Estado Novo, o que foi implementado por um sistema político nacional que era inexistente até a Primeira República. Já na Segunda República, o equilíbrio entre estados e união se consolida com uma Federação multipolarizada. Com a Primeira República, a federação é estruturada, mas não consegue estabelecer uma relação de interdependência entre a União e estados e menos ainda incluir o povo no cenário político de uma relação governante e governados. Para Fernando Abrucio, "o federalismo no Brasil surgiu dissociado da República. O federalismo da Primeira República foi o reino das oligarquias, do patrimonialismo e da ausência de povo no cenário político. Ou seja, antirrepublicano por excelência" (2002, p. 40). No Estado Varguista, o equilíbrio é fruto, de um lado, da centralização das decisões estratégicas para o Estado desenvolvimentista e, de outro lado, da estruturação clientelista para atender os "anseios" das elites regionais (idem, p. 52-53). Já na Segunda República, observamos que

> as mudanças socioeconômicas do período não foram acompanhadas de transformações institucionais. Ainda continuava a vigorar nos estados um forte "executivismo" em detrimento do Legislativo; nas relações entre estados e municípios, a política de submissão dos prefeitos ao governador; no terreno partidário, o controle dos "notáveis" – que no Brasil estavam ligados ao "familismo" – sobre a estrutura partidária e a preferência pelas estratégias individuais de ação sobre o fortalecimento da atuação partidária (ABRUCIO, 2002, p. 56).

A trágica situação sanitária pela qual passaram, em geral, as cidades brasileiras no fim do século XIX e início do XX (REZENDE e HELLER, 2008, p. 120 e ss.) e, em particular na capital paulistana, em virtude da forte expansão urbana, fazem-nos considerar que o problema da titularidade dos serviços não fosse a questão central. Contudo, não deixa de ser uma questão que retomada nos períodos de crise, como ocorreu no início da década de 1950. Com o verão excepcional de 1951 para 1952, seguido por forte estiagem, somada as dificuldades da RAE em distribuir água potável para 50% (cinquenta por cento) da população paulistana (BUENO, 1999, p. 100), o tema da transferência dos SAEs para a intendência municipal voltou a ser discutido. No Projeto de Lei nº 87/50 na Câmara Municipal, o parecer 63/50 da Comissão de Urbanismo, Obras e Serviços Públicos asseverou:

> ...5. - Não resta dúvida de que os serviços da RAE são insatisfatórios e urgem providências tendentes a melhor servir à população da Cidade.
> 6. Nem é menos verdade que já se cojita (SIC) de passar, para a municipalidade, a RAE com todo seu acervo, já que o Estado se tem mostrado incapacitado de acompanhar, naquele serviço, o desenvolvimento da metrópole (CAMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1950, p. 15).

O PL foi encaminhado ao Executivo que, por sua vez, encaminhou a RAE para manifestação. O Superintendente da RAE, Plinio Penteado Whitaker, negou se pronunciar sobre o assunto, tendo posteriormente encaminhado texto apresentado na V Convenção Nacional de Engenheiros, ocorrida em Recife em 1951 (WHITAKER, 1952a)[44]. O Secretário

---

44. Uma importante linha de discussão sobre o período, apresentado em diversos estudos apresentados por EmiliaRutkowski (1999, p. 49-50 e 62-64) e Luciana Ferrara (2013, p. 89), é a supremacia geração da hidroeletricidade sobre o saneamento e a drenagem. No texto de Whitaker (1952a), podemos encontrar uma descrição do estado da arte e dos desafios para o saneamento em meio urbano: Recursos Financeiros; Planos Gerais de Abastecimento de Água; Plano Diretor da Cidade; Pesquisa dos Recursos Hidráulicos; Hidrometração. Já sobre o texto "Abastecimento de água potável às cidades - a solução" (WHITAKER, 1946), ousamos dizer que este já continha as linhas básicas do saneamento como política pública estabelecidas na Lei Federal nº 11.445, de, 5 de janeiro de 2007, particularmente no tocante ao planejamento integrado com as diretrizes urbanas para a prestação dos serviços em quantidade e qualidade necessárias às condições de saúde pública. Contudo, é importante registrar duas críticas. A primeira diz respeito a ausência de análise de viabilidade econômica das ações, face a estrutura tarifária (ver BUENO, 1994, p. 100-101). A segunda crítica diz respeito à concepção sanitarista e racional-

de Obras, Pedro França Pinto, sugeriu que o mesmo fosse recebido como indicação, a fim de se estudar com mais profundidade o assunto. Isto porque,

> a execução desse serviço, sob a responsabilidade da Prefeitura, a meu ver, não é viável, por não existir na organização atual da Prefeitura repartição que possa se encarregar da exploração desse serviço, construindo canalizações adutoras e redes de distribuição, fiscalizando instalações domiciliares e cobrando taxas de serviço, e fazendo a conservação e ampliações das redes. Além disso, trata-se de serviço de custo vultoso, e incerto pois, como é notório a geologia da região desta Capital não é muito favorável à perfuração de poços profundos (idem, p. 24-25).

Este breve relato sobre a incapacidade da municipalidade em assumir os serviços que são objeto do PL e a manifestação do Superintendente da RAE revelam a existência de custo transacional da transferência da repartição estadual para a administração local. Pois, a RAE criou um acúmulo de planejamento, de mecanismos de financiamento e de capacidade técnico-operacional, que consolidou de forma cumulativa e processual a *trajetória dependente* de gestão dos SAEs pelas organizações estaduais na capital paulista. Paul Pierson denomina este processo de formação de *dependência de trajetória* em razão de um "feedback" positivo Paul Pierson (2004, p. 19)[45].

A partir dos textos do engenheiro Plinio Whitaker, que foi o último diretor da RAE e o primeiro do Departamento de Águas e Esgotos, órgão que a sucederia em 1954, resgatamos esta história de transformações administrativas, conforme se constata na Tabela abaixo:

---

administrativa deste "Plano", pela qual o serviço de saneamento deve apenas atender a demanda, sem considerar a água como um recurso natural que, apesar de renovável, é finito (RUTKOWSKI, 1999, p. 24). As organizações prestadoras de serviço de saneamento foram organizadas segundo a ideia de que o desenvolvimento é infinito e contínuo e a transformação da natureza deve servir aos fins do desenvolvimento urbano-industrial, como um bem comum necessário a toda sociedade do capitalismo, apresentado por véu ideológico que o apresenta como o próprio desenvolvimento da humanidade. O Plano apresentado por Whitaker é um avanço em relação à lógica sanitarista, a medida que inclui a perspectiva do planejamento da cidade. Isto porque a perspectiva com que encara o problema dos "recursos hidráulicos" é meramente de infraestrutura. A lógica ambiental, que pode se realizar por meio de planejamento da bacia hidrográfica e suas condições finitas, ainda não se faz presente nos tempos de hoje, uma vez que as decisões são tomadas em função de crises, como a que aconteceu nestes anos de 2003 à 2016. Podemos observar também que o Plano da Macrometrópole (ESTADO DE SÃO PAULO, 2013) é omisso quanto as limitações ecológicas do território, à medida que não realiza análise sobre as capacidades das Bacias Hidrográficas que compõem a Macrometrópole, bem como a previsão de ações necessárias para manter o ciclo renovável da água e menos ainda considera a nova realidade das mudanças climáticas.

[45]. Com as categorias do institucionalismo histórico, seria interessante buscar identificar a existência de *trajetória dependente* de gestões municipais de saneamento onde tenha havido implantação de equipamentos e posterior transferência da Secretaria de Agricultura, Comércio e Obras Pública para as administrações municipais, mediante de contratos de financiamento. A cidade de Amparo, um dos principais centros da cafeicultura paulista, pode ter mantido o serviço municipal de saneamento, em virtude do acúmulo de experiência de gestão de saneamento, a partir dos equipamentos instalados no processo de investimento do governo estadual.

Tabela 3 - Evolução de estrutura administrativa e de pessoal da RAE comparativa ao crescimento populacional

Anos	População aproximada	Número de funcionários	Número de Seções e Serviços
1911	320.000	68	7
1931	925.000	226	9
1937	1.200.000	253	10
1940	1.400.000	390	12
1946	1.750.000	562	15

Fonte: Whitaker (1952b, p. 112).

Considerando o número de habitantes, podemos avaliar a defasagem do acesso ao serviço de saneamento pela população paulistana da primeira metade do século XX, comparando com os números de trabalhadores dos serviços atuais de Campinas e de Guarulhos, os quais só atendem o abastecimento de água e esgotamento sanitário. A Sociedade de Abastecimento de Água e Saneamento S/A de Campinas – SANASA possui 2.245 trabalhadores e atende uma população de 1.144.862 habitantes (IBGE – estimado 2013) e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Guarulhos – SAAE, 1.306 trabalhadores e atende uma população de 1.299.249 habitantes (IBGE – estimado 2013). Há que se considerar ainda a diferença em praticar a terceirização pelas atuais administrações.

O enfrentamento de Whitaker sobre as limitações da gestão da RAE serviu de base para o seu posicionamento nos encontros nacionais de engenharia. Particularmente na V Convenção de Engenheiros em 1951, o seu texto tece uma radiografia das dificuldades de gestão dos serviços de saneamento em comparação com alguns países sul-americanos e com o EUA (WHITAKER, 1952a). São destacados os problemas de planejamento de longo prazo, de ausência de recursos financeiros, de necessidade de hidrometração e de perdas hídricas dos sistemas de abastecimento (ver também REZENDE e HELLER, 2008, p. 234).

Em que pese o salto administrativo e operacional da prestação dos serviços da iniciativa privada para a RAE, a ausência de recuperação dos custos operacionais por meio da cobrança dos usuários e a dependência do orçamento geral do Estado determinaram um desequilíbrio econômico e uma baixa capacidade organizacional. Estes problemas só encontrariam um lugar institucional para enfrentamento com a instituição do Departamento de Águas e Esgotos - DAE, criado pela Lei nº 2.627, de 20 de janeiro de 1954, após 11 anos de trabalho político intenso do seu primeiro dirigente (SACHS, 1982: 37).

A RAE de 1893 a 1954 passou por várias mudanças administrativas. Segundo Whitaker(1952b, p. 107), a reorganização fundamental, que se conservou mais ou menos até a sua extinção, aconteceu com a estrutura administrativa estabelecida pelo Decreto nº 2.082, 20 de julho de 1911, razão pela qual optamos por compará-la a estrutura administrativa prevista no ato de criação do DAE, no Quadro 3 abaixo:

Quadro 3 - Comparativo das estruturas administrativas e das formas de arrecadação da RAE e do DAE

RAE **1893 à 1954**	**DAE** **1954 à 1970**
ESTRUTURA ADMINISTRATIVA Decreto nº 2.082/1911[46] Art. 2º	**ESTRUTURA ADMINISTRATIVA** Lei nº 2.627/1954 Art. 10
Directoria ... Chefe do Expediente **...** Escriptorio Technico ... Secção de Contabilidade ... Secção de Aguas ... Um Chefe das Officinas; ... Secção de Esgotos ... Chefe da Usina Elevatoria; ... Secção de Consumo de Agua ... Almoxarifado ...	**I** - Gabinete do Diretor Geral **a)** Assistentes **b)** Serviço de Patrimônio e Arquivo **c)**Secção de Relações Públicas **d)** Secção de Expediente e Protocolo **II** - Divisão de Água **a)** Secção de Adução **b)** Secção de Distribuição **III** - Divisão de Instalações Prediais **a)** Secção de Fiscalização e Instalações Prediais **b)** Secção de Hidrômetros **c)** Secção de Consumo e Tarifas **IV** - Divisão de Esgôtos Sanitários **a)** Secção de Redes Sanitárias **b)** Secção de Emissários e Estações Elevatórias **V** - Divisão de Tratamento **a)** Laboratório Central **b)** Secção de Tratamento de Água **c)** Secção de Tratamento de Esgôtos e Resíduos Industriais **VI** - Divisão de Planejamento e Obras **a)** Secção de Levantamentos **b)** Secção de Projetos **c)** Secção de Obras de Abastecimento de Água **d)** Secção de Obras e Esgôtos **VII** - Divisão de Material **a)** Secção de Compras **b) S**ecção de Almoxarifado **c)** Secção de Produtos Químicos **VIII** - Divisão de Serviços Auxiliares **a)** Secção de Oficinas **b)** Secção de Transporte

46. Do referido art. 2º, considerou-se apenas a estrutura administrativa, ocultando-se os cargos públicos.

RAE 1893 à 1954	DAE 1954 à 1970
	b) Secção de Telecomunicação **IX** - Divisão de Contabilidade e Orçamento **a)** Secção de Contabilidade Financeira e Orçamento **b)** Secção de Contabilidade Patrimonial **c)** Secção de Inspeção, Organização e Contrôle **d)** Secção de Contas **e)** Secção de Tesouraria **X** - Divisão de Pessoal **a)** Secção de Registro e Cadastro **b)** Secção de Psicotécnica e Ensino Profissional **c)** Secção de Serviço Social **XI** - Procuradoria Judicial **§ 1º** - Em caráter transitório o D.A.E compor-se-á de mais os seguintes órgãos **a)** Serviço de obras de abastecimento de água; **b)** Serviço de obras das redes sanitárias; **c)** Serviço de obras de emissários estações depuradoras de esgôtos; **d) Serviço de obras de águas e esgôtos nos municipios de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo**.
ARRECADAÇÃO Alínea "a" do art. 1º do Decreto n. 627, de 26 de dezembro de 1898	**ARRECADAÇÃO** Art. 4º, inciso VIII, e art. 37, da Lei n. 2.627/1954
Artigo 1.º - Todos os serviços de administração, custeio e desenvolvimento de aguas e exgottos, que por lei se acharam a cargo de Estado, bem como a conservação e guarda dos materiaes, e a fiscalisação ou execução das obras de saneamento da capital e de Santos, ficam a cargo de uma repartição denominada - Repartição de Aguas e Exgottos, - subordinada à Secretaria de Estado dos Negocios da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. § unico. - Exceptuam-se unicamente do que dispõe o presente artigo: a) O serviço de cobrança de taxas de aguas e exgottos, e de obras extraordinarias feitas por conta de particulares na capital, o qual fica a cargo da recebedoria de rendas, continuando a taxa de exgottos a ser arrecadada conjunctamente como imposto predial e o de aguas bem como as obras extraordinarias por meio de cobradores com os vencimentos e porcentagem estabelecidos na lei; ...	**Artigo 4º** - O Departamento de Águas e Esgôtos exercerá sua ação no município da Capital e nos de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, dentro dos limites de atribuições resultantes desta lei e em harmonia com o peculiar interesse e autonomia municipais, que serão respeitados, competindo-lhe: ... **VIII**- lançar, fiscalizar e arrecadar as taxas dos serviços de águas e esgôtos e de consumo de água, obedecidas as normas legais em vigor, bem assim, resolver tôdas as questões gerais e especiais referentes a êsses tributos, atualmente a cargo de outros órgãos e autoridades; ...

Fonte: elaboração própria.

Uma das razões que possibilitou a RAE duplicar a capacidade de fornecimento de água, no período da década 1940 até 1955 (WHITAKER, 1952a, p. 4), foi o processo de

planejamento promovido pela gestão de Plínio Whitaker, que resultou na definição do Plano Geral de Abastecimento da Capital de horizonte temporal de 1945 a 1975 para realização das ações (WHITAKER, 1946). Entretanto, após longa existência, a RAE estava com os dias contados. Para melhor atuar na capital e iniciar a formação do Sistema de Abastecimento Metropolitano - SAM, a estrutura administrativa da RAE teve que passar por substancial alteração, como podemos observar do quadro comparativo acima. O desequilíbrio econômico, a baixa capacidade organizacional, a ampliação do sistema com ausência da perspectiva do planejamento urbano e a expansão urbano supramunicipal são fatores que demonstraram a necessidade de mudança organizacional para dar conta de uma gestão metropolitana dos SAE. Como discutiremos, à frente, a autossustentação tarifária não foi um requisito planejado suficientemente a ponto de se assegurar a viabilidade do Plano Geral.

A estrutura de repartição centralizada (vinculada) à administração direta do ente federativo teve por passo seguinte a estruturação dos serviços com autonomia administrativa e financeira na forma de autarquia[47]. Este processo no sentido da autonomia administrativa e financeira está inscrito dentro do progressivo distanciamento da área de saúde, em razão da autossustentação tarifária que possibilitou aportes de recursos adicionais para o financiamento do setor de saneamento (REZENDE e HELLER, 2008, p. 235)[48].

4.3. A metropolização dos serviços de saneamento na Grande São Paulo

Apresentamos, nos itens anteriores, os principais aspectos político-administrativos das organizações prestadoras de SAEs que atuaram exclusivamente no território da capital paulista. Buscamos resgatar esta história como forma de preparar o debate sobre o principal objeto desta pesquisa que é compreender as relações intergovernamentais que possibilitaram a

47. Pela definição legal, autarquia é "o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada" (art; 5º, I, do Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967). Para Justen Filho, "a definição legal é prolixa e defeituosa. Melhor é definir autarquia nos termos seguintes: autarquia é uma pessoa jurídica de direito público, instituída para desempenhar atividades administrativas sob o regime de direito público, criada por lei que determina o grau de sua autonomia em face da Administração Pública" (2014, p. 278).

48. Conforme Rezende Heller (2008), a década de 1950 é importante para o saneamento no país em virtude do Primeiro Plano Nacional de Financiamento para Abastecimento de Água que foi lançado por Getúlio Vargas no II Congresso Nacional de Municípios Brasileiros em 1952. O Presidente apontou em seu discurso que dos 1.900 municípios brasileiros, mais de 1.500 não dispunham de serviço de abastecimento de água. O Plano de Financiamento foi um divisor de águas no setor do saneamento à medida que priorizou as cidades que não possuíam sistema de abastecimento. Do ponto de vista das relações federativas, o Plano também foi importante porque fomentou a descentralização e a criação de organizações municipais (REZENDE e HELLER, 2008, p. 231 e 232).

constituição de sistemas integrados supramunicipais para prestação dos SAEs a partir da década de 1940 na GSP.

A Grande Metropolização (pós 1940) se realiza no setor dos SAEs com a implantação de sistemas integrados de abastecimento de água voltados a atender mais de um município da Grande São Paulo. Em outras palavras, da periodização geral de Langenbuch em relação ao processo de urbanização, partimos para a determinação de um fato representativo e demonstrativo da integração supramunicipal por meio de redes técnicas de infraestrutura de saneamento. Pois, a compactação da malha urbana de São Paulo e o desenvolvimento das áreas suburbanas nos eixos rodoferroviários estão para as razões que levaram Langenbuch a definir por Grande Metropolização no período pós 1940, como a implantação do sistema de infraestrutura supramunicipal do Sistema Rio Claro (1949) e do Sistema Rio Grande (1958) estão para a história da metropolização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário - SAEs.

Dentro do período da Grande Metropolização, passamos, primeiro, a discutir as RIGs que possibilitaram a implantação das infraestruturas necessárias ao abastecimento de água das cidades de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – ABC, buscando identificar as trajetórias institucionais que estiveram em jogo na interação entre os atores. Segundo, discutiremos como uma das *trajetórias dependentes* se autorreforça e é herdada pelas organizações estaduais que sucederam a RAE, a saber: o Departamento de Águas e Esgotos - DAE, criado pela Lei nº 2.627, de 20 de janeiro de 1954, para atender capital e a Grande São Paulo; a Companhia Metropolitana de Água de São Paulo – COMASP, criada pela Lei nº 10.058, de 7 de fevereiro de 1968, para venda de água no atacado às entidades prestadoras dos diversos municípios; a Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo – SANESP, criada pelo Decreto-lei nº 239, de 6 de maio de 1970, para executar e operar o sistema de afastamento, tratamento e disposição final de esgotos na área abrangida pelos municípios da Grande São Paulo; e, a Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo – SABESP, criada pela Lei nº 119, de 29 de junho de 1973, com o "objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, respeitada a autonomia dos municípios".

Relativamente aos SAEs da Grande São Paulo, a Grande Metropolização pode ser diferenciada por dois momentos cujo divisor de águas se dá com a instalação do regime ditatorial de 1964, que, por meio de seus atos institucionais e da Carta de 1967-1969, criou as condições para o centralismo tecnocrático no setor do saneamento conhecido como PLANASA. Como parte deste sistema, o regime militar regulamentou o dispositivo constitucional com a

criação das Regiões Metropolitanas de São Paulo, de Belo Horizonte, de Porto Alegre, de Recife, de Salvador, de Curitiba, de Belém, de Fortaleza e de Rio de Janeiro pela Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, e pela art. 19 da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974. Da década de 1940 a 1973, as RIGs se caracterizam pelo esforço de integração e coordenação federativa, como resultado de um processo cumulativo de *trajetória dependente* de prestação de serviços interdependente entre organizações prestadoras dos SAEs municipais e estaduais. No segundo momento, o processo de mudança institucional foi caracterizado pela ruptura que, no lugar da acumulação de experiência para a integração federativa, há uma mudança abrupta em relação as formas de RIGs consolidadas anteriormente.

Como demonstraremos, a mudança de regime político da democracia para a ditadura promoveu a mudança das regras do jogo de "cima-para-baixo", em virtude do processo macro-histórico no qual o país estava inserido. Pois, após a criação da SABESP, as relações intergovernamentais entre municípios e estados na GSP passou por um processo desintegração e isolamento que culminou na judicialização, em virtude das diferentes visões sobre a composição tarifária da água no atacado. E, do ponto de vista da coordenação metropolitana, a forma de RIG tecnocrática e centralizada perdurou enquanto houve fluxo de financiamento até 1981. Sem fluxo de investimento, o sistema a tecnocracia autoritária perde sustentação e legitimação. Pois, "o modelo de RM implantado pelos militares não criou incentivos para a cooperação entre o estado e os municípios ou entre os municípios que integram uma RM, elemento crucial para uma gestão metropolitana em períodos democráticos" (SOUZA, 2007, p. 254).

4.3.1. As primeiras iniciativas de cooperação intergovernamental para prestação de serviço de saneamento metropolitano na Grande São Paulo

A metropolização dos SAEs na Grande São Paulo é um processo que se inicia no final da existência da RAE e se consolida com o DAE. Este item do trabalho destaca as primeiras iniciativas voltadas a ampliação do abastecimento na região de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – ABC. Primeiro, a integração do abastecimento destas cidades se deu com a derivação do sistema de infraestrutura de abastecimento de água do Rio Claro, que já atendia a capital de forma isolada. Depois, os municípios do ABC e o DAE viabilizaram a criação do Sistema do Rio Grande para atender de forma integrada a região. Muito provavelmente a primeira integração de abastecimento supramunicipal do país (OLIVEIRA, 1958, p. 45). Como principal objeto desta pesquisa, buscaremos compreender as

implicações dos processos de mudanças institucionais na interação intergovernamental entre municípios e estado na Grande São Paulo, face à necessidade de prover ao(à) cidadão(ã) a política pública independentemente da municipalidade a que pertence.

O processo de definição pela forma de RIG foi derivado da realidade prática de implantação de infraestrutura para enfrentamento das necessidades de abastecimento do ABC, tendo sido caracterizado por um *processo incremental e cumulativo* de definição das RIGs entre municípios e estado para a atuação no âmbito territorial regional, que veria a ser denominado como Região Metropolitana de São Paulo. Identificamos as trajetórias institucionais que permaneceram, as que se perderam ao longo do tempo e as que retornarão tempos depois sob a forma de conflito, no contexto do vazio político, administrativo e institucional das regiões metropolitanas da Constituição de 1988.

Para introduzir este processo originário da formação da RIG que foi capaz de viabilizar administrativa, financeira e politicamente as necessidades dos municípios do ABC, apresentamos as quatro trajetórias institucionais de interações entre os atores estaduais e os municipais. Uma delas é absolutamente contraditória com as demais, à medida que se distingue por diferente pressuposto (ideia) sobre a autonomia municipal e sobre o papel dos órgãos estaduais frente aos assuntos supramunicipais. Esta trajetória teve o objetivo de **avocar os serviços municipais para o estado**, que certamente não avançou naquele período, por ter sido revogada posteriormente. A segunda e principal trajetória, por ter se consolidado, foi baseada na formalização de RIG entre as municipalidades e a RAE, reafirmadas (autorreforçadas) posteriormente perante o DAE. Esta trajetória, existente de fato até os dias de hoje, consistiu na contratualização do fornecimento de água aos municípios, medido diretamente da adutora, o que também é conhecido como venda de água no atacado, para que cada um dos municípios, de **forma interdependente** com o prestador estadual, realizasse a distribuição local de água potável. A terceira trajetória guarda, em relação a anterior, apenas a diferença de que os municípios do ABC recém emancipados poderiam realizar quais fossem as tratativas para a implantação do sistema integrado em parceria com os órgãos do Estado. Foram firmados pactos jurídicos considerando o ABC como uma **territorialidade única** que teve cada municipalidade representada por seus prefeitos, segundo autorização legal, voltada a implantação do abastecimento de água da região, por meio de um sistema integrado. Denominamos esta relação por **intermunicipalidade *ad hoc*** para atender as necessidades decorrentes do processo. A quarta e última trajetória foi derivada deste processo que representou a acumulação de aprendizagem institucional da intermunicipalidade *ad hoc* para a criação de **consórcio administrativo**. Apesar deste tipo de relação intermunicipal formal ter sido explicitada apenas

na Lei de São Caetano do Sul n. 480, de 27 de setembro de 1954, não podemos afirmar com certeza se o consórcio administrativo chegou a ser criado, porque, como explicitaremos ao longo deste item, a redação mais geral das leis homólogas dos municípios de Santo André e de São Bernardo do Campo permitia também avançar com a instituição de uma organização que os representassem perante os órgãos do Estado de São Paulo[49].

Este processo será apresentado em seus dois momentos. Primeiro, apresentaremos de forma sucinta a questão da infraestrutura necessária ao atendimento das necessidades dos SAEs pela Região do ABC. Segundo, como decorrência da necessidade desta política pública, descrevemos o processo de interação das organizações municipais e estaduais, por meio dos atos normativos que, por sua vez, revelam diferentes trajetórias institucionais entre as quais uma se consolidará como forma equilibrada e cooperativa entre os entes federativos no período da Grande Metropolização de São Paulo até a criação da Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP em 1973.

Num primeiro momento, 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)[50].

As cidades de São Bernardo do Campo (1944) e de São Caetano do Sul (1948) foram desmembradas de Santo André na década de 1940[51]. Quando da inauguração da Estação de Tratamento de Água - ETA do Pedroso-Guarará em 1943, visava atender a área da sede administrativa da cidade do que é atualmente a área central de Santo André, chegando a produzir 8.000.000 litros diários em 1954[52]. Considerando o parâmetro de 250 l/dia por pessoa, atenderia a população 32 mil habitantes. Segundo informações do Censo do IBGE de 1940, a

---

[49]. É importante explicitar as razões da ausência de estudo de causalidade sobre a referida Lei de São Caetano do Sul. Este estudo parte de uma restrição metodológica de análise dos atos normativos, como dados empíricos representativos da ação e interação dos atores, a fim de ampliar o horizonte temporal de análise, o que não seria permitido se se voltasse para uma análise completa de cada processo social, político e administrativo de produção das normas envolvidas no processo.

50. 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.). Sobre o Sistema Rio Claro, ver também, Walter de Oliveira (1958), Valério Victorino (2002) e SABESP (2009).

51 Pelo Decreto-lei Estadual nº 14.334, de 30-11-1944, São Bernardo do Campo é elevado à categoria de município e desmembrado do município de Santo André. E o município de São Caetano do Sul, pela Lei Estadual nº 233, de 24-12-1948, também é desmembrado do município de Santo André.

52. Informação sobre a produção da ETA Guarará-Pedroso pelo texto de Oliveira (1958, p. 41).

região que viria a ser conhecida como ABC, naquele período significava todo o território de Santo André, continha uma população de 89.874 habitantes (IBGE, 1940).

Walter de Oliveira, que assumiu a presidência da Comissão de Obras Novas de Abastecimento de Água do ABC em 9 de março de 1956, descrevia a região como uma "gigantesca colmeia de trabalho",

> sendo cidades de grande concentração operária, desprovidas em sua quase totalidade também de rêde de esgotos, sofriam seus moradores não só no seu conforto e higiêne, como principalmente na saúde, uma vez que a maioria da população é obrigada a se utilizar de água de poço, quase sempre contaminada pelas dezenas de milhares de fossas negras existentes. Moléstias de origem intestinal são frequentes, dizimando milhares de crianças anualmente... (OLIVEIRA, 1958, p. 41).

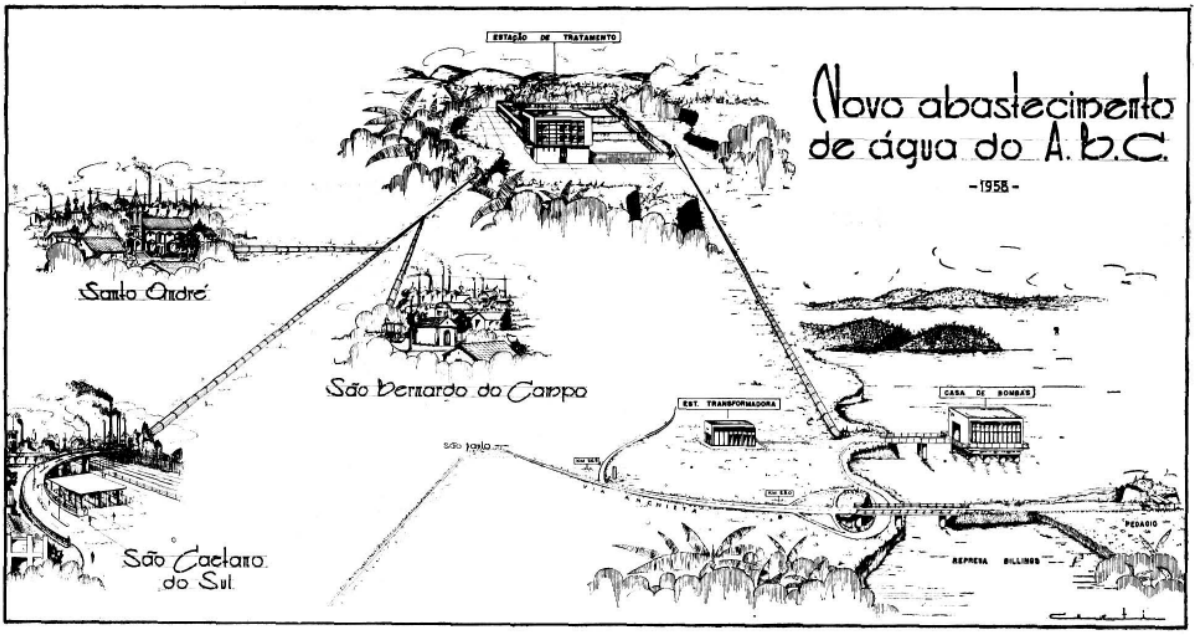
Na década de 1940, não haveria outra solução que não fosse a implantação de sistemas integrados, em virtude da expansão da malha urbana para além dos limites dos municípios. Já sob a vigência do Código das Águas (Decreto Federal nº 24.643, de 10 de julho de 1934), o governo Federal autorizou o governo do Estado de São Paulo a derivar águas do reservatório do Rio Grande (Represa Billings), até o máximo de 2 (dois) metros cúbicos por segundo para o abastecimento do município de Santo André, pelo Decreto Federal nº 15.969, de 4 de julho de 1944[53].

Em 24 de setembro de 1958, após 14 anos da autorização para a mineração da água, o "Novo Sistema de Abastecimento de Água do ABC" viria a ser inaugurado (Figura 4). Dentro deste período encontramos os atores governamentais *agindo* segundo diferentes concepções (*ideias*) que poderiam determinar diferentes formas de relação intergovernamental. Os fatos da conurbação e da necessidade de integração dos sistemas exigiram dos atores governamentais a tomada de decisão sobre a forma de relação intergovernamental em que uma perspectiva da

53. Como aponta Emília Rutkowski, no momento que denomina tecno-burocrático das primeiras décadas do século XX, "a gestão das águas foi fragmentada, não normatizada e/ou regulamentada. As administrações públicas urbanas, de uma maneira geral, estavam preocupadas em trazer água potável para as cidades e retirar seus dejetos. Os mananciais eram protegidos para manter a qualidade da água e os esgotos levados para fora das cidades, iniciando a transformação dos fundos de vales em avenidas sanitárias. Consideradas um bem natural inesgotável" (1999, p. 63). A reversão do Rio Pinheiros para produção de energia, juntamente com a ausência do tratamento de esgotos da Capital, gerou uma grande polêmica sobre o abastecimento da cidade de São Paulo. Já dentro do Estado Novo, o Código das Águas é a forma regulamentação do uso dos recursos hídricos. Com a Constituição de 1934, ficou estabelecida a competência privativa da União para legislar sobre riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, energia elétrica, caça e pesca, florestas e água. De acordo com E. Rutkowski, "o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, bem como das águas e da energia hidráulica passam a depender de licença ou concessão federal. A administração das águas proposta pela Constituição de 1934 foi disciplinada no Código das Águas, para permitir ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas, [...] em particular, a energia hidráulica que exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional" (1999, p. 63).

titularidade dos SAEs estaria pressuposta, seja como serviços de interesse regional, seja como serviços de interesse local.

Figura 4 - Esquema geral das instalações do novo Sistema de Abastecimento de Água do ABC



Fonte: Oliveira, 1958, p. 74.

Nesta pesquisa, por razões de delimitação metodológica, identificamos as ações dos atores governamentais por meio de seus atos normativos. Abaixo segue o Quadro 4 com a cronologia dos atos normativos que possibilitaram o acordo entre os municípios e o Estado de São Paulo para viabilizar a ampliação do abastecimento de água no ABC. Destacamos em cada ato normativo a concepção pressuposta (ideia) sobre a titularidade dos serviços de saneamento: *prestação isolada do serviço pelo estado*; *prestação interdependente do serviço entre municípios e estado*; *prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade* ad hoc *do ABC; prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade de um consórcio administrativo do ABC*. Poderíamos ter desenvolvido a quinta possibilidade de forma de prestação do serviço: a isolada em cada município. Isto porque, de fato, ela aconteceu com a inauguração da ETA Guarará-Pedroso em Santo André em 1943. Não nos deteremos nesta linha, porque somente ocorreu este evento no período estudado. A inexistência de implantação de outros equipamentos para atender isoladamente os municípios revela uma disposição de todos os atores em enfrentar o problema, por meio de uma solução integrada. Não trataremos desta quarta possibilidade, por ausência de documentos normativos

sobre o assunto, o que não significa obviamente que tentativas malsucedidas não tenham acontecido[54].

Quadro 4 - Ordem cronológica dos atos normativos que autorizaram a relação intergovernamental entre municípios e o Estado de São Paulo para a prestação dos SAEs no ABC de 1928 a 1955

Normas Estaduais (SP) e Municipais (SA, SBC e SCS)	**Ementa**	**Concepção pressuposta e principais aspectos da RIG**
Lei SP n. 2.331, de 27/12/1928	Dispõe sobre os serviços de águas e esgotos nas cidades de Guarulhos e Santo Amaro	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: autoriza o Executivo a entrar em acordo com as Câmaras Municipais de Guarulhos e Santo Amaro para que os serviços de aguas e esgotos nessas cidades fiquem a cargo do Estado e subordinados à Repartição de Águas e Esgotos desta Capital
Lei de Santo André n. 304, de 23/08/1930	Autoriza o Prefeito a propor ao Governo, Água e Esgotos em São Bernardo, Santo André, São Caetano e Ribeirão Pires	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: autoriza o Prefeito de Santo André a buscar negociar, nos termos da Lei n. 2331/1928 em relação a Guarulhos e Santo Amaro, a execução e exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotos, nas sedes dos referidos distritos.
Decreto-Lei SP n. 12.701, de 13/05/1942	10 a 20 milhões de litros diários da adutora do Rio Claro pelo período de 18 meses	***Prestação interdependente do serviço entre municípios e estado***: defini os parâmetros da relação bilateral de fornecimento da RAE para Santo André e o valor do metro cúbico, devendo a municipalidade arcar com a instalação da rede e do medidor.
Decreto-Lei SP n. 15.656, de 11/02/1946	Autoriza a avocação dos serviços de águas e esgotos do Município de Santo André	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: o Governo do Estado poderia adjudicar a terceiros a exploração dos serviços mediante concorrência pública pelo período de até 30 anos.
Decreto-Lei SP n. 15.736, 08/03/1946	Determina medidas complementares ao Decreto-Lei SP n. 15.656/1946	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: estende a regra do referido Decreto-Lei ao município de SBC, "a fim de serem incluídos nos mesmos processos de concorrência pública e adjudicação", tratando como um único território para a prestação dos serviços
Decreto SP n. 15.739, de 8/03/1946	Avoca os serviços de águas e esgotos dos Municípios de Santo André e São Bernardo do Campo e dá outras providências.	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: aprova edital de concorrência pública para prestação dos serviços de abastecimento de água no ABC, conforme o Decreto Lei SP n. 15.656/1946.
Decreto SP n. 16.889, de 12/02/1947	Declara inoperante a avocação dos serviços de águas e esgotos de SA e SBC	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: aberta a concorrência, a única proposta foi rejeitada, razão pela qual foi declarada a avocação inoperante, com base no parágrafo único do artigo 1º do Decreto-lei n. 15.656/1946, voltando os serviços a responsabilidade dos municípios

54. Trataremos nos próximos itens da situação atual de sistemas integrados e isolados na RMSP. Até o presente momento, a implantação de equipamentos para prestação de SAEs, por meio de sistemas próprios municipais se limitam ao Sistema Pedroso-Guarará em Santo André, o Sistema da cidade de Santa Isabel (atualmente operado pela SABESP), parte da cidade de Mogi das Cruzes e o sistema para tratamento de esgoto em Mauá, inaugurado em 2014, voltado a atender apenas este município na Região do ABC (MUNICÍPIO DE MAUÁ, 2014).

Normas Estaduais (SP) e Municipais (SA, SBC e SCS)	Ementa	Concepção pressuposta e principais aspectos da RIG
Lei SP n. 122, de 27/07/1948	Revoga o Decreto-Lei n. 12.701/1942	***Prestação interdependente do serviço entre municípios e estado***: autoriza o Governo do Estado a compensar a importância de Cr$ 4 milhões ao município de Santo André
Lei SCS n. 57, de 06/12/1949* Lei SA n. 531, de 10/12/1949* Lei SBC n. 86, de 10/12/1949*	Autoriza acordo com o Governo do Estado para fornecimento de água, a fim de obter conjuntamente	***Prestação interdependente do serviço entre municípios e estado***: as leis estabelecem as responsabilidades entre as municipalidades para criar as condições para derivação da adução do sistema Rio Claro que já abastecia a capital para o ABC.
Lei SCS n. 237, 16/06/1952	Dispões sobre a execução do serviço de águas e esgotos do Município	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: autorização para "acordo com o Governo do Estado de São Paulo, ou Entidade Pública estadual para se execute o serviço de água e esgotos do município"
Lei SBC 161, 19/06/1952	Dispõe sobre a organização do serviço de água e esgoto do município.	***Prestação isolada do serviço pelo estado***: "prefeito Municipal autorizado a entrar em acordo com o serviço do Estado para a execução do serviço de água e esgotos no território do Município, com ou sem participação da Municipalidade nas rendas do serviço".
Lei SCS n. 362, 22/09/1953	Autoriza o Prefeito Municipal a contratar estudos referentes ao problema da água, abre crédito especial	***Prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade ad hoc do ABC*:** autorizar o município a todos atos necessários à "concretização do aproveitamento, captação e tratamento da água da Represa Billings... podendo entrar em entendimentos com o Poder Público dos Municípios, citados, bem como do Estado e da união, iniciando, inclusive as démarches necessárias para a futura contratação dos serviços"
Lei SA 838, de 5/11/1953	Sem ementa	***Prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade ad hoc do ABC*:** SA fica autorizada a **entrar em entendimentos com as municipalidades de SCS e SBC**, para "contratar com os engenheiros ... de modo a permitir o aproveitamento do máximo de dois metros cúbicos por segundo das águas do Reservatório do Rio Grande"
Lei SP n. 2.627, de 20/01/1954	Cria e organiza o Departamento de Águas e Esgotos como autarquia, extingue a Repartição de Águas e Esgotos de São Paulo	***Prestação interdependente do serviço entre municípios e estado***: a função desta Lei é criar o DAE, tendo como um dos escopos a atuação regional, cujo conteúdo destacamos três aspectos: no âmbito de atuação, o DAE exerceu atividade na Capital, Guarulhos, SCS, SA e SBC, em harmonia com o peculiar interesse e autonomia municipais (art. 4º); em caráter transitório, foi composto dos Serviços de obras de águas e esgotos nos municípios de Guarulhos, SCS, SA e SBC (art. 10, § 1º, "d"); e a participação das municipalidades no Conselho Estadual de Águas e Esgotos, assim como de outras organizações. (art. 12).
Lei SCS 480, de 27/09/1954	Consórcio administrativo a ser estabelecido entre as municipalidades de Santo André, São Caetano do Sul e São Bernardo do Campo, para ampliação e operação dos serviços de água	***Prestação interdependente do serviço entre o estado e um consórcio administrativo***: de acordo com o art. 74 da Constituição do Estado de São Paulo de 1947, que possibilitava que os municípios se agrupassem para a instalação, administração e exploração de serviços em comum, a Lei **autoriza SCS a criar o consórcio administrativo**, por prazo indeterminado, para executar e administrar as obras necessárias para o abastecimento de 2 metros cúbicos por segundo do Rio Grande.

Normas Estaduais (SP) e Municipais (SA, SBC e SCS)	Ementa	Concepção pressuposta e principais aspectos da RIG
Lei SBC n. 349, de 14/02/1955	Autoriza Prefeitura Municipal a proceder a estudos e firma compromisso para resolver o abastecimento de água	***Prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade ad hoc do ABC*:** SBC fica autorizado "a **entrar em entendimentos** com as municipalidades Santo André e São Caetano do Sul para, em conjunto, realizarem estudos e planos de captação, adução e tratamento das águas do Reservatório Rio Grande (Represa Billings)"
Lei SA n. 1.041, 28/09/1955	Sem ementa	***Prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade ad hoc do ABC*:** autoriza o município a convencionar com o Departamento de Águas e Esgotos do Estado, conjuntamente com as Prefeituras de SCS e SBC, a execução das obras necessárias para abastecimento com 2 metros cúbicos do reservatório do Rio Grande. Estabelece entre outros aspectos como: a aplicação dos estudos dos engenheiros contratados pelo ABC; as despesas com as adutoras compartilhadas entres os municípios no percentual de 50% para SA, 40% para SCS e 10% para SBC; a operação do sistema pelo DAE mediante o pagamento pelas municipalidades.
Lei SBC 427, 9/12/1955	Dispõe sobre o aproveitamento das águas da represa - Billings deste município e dá outras providências.	***Prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade ad hoc do ABC*:** SBC é autorizado "a convencionar com as Prefeituras de Santo André de São Caetano do Sul e com o departamento de Águas e Esgotos do Estado de São Paulo, a execução das obras necessárias para a captação, tratamento e adução, até 2 (dois) metros cúbicos por segundo, das águas represadas no reservatório de Rio Grande (Represa Billings), destinadas ao consumo deste e dos municípios mencionados, na forma prevista no Decreto Federal nº 15.969, de 4 de junho de 1944".

Fonte: Elaboração própria, a partir da legislação citada e de Oliveira (1958)

Segundo Oliveira (1958, p. 42), o abastecimento do ABC pelo Sistema do Rio Claro foi prorrogado por quatro vezes, cobrindo o período de 1949 a 1958. Iniciou com 5.000.000 litros de água por dia e chegou a 10.000.000 com o Termo assinado em 1957. Mas, este Sistema foi reduzido a 1.000.000 de litros por dia, para apenas abastecer uma pequena parte de Santo André, no ano de 1958, quando entrou em funcionamento o Sistema do Rio Grande.

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 a partir do Rio Tietê, chegou a atender 1,5 milhão de habitantes da capital em 1942, com a capacidade máxima dos reservatórios naturais (FERRARA, 2013, p. 66 e ss.)[55]. Antes que fosse viabilizada infraestrutura para atendimento do ABC por adução deste Sistema, conforme autorização do Decreto-Lei de SP n. 12.701/1942, houve a tentativa de avocação dos SAEs pelo Estado de São

55. Sobre o Sistema Rio Claro, ver Victotino (2002), Bernardini (2007, p. 372), SABESP (2009) e Walter Oliveira (1958).

Paulo entre os anos de 1946 e 1947. A avocação não se realizou, porque, da perspectiva jurídica, a única proposta da concorrência foi rejeitada[56]. De fato, a viabilização do abastecimento do ABC se deu a partir de 1949, tendo a RAE, como fornecedor regional no atacado, e os serviços municipais de Santo André, de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, como distribuidores locais. Em outras palavras, de fato, se estabeleceu uma forma de RIG em que a autonomia municipal estava respeitada, assim como a cooperação interfederativa, para a realização da política pública de âmbito regional. Então, das quatro trajetórias institucionais pelo menos a *prestação interdependente do serviço entre municípios e estado* se consolidou no primeiro momento de adução do Sistema Rio Claro.

Agora, resta saber se a trajetória institucional até aqui descrita permanece nas RIGs entre municípios e organizações de prestação de SAEs do Estado de São Paulo que se sucedem a partir de 1940: DAE (1954); as companhias metropolitanas de saneamento (1968 a 1973) e Companhia Estadual de Saneamento Básico de São Paulo - SABESP (1973). Para que possamos compreender os eventos acima como elementos de um processo constituinte de uma *trajetória dependente*, devemos retomar a pergunta do item 2.2. desta dissertação: do conjunto de impactos sociais, políticos e econômicos, quais são aqueles que permanecem e interferem na mudança e na instabilidade institucional? No processo original de definição da *trajetória dependente*, há dois âmbitos de análise: a ação e interação dos atores; e, o marco institucional.

Quanto a interação dos atores no período do Quadro 4 (1928 a 1955), constatamos uma incapacidade política e administrativa dos órgãos do estado em realizar a avocação e, do lado dos municípios, houve a cooperação suficiente para a execução de suas responsabilidades de acordo com os instrumentos normativos. Isto fez com que se originasse uma trajetória de *prestação interdependente do serviço entre municípios e estado*, formalizada em lei e convênios, que, uma vez bem-sucedida, se autorreforçou como forma de RIG entre municípios e estado no momento logo posterior da criação do DAE. No o art. 4º da Lei nº 2.627/1954 está

56. Os serviços não foram avocados porque a proposta foi rejeitada, razão pela qual foi aplicado o dispositivo que tornaria sem efeito a avocação com o retorno dos serviços aos municípios (parágrafo único do artigo 1º do Decreto-lei n. 15.656/1946). Para o operador do direito o problema termina aqui, mas não para o cientista político. Por razões de delimitação metodológica, também paramos aqui, com a ressalva de que seria necessário aprofundar, se viável, a pesquisa documental, bem como os debates municipalistas no processo constituinte de 1946. Importante salientar que, nos processos de contratações públicas, as autoridades podem arquivá-los por razões de interesse público, o que poderia derivar questões do próprio processo, como capacidade técnica e operacional dos envolvidos na proposta ou valores previstos. Os processos de contratação também podem ser arquivados sob a justificativa de interesse público por questões externas, como movimento das municipalidades contrário à avocação, uma vez que, observando os índices negativos de cobertura da RAE na capital, com um déficit de atendimento 57.882 prédios ou de 490.019,65 habitantes de um total de 1.696.493 em 1945 (WHITAKER, 1946, p. 40), preferiram assumir a política pública com autonomia.

especificado os municípios envolvidos na atuação metropolitana da Autarquia, quais sejam: Capital, Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, conforme:

> Artigo 4º - O Departamento de Águas e Esgôtos exercerá sua ação no município da Capital e nos de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, dentro dos limites de atribuições resultantes desta lei e em harmonia com o peculiar interesse e autonomia municipais, que serão respeitados, competindo-lhe:
> I- Projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar diretamente os serviços de água potável e de esgôtos sanitários, dotando dêsses melhoramentos todos os núcleos de mais de 1.000 habitantes;
> II - Fazer aplicação dos dispositivos legais de defesa contra a poluição de cursos de água;
> III - realizar a apropriação do custo da operação, estudar e propor justificadamente as taxas a serem fixadas nas tarifas de águas e esgôtos e de outros serviços do Departamento;
> IV - Coligir elementos informativos e dados estatísticos de interesse para projeto, construção, operação, manutenção e custeio dos serviços de águas e esgôtos;
> V- prestar ao Govêrno do Estado informações sôbre assuntos pertinentes aos seus serviços;
> VI - exercer quaisquer outras atividades compatíveis com leis gerais e especiais e tendentes ao aperfeiçoamento da operação e manutenção dos seus serviços;
> VII - realizar operações financeiras para obtenção dos recursos que se fizerem necessários para a execução de obras;
> VIII - lançar, fiscalizar e arrecadar as taxas dos serviços de águas e esgôtos e de consumo de água, obedecidas as normas legais em vigor, bem assim, resolver tôdas as questões gerais e especiais referentes a êsses tributos, atualmente a cargo de outros órgãos e autoridades; e
> IX - expedir certidões negativas relativas às taxas dos serviços de águas e esgôtos observado, no que couber, o que dispõe o Livro XII do Decreto n. 22.022, de 31 de janeiro de 1953 (Código de Impostos e Taxas).
> Parágrafo único- As decisões finais sôbre as matérias constantes dos incisos dêste artigo dependerão:
> a) do Governador do Estado, mediante decreto executivo as contidas nos incisos III e VII devidamente encaminhadas pelo Secretário da Viação e Obras Públicas; e
> b) do Secretário da Viação e Obras Públicas, as concernentes ao inciso II.

Como já dito, o DAE nasce com uma tarefa regional, diferentemente da RAE, que estava focada na capital. Nas próprias palavras de Walter de Oliveira, o DAE é criado com um objetivo explícito de atuação metropolitana dos SAEs:

> no município da Capital e nos municípios de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo, dentro dos limites de atribuições resultantes dessa lei e em harmonia como peculiar interesse e autonomia municipais, que serão respeitados, competindo-lhe projetar, executar, ampliar, remodelar e explorar diretamente os serviços de água potável e de esgotos sanitários. **O objetivo do governo anterior foi o de criar um 'consórcio sanitário' reunindo todos os Municípios limítrofes à Capital, visando principalmente uma maior defesa da saúde pública em geral** (1958, p. 45, grifamos).

Aqui, podemos constatar alguns indicativos sobre a terceira e quarta trajetórias: a *prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade* ad hoc *do ABC* e a *prestação interdependente do serviço entre o estado e a intermunicipalidade de um consórcio administrativo do ABC*. A diferença de visão entre os governos Lucas Nogueira Garcez (1951 a 1955) e de Jânio Quadros (1955 a 1959) em relação a atuação estadual na criação do "consórcio sanitário" não teria absoluta importância, porque a eventual consolidação desta trajetória teria sido mais dependente de um processo intermunicipal do que das organizações estaduais.

A trajetória de prestação dos SAEs por meio da cooperação entre estado e a intermunicipalidade encontrou dificuldades de consenso entre os municípios, se considerarmos a ausência de uniformidade entre os textos das três leis municipais que se destinaram a constituição da organização intermunicipal (Lei SA n.838/1953, Lei SCS n.480/1954 e Lei SBC n. 349/1955). Na prática, significa ausência de consenso sobre a forma da RIG intermunicipal. A única Lei que se refere ao agrupamento dos municípios para a instalação, administração e exploração de serviços em comum, com a criação do consórcio administrativo, foi a de São Caetano do Sul. As outras duas trataram de maneira geral a forma da intermunicipalidade, que possibilitaria tanto uma simples contratação, pela qual cada um dos entes se coordenam mutuamente, mediante o estabelecimento de responsabilidades a serem executadas por cada uma das administrações (intermunicipalidade *ad hoc*), quanto uma pactuação, por meio da formação de pessoa jurídica representativa dos três municípios (consórcio administrativo).

A vagueza sobre a formalização da intermunicipalidade aparece também no Termo de Convênio assinado entre os municípios e o DAE (1955), como exigência da Lei de criação deste órgão estadual (1954), conforme Walter de Oliveira (1958, p. 77). Todas as organizações envolvidas, à medida que firmam este pacto, concebem o território das três municipalidades como um único, de acordo com a perspectiva da obra de infraestrutura regional. Entretanto, cada municipalidade é reconhecida como uma pessoa jurídica de direito público interno, respeitando a autonomia municipal prevista na Constituição de 1946. Em que pese a concepção

territorial regional e supramunicipal, o Termo de Convênio é uma pactuação que estabelece obrigações e deveres para o estado e as municipalidades implantarem e operarem um único Sistema de Abastecimento de Água de âmbito regional.

Está previsto na cláusula IV do Termo de Convênio e nas Leis Municipais a forma de RIG que vigora até o presente momento:

> Concluídas, parcial ou totalmente, as obras, e desde que seja possível o seu funcionamento, o Departamento [DAE] assumirá a sua operação e conservação, fornecendo água às Prefeituras. A água deverá ser medida em cada Município, nas entradas dos Reservatórios ou nos pontos de tomada de Sub-Adutoras, a juízo do Departamento. A partir dos aparelhos de medição caberá ao Município a responsabilidade pela sua distribuição (OLIVEIRA, 1958, p. 78).

Destacamos três aspectos interessantes do Termo de Convênio em 27 de dezembro de 1955, que foi antecedido por um Termo de Acordo assinado em 28 de setembro de 1955 (OLIVEIRA, 1958, p. 76-78). O primeiro diz respeito a diferença entre as demandas por água potável de cada município. Como Santo André ficaria com 50% (cinquenta por cento) da produção, São Caetano do Sul, 40% (quarenta por cento), e São Bernardo do Campo, 10% (dez por cento), foi nesta mesma proporção que se deu a divisão para aporte de recursos necessários à compensação do "empréstimo". O segundo foi a solução de criar um crédito na Contabilidade do DAE em favor das três municipalidades, na referida proporção, dos valores das despesas efetuadas pelos municípios em relação a construção e o financiamento das obras. Ao DAE coube somente o fornecimento de tubulação necessária (idem, p. 76). O terceiro aspecto trata da cláusula de compensação dos créditos das municipalidades para pagamento pelo fornecimento da água no atacado no prazo de 30 (trinta) anos e do pagamento pela água após a amortização do crédito. Pela cláusula V do Termo de Convênio, o preço da água do Sistema Rio Grande foi composto por 3(três) parcelas: 1 - referente à amortização no prazo de 30 (trinta) anos dos recursos investidos pelas prefeituras; 2 - outra, à amortização e juros de 9% (nove por cento) ao ano, no prazo de 30 (trinta) anos, dos valores empregados pelo DAE; 3 – e a parcela correspondente aos custos da produção que considera as despesas de operação e de conservação, "compreendendo pessoal, materiais, energia elétrica, despesas de Administração, perdas de água no sistema adutor e eventuais" (idem, p. 78).

É importante destacar que o Estado de São Paulo realiza uma mudança da forma de relação com os municípios que havia praticado no período da República Velha para com os municípios da Grande São Paulo no período pós Constituição de 1946. Como demonstramos

no item 3.2.1, sobre as instituições de saneamento no contexto da expansão da infraestrutura voltada a atender a economia cafeeira, as ações de investimento em saneamento nas cidades foram realizadas mediante financiamento do estado para os municípios durante aquele período (art. 24 da Lei do Estado de São Paulo nº 594, de 5 de setembro de 1898). Já, no caso do ABC, há uma intensa relação de cooperação entre estado e municípios, em que estes destinam recursos de seus orçamentos para viabilizar uma política regional cuja atribuição, a rigor, é do estado. E, em contrapartida, o estado compensa os recursos municipais investidos ao longo de 30 (trinta) anos com o fornecimento de água.

E, para terminar de responder à pergunta sobre a formação do processo de *dependência de trajetória*, passamos a dirigir a análise sobre a unidade e coerência jurídicas entre as normas de RIG e as regras do jogo estabelecidas nas Constituições, consistentes em marcos institucionais da interação entre as organizações governamentais. Para tanto, devemos discutir em que medida os pressupostos das quatro trajetórias estão de acordo com as regras do jogo intergovernamental da Constituição de 1946. O pressuposto desta análise é a existência de processo cumulativo e progressivo do municipalismo no Brasil cujo momento crucial foi a Constituição de 1934. De acordo com Victor Nunes Leal, ela passou a

> delimitar, no próprio texto da Constituição Federal, uma esfera de competência privativa dos Municípios.... Adotamos, assim, em nossa federação, a partir de 16 de julho de 1934, uma peculiaridade digna de nota, porque desconhecida dos demais regimes federais. Em vez de uma divisão dual de competência, como era a regra, passamos a ter uma discriminação tríplice (1950, p. 68).

Contudo, a partir de 10 de novembro de 1937, Getúlio Vargas instalou o Estado Novo. “Todas as câmaras legislativas foram dissolvidas novamente. Os governadores estaduais se transformaram em agentes do governo central ou interventores e os prefeitos passaram a governar como prepostos desses interventores” (MELLO, 1960, p. 60)[57]. O pacto federativo foi rompido, à medida que o poder político se concentrou na Presidência da República, tornando o Brasil, de fato, a ser um Estado unitário. Nesse período ditatorial, em que pese a existência de uma unidade orgânica entre as esferas de governo, por meio das interventorias, departamentos

57. De acordo com Brasílio Machado Neto, vigorou, durante todo o Estado Novo, o "regime provisório" instituído pelo Decreto-Lei n. 1.202, de 8 de abril de 1939, alterado pelo Decreto-Lei n. 5.511, de 21 de março de 1943, no qual ‘culminou o sistema de tutela’. Ficou o município privado de qualquer órgão representativo ou pseudo-representativo, e sua vida submetida ao mais completo contrôle, tanto prévio como ulterior” (1958, p. 7) .

administrativos de serviços públicos e departamento das municipalidades[58], não houve avanço na instalação de infraestrutura necessária ao abastecimento de cidade de Santo André, de São Bernardo do Campo (emancipada em 1944) e São Caetano do Sul (emancipada em 1948). Neste período, constatamos a formalização de dois Decretos-Leis, mas apenas um deles foi implementado 7 (sete) anos depois de sua edição: o Decreto-Lei do Estado de São Paulo n. 12.701/1942, que autorizou a adução do Sistema Rio Claro, e o Decreto-Lei do Estado de São Paulo n. 15.656/1946, que autorizou a avocação dos serviços de águas e esgotos do Município de Santo André. Como discutido acima, esta segunda norma não produziu efeito e a primeira, apenas em 1949, com a viabilização do sistema de adução e a assinatura dos termos contratuais, já dentro da vigência do período democrático da Constituição de 1946.

A configuração da autonomia municipal na Constituição de 1946 é resultado da campanha municipalista[59] 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 (MELLO, 1960, p. 61). A autonomia municipal foi garantida com previsão constitucional da eleição de prefeitos e vereadores, da ampliação das receitas e da administração própria no que concerne ao seu peculiar interesse (LEAL, 2012, p. 103). De acordo com Victor Nunes 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" (tb. MELLO, 1960, p. 71). O importante papel da Constituição de 1946 foi o de ampliar as receitas. Como já apontado, é a Constituição de 1934, de rápida vigência, que estrutura a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios.

Das 4 (quatro) concepções pressupostas nos atos normativos dos municípios e do estado, representativos da interação entre os mesmos, conforme Quadro 4, a *prestação isolada do serviço pelo estado* foi tramitada no ano da constituinte de 1946. Se considerarmos o estado

---

58. Foram nomeados interventores de saúde "com o objetivo de criar ou reorganizar os Departamentos Estaduais de Saneamento ... Entretanto, nos mais ricos, nos quais grande parte dos problemas já se encontrava solucionada ou ao mesmo encaminhada, a intervenção federal foi considerada desnecessária e centralizadora" (HELLER e REZENDE, 2008, p. 201). A Carta de 1937 derrogou a autonomia política e financeira dos entes subnacionais. E quanto ao elemento da autonomia administrativa, o Executivo Federal o exerceu por meio do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) articulado aos DASP estaduais e aos departamentos das municipalidades, sendo estes também vinculados à administração estadual.

59. Importante apontar que a disputa dos municipalistas se voltava contra a ambiguidade e vagueza da ideia de "peculiar interesse do município", o que se resolve com a ideia de "autonomia municipal", à medida que amplia do caráter administrativo da primeira para o caráter político da segunda. Sobre a campanha municipalista na constituinte de 1946, o trabalho traz uma citação de Rafael Xavier (1952) que traduz o conceito de autonomia municipal: "entre nós, municipalistas, o significado é mais especial. A autonomia municipal que defendemos significa o aproveitamento local dos recursos locais, vida própria e não vida reflexa, desenvolvimento do espírito de comunidade, de modo a fazer, com a terra e o povo de cada Município, um organismo autopolítico, tanto quanto possível" (MELLO, 1960, p. 61; apud XAVIER, 1952, p. 12).

unitário e de exceção da Carta de 1937, o governo estadual teria fundamento jurídico e meramente formal para avocar os serviços, por meio de decretos-lei do interventor. Se considerarmos que as eleições diretas para o legislativo constituinte e executivo federal, convocadas por Getúlio Vargas com na base na Lei nº 9, de 28 de fevereiro de 1945, estabeleceram um período de flexibilidade e transição para a nova ordem constitucional, seria temerário prosseguir com a avocação diante da campanha municipalista. Houve prosseguimento da avocação, visando promover a atuação isolada do estado em questões de interesse local, em desrespeito a uma concepção moderna de integração dos níveis de administração, segundo, é claro, a concepção dos municipalistas, com a qual concordamos. Conforme Walter de Oliveira, a concorrência pública foi aberta em 24/03/1936, um mês após a autorização do interventor no Estado de São Paulo, e se apresentou um único concorrente, a "Empresa Brasileira de Águas", representada pelo Eng. Plínio de Queiroz, que foi desclassificada (1958, p. 42). Por não discutirmos os processos de elaboração normativa, o aprofundamento deste debate fica prejudicado.

É compreensível a existência de tal norma não somente pelas razões jurídicas formais, mas também dentro da moldura teórica do institucionalismo histórico. Pois, o Decreto-Lei do Estado de São Paulo n. 15.656/1946 representa uma *trajetória dependente* do marco institucional de relação hierárquica entre estados e municípios da Constituição do Império de 1824, em que estes figuravam como uma extensão administrativa das províncias[60]. Devemos salientar que, do ponto de vista técnico-jurídico, o uso termo avocar do ato normativo pressupõe uma relação hierárquica administrativa entre estado e município (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 155). Em síntese, a forma isolada de prestação de serviços de saneamento pelos órgãos do Estado de São Paulo comportava fundamento legal meramente positivo, como regras de um jogo em estado de exceção. Esta *dependência de trajetória* colidiu frontalmente com a trajetória da autonomia municipal que, por sua vez, de forma cumulativa avançou ao longo da história. Apesar dos reveses sofridos pelo ideário municipalista, durantes os dois períodos ditatoriais de nossa história, o município alcançou o *status* de ente federado na Constituição de 1988.

---

60. Conforme já discutido no item 3.2.1 desta dissertação, não podemos identificar esta herança de relação hierárquica entre estado e município na Constituição de 1891, particularmente, se consideramos o significativo passo em direção a autonomia municipal dado pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926. Nossa compreensão do problema é obviamente refutável do ponto de vista jurídico, caso contrário não haveria ADIs discutindo o assunto na década de 1990. Numa interpretação meramente juspositivista que busque o fundamento jurídico se e somente se estiver explícito na norma, seríamos questionados porque, enquanto a magna carta não dispuser o município como ente federado, pode haver sim um grau de hierarquia entre estados e municípios. Nós refutaríamos mais uma vez: se, de fato e de direito, o município possui autonomia política, administrativa e financeira, há diferentes pessoas jurídicas de direito público interno que devem estabelecer RIGs em mesmo patamar hierárquico, de forma horizontal, tanto entre os municípios, quanto destes em relação ao estado.

Com efeito, a segunda forma de RIG de interdependência entre estado e municípios, utilizada para formalizar a compra de água no atacado do Sistema Rio Claro, também é explicada por este processo histórico de acúmulo de funções político-administrativas na definição legal da autonomia municipal. Pois, a condição de autonomia política, administrativa e financeira dos municípios lhes assegurava a possibilidade de estabelecimento de RIGs em mesmo patamar hierárquico do estado, de forma horizontal, tanto entre os municípios, quanto destes em relação ao estado.

A terceira e quarta possibilidades de trajetória, baseadas na intermunicipalidade, tiveram importância para a implantação do "Novo Sistema de Abastecimento de Água do ABC". Sobre estas formas de RIGs é muito interessante a prenunciação de Victor Nunes Leal na sua obra clássica *Coronelismo, Enxada e Voto* (primeira edição de 1948):

> não é nova, aliás, entre nós, a ideia de se instituir, acima do município e abaixo do Estado, uma entidade de âmbito *regional*, mas não têm tido êxito as tentativas nesse sentido. Nem seria conveniente instituir esse poder intermediário, com jurisdição territorial determinada, em primeiro lugar, os municípios que tenham interesses comuns podem pertencer a mais de um Estado e, em segundo lugar, porque a área que constitui uma "região" para fins, por exemplo, de exploração hidrelétrica não será necessariamente a mesma interessada em outros problemas administrativos, como navegação, rodovias, proteção do solo, reflorestamento etc.
> A instituição de entidades especiais, com personalidade jurídica própria, dispondo de autonomia administrativa e financeira, parece uma solução mais indicada e a que provavelmente prevalecerá entre nós. É, aliás, a forma que melhor pode conciliar a conveniência de centralização de certos serviços públicos com a autonomia dos municípios, que participariam da composição ou escolha dos quadros dirigentes da organização regional (2012, p. 106-107).

A intermunicipalidade por meio de consórcio administrativo, que criaria uma organização com personalidade jurídica própria, foi estabelecida na Lei SCS 480/1954. Esta Lei explicitou o seu fundamento de validade: o art. 74 da Constituição do Estado de São Paulo de 1947: "os municípios da mesma região poderão agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum". No mesmo sentido, o art. 21 da Lei do Estado de São Paulo nº 1, de 18 de setembro de 1947, que dispõe sobre a organização dos municípios. Como apontado pelo próprio Victor N. Leal, a possibilidade jurídica de agrupamento dos municípios já estava estabelecida nas Constituições do Estado de São Paulo e do Brasil desde 1891, conforme Quadro 5 abaixo.

Quadro 5 – Comparativo das normas relativas a intermunicipalidade das Constituições do Estado de São Paulo

Constituição do Estado de São Paulo 1989	**Emenda Constitucional N.º 2 e demais alterações – 1969**	**Constituição do Estado de São Paulo 1967**	**Constituição do Estado de São Paulo 1947**	**Constituição do Estado de São Paulo – 1935**	**Constituição Política do Estado de São Paulo - 1891**
0	Artigo 112 – Os municípios **poderão** realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênios com entidades públicas ou particulares, bem como através de consórcios intermunicipais, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução.	Artigo 103 – Os municípios **poderão** realizar obras, serviços e atividades de interesse comum, mediante convênios com entidades públicas ou particulares, bem como através de consórcios intermunicipais, utilizando-se dos meios e instrumentos adequados à sua execução.	Artigo 74 – Os municípios da mesma região **poderão** agrupar-se para instalação, administração e exploração de serviços em comum.	Artigo 63 -... Parágrafo único - Serão, outrossim, fixadas as normas reguladoras da cooperação dos Municípios entre si, naquilo que respeite a seus interesses comuns.	Artigo 56 - As municipalidades **poderão** associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem.

Fonte: SÃO PAULO, 2002, s/p.

Em que pese a previsão da intermunicipalidade na normativa constitucional do Estado de São Paulo, ela, no âmbito nacional, não surgiu no contexto ainda democrático da Constituição de 1934, mas sim na Carta de 1937, tendo sido repetida na Carta de 1967 (ver LOSADA, 2008, p. 28 e ss.). A norma da intermunicipalidade, assegurada pelos dois regimes ditatoriais, aparece com uma pequena diferença textual, mas de grande importância para as possibilidades de formas de RIG entre municípios. No art. 29 da Carta de 1937, de forma mais ampla:

> Art. 29 Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, **será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins**. Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.

No § 4º do art. 16 da Carta de 1967, de forma mais restrita:

> os Municípios poderão **celebrar convênios** para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

Esta possibilidade foi abolida com a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, só retornando com a alteração do art. 241 pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que criou o conceito de gestão associada de serviços públicos, por meio de convênios e consórcios públicos. Com efeito, demonstramos que a regra da Emenda n. 19/1998 tem origem numa trajetória institucional de longo prazo originadas nas Constituições do Estado de São Paulo e no ideário municipalista. E mais, a técnica jurídica do atual art. 241 da Constituição Federal de 1988 é inteiramente aplicável às RIGs que determinaram a implantação dos primeiros sistemas integrados de abastecimento de água na Grande São Paulo. Pois, os atos normativos estudados possibilitaram a realização da intermunicipalidade com caráter de pacto de vontades entre os entes federativos, por meio de Convênio, ou da intermunicipalidade com caráter de descentralização interfederativa, por meio da criação de consórcio administrativo[61]. Para Paula Losada, estes dispositivos constitucionais, previstos nas Cartas das duas ditaduras vividas pelo país, podem ser conceituados como "federalismo cooperativo" (idem).

A questão da intermunicipalidade deve ser tratada em paralelo à questão metropolitana, tendo em vista a importância das mesmas para a regra do jogo de interação dos atores no processo de metropolização. Se, de um lado, a questão da intermunicipalidade é apagada pela Carta de 1967/1969, de outro, ela inaugurou a possibilidade de criação de regiões metropolitanas, dependente de lei complementar federal que estabelecerá a forma de coordenação dos estados. Estas regras do jogo são fundamentais para compreender o processo de RIGs que se deram com o fim do DAE e implantação das companhias metropolitanas, a serem discutidas no próximo item. Com relação a implantação do Sistema Rio Claro e do Rio Grande, o pacto entre os municípios do ABC o Estado de São Paulo foi fundamentado no art. 74 da Constituição de 1947 do Estado de São Paulo.

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,

---

61. Para aprofundar a discussão jurídica sobre consórcios públicos, sugerimos Marçal Justen Filho (2014, p. 286 e ss.). Apoiamo-nos neste autor para conceber a ideia de descentralização interfederativa, à medida que a criação de consórcio público representa a criação de um novo sujeito de direitos composto por entes federativos. Pois, esta descentralização "é proveniente da atuação coordenada de diferentes entes federativos... O consórcio público configura um processo de coordenação de poder, no sentido de organização cooperativa das competências de titularidade de entes políticos diversos" (idem, p. 287).

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. Até o ponto em que se encontra esta pesquisa, não identificamos a operacionalização do "consórcio administrativo", representando a intermunicipalidade do ABC na relação com o estado, mas constatamos a existência tão somente como possibilidade jurídica.

A década de 1940 é emblemática não só para a urbanização e a industrialização da Grande São Paulo, como também para a mudança de regime político. O fim do Estado Novo e a democratização se apresentam como um cenário complexo para o encaminhamento das políticas públicas de infraestrutura, particularmente para aquelas de âmbito supramunicipal. Desta complexidade, buscamos destacar as clivagens entre as ações dos atores governamentais, entre as regras do jogo de exceção do Estado Novo e as regras do jogo democráticas da Constituição de 1946 e entre as diferentes trajetórias institucionais que se formaram ao longo do processo até que se definisse uma RIG capaz de viabilizar os pactos entre municípios e estado, destinados à prestação dos SAEs de âmbito regional na Grande São Paulo. Demonstramos que a *prestação interdependente do serviço entre municípios e estado* se formou para viabilizar o abastecimento do ABC a partir do Sistema Rio Claro (no período da RAE) e que esta forma RIG gerou uma *dependência de trajetória* para o pacto firmado com objetivo de implantação do Sistema de Abastecimento do Rio Grande (a partir do período do DAE).

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 capital.

4.3.2. Do DAE à breve existência das Companhias Metropolitanas

A criação do DAE definiu dois âmbitos territoriais de atuação: o território da capital paulista e da Grande São Paulo. Esta solução resolvia o problema da ausência de fundamento para uma atuação regional da RAE. Sucedendo o DAE, as companhias metropolitanas de saneamento são criadas com uma definição estrita do território de atuação e do setor de abastecimento de água ou de esgotamento sanitário. Qual o problema, então, que se tinha por objetivo resolver com esta forma de organização da prestação dos SAEs? Primeiro, a resposta está evidentemente relacionada com o objetivo de reduzir o escopo de atuação organizacional, visando a redução da complexidade de estruturação da política pública para uma das maiores regiões metropolitanas do mundo. Sobre estes aspectos, faremos uma breve contextualização do processo da Grande Metropolização. O segundo está em definir uma forma administrativa, financeira e política de realização da política pública de saneamento metropolitano, considerando, de um lado, as RIGs estabelecidas pela RAE e pelo DAE e, de outro, as novas regras do jogo do regime militar vigentes com a Carta de 1967-1969.

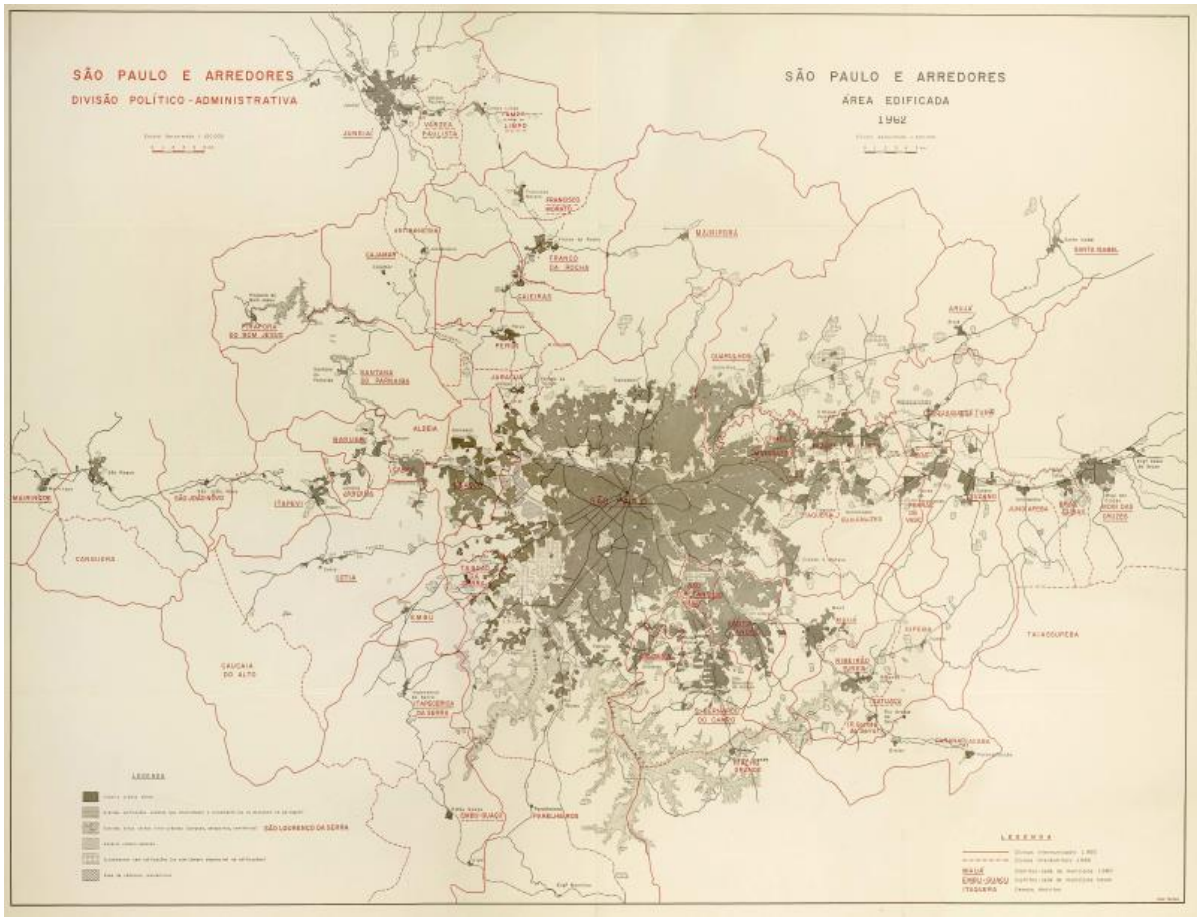
A Grande Metropolização acontece com a expansão da malha urbana na GSP para além dos limites do município de São Paulo que se dá inicialmente em dois sentidos: a sudeste, que corresponde ao ABC, e a nordeste, Guarulhos. Langenbuch (1971) aponta estas cidades como cidades satélites que se encontram nos principais eixos de expansão metropolitana.

> Contudo, a absorção territorial destes subúrbios é menos completa do que as verificadas no âmbito do próprio município de São Paulo. A fusão entre São Paulo e São Caetano do Sul verificou-se apenas a leste da ferrovia, enquanto a oeste da mesma uma grande gleba ainda não loteada mantém a solução de continuidade existente entre o Ipiranga e o mencionado subúrbio. O mapa da área edificada, referente a 1962, mostra como o conglomerado São Caetano – Utinga – Santo André constitui um apêndice de formato digitado, a estender a área de edificação compacta e contínua de São Paulo a Sudeste". (LANGENBUCH, 1971, p. 228).

Até os anos 1970, a cidade de São Paulo se horizontalizou com avanço da pobreza nas áreas periféricas. A ocupação do território acontece, "por meio de uma acelerada especulação imobiliária e fundiária, instrumentalizada pelos loteadores clandestinos, que trapaceavam a população pelos equivocadamente denominados loteamentos clandestinos" (SOUZA, 2002, p. 137). A partir da década de 1960, iniciou a verticalização (idem). Estes processos explicam a inviabilização do Plano Geral de Abastecimento de São Paulo, segundo

Plínio Whitaker (1952a, p. 8-9). A Figura 5 – Mapa de São Paulo e arredores e divisão política administrativa e área edificada nos possibilita ter uma dimensão dos limites da periferia na década de 1960 e do processo de consolidação dos núcleos suburbanos, por meio da integração das cidades numa mesma com a malha urbana:

Figura 5 – Mapa de São Paulo e arredores e divisão política administrativa e área edificada



Fonte: Langenbuch (1971, anexos).

Estes eixos de expansão, que se consolidam entre 1940 e 1960, impõem aos dirigentes políticos uma necessidade de planejamento metropolitano e, particularmente ao governo estadual, impõe um dever de atuação, uma vez que se trata de interesse regional. Pelo princípio da predominância do interesse, ação governamental supramunicipal, não havendo disposição constitucional contrária, seria de competência estadual (SILVA, 2007, p. 428; GRAU, 1974, p. 120).

Como se pode observar da Figura 5, a área edificada de 1962 apresenta uma consolidação de ocupação nos territórios dos municípios citados pelo ato normativo de criação

do DAE (Capital, Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André e São Bernardo do Campo). O "retrato" da área edificada em 1962 é o resultado do processo de metropolização que se consolidou na década de 1950. Por isto, as discussões teóricas do início do século XX sobre a poluição dos mananciais do Rio Tietê e do Rio Pinheiros e, por consequência, da Represa Billings com a reversão destas águas, que já vinha sendo debatido tecnicamente como porvir desde o início do século XX, tornam-se um problema concreto de caráter técnico-político para a gestão metropolitano[62].

O enfrentamento desta herança de problemas ficará sob a responsabilidade do DAE (1954 a 1968), da COMASP (1968 a 1973) e da SANESP (1970 a 1973) na escala metropolitana. Por estas razões, identificamos uma sincronia entre a institucionalização dos SAEs e o período da Grande Metropolização concebido n'*A Estruturação da Grande São Paulo* de Langenbuch (1971). Enquanto as redes de infraestruturas de abastecimento de água estão sendo implantadas e as organizações estão sofrendo mudanças institucionais, a malha urbana está se consolidando e integrando na formação da cidade-região. Entretanto, é importante destacar que a formalização legal das mudanças institucionais é posterior e resultante do processo de formação do espaço metropolitano que tem a implantação da rede técnica de infraestrutura de abastecimento de água supramunicipal por fato significativo e demonstrativo. É com a implantação da adução do Sistema Rio Claro para o ABC (1949), no período da RAE, e da implantação do Sistema Rio Grande (1958), do DAE, que a história do saneamento entra no período da grande metropolização[63].

Com as companhias metropolitanas, o objetivo era planejar, implantar e operar os SAEs em escala metropolitana, a fim de que o poder público não fosse mais uma vez atropelado pelas demandas derivadas de decisões equivocadas e da explosão urbana. Para exemplificar o problema da incapacidade das organizações estaduais em atender a Grande São Paulo, tomamos

---

62. Ver artigo Victorino (2002) que resgata a história da oposição entre os engenheiros sanitaristas como Saturnino de Brito, Roberto Hottinger e Roberto Mange e o diretor da RAE, Engenheiro Artur Motta, sobre a utilização do Rio Tietê como manancial de abastecimento da cidade (VICTORINO, 2002, p. 55; BERNARDINI, 2007, p. 249; SILVA, 2014, p. 9). O debate que estava restrito ao âmbito dos técnicos, no máximo alcançando os jornais do início do Século XX em virtude das crises de abastecimento, apontava as divergências sobre as soluções para o abastecimento de São Paulo: o Rio Tietê deve ou não ser fonte de abastecimento de água potável. Resultado, o Rio se tornou a rede de esgoto a céu a aberto da RMSP (Victorino, 2002).

63. Segundo a interpretação de Graziella Demantova (2011, p. 92) de Milton Santos (2008) e de Haesbert (2011, p. 282), as redes técnicas existentes possuem não só a função de modificar e de intervir no espaço, mas também de explicar e revelar a história da sociedade: "isso é possível na medida em que cada técnica representa uma forma de apropriação diferenciada em função do contexto de cada época histórica. Nesse sentido Milton Santos defende a necessidade de uma periodização, unindo tempo e espaço, para entender o momento histórico presente, levando-se em conta não apenas os dados sociais, mas também a materialidade do território. Para ele uma análise espacial do espaço, a partir das técnicas existentes e que estão sobrepostas no território revelam uma técnica ou conjunto de técnicas particulares que podem ser localizadas no tempo".

o caso da capital. Em 1950, conforme o Projeto de Lei Municipal de São Paulo nº 87/1950 (discutido também no item 3.2.1.), aproximadamente 1 milhão de habitantes da capital não estavam providos com o serviço de abastecimento de água, o que significava um déficit de 50% (CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1950, ver Tabela 2). Dentro da gestão de Plínio Whitaker, a RAE iniciou processo de planejamento de longo prazo desde o início da década de 1940 (WHITAKER, 1946; BUENO, 1994, p. 83). Em que pese o rigor metodológico do planejamento para a época, a realidade de crescimento da população e da extensão horizontal no território superaram as expectativas. De acordo com o Plano Geral de Abastecimento de São Paulo, a previsão foi de que seria possível abastecer uma população superior aos 4,0 milhões de habitantes em 1975 (WHITAKER, 1952a, p. 8; idem, 1946, p. 53). Entretanto, a população em 1970, alcançou 5,9 milhões (Tabela 2).

Outro problema estava na falta de sustentabilidade econômico-financeira do Plano Geral elaborado na gestão de Plinio Whitaker. Pelo Plano Geral, que consistiu numa avaliação do Plano de 1942 com planejamento de ações para horizonte temporal de 1945 a 1975, o equilíbrio financeiro para realizar as ações dependia do financiamento do orçamento geral do estado. O Plano Geral faz somente três apontamentos sobre a questão da viabilidade econômica: a redução dos investimentos públicos em função da II Grande Guerra (1946, p. 38); uma menção a instalação de hidrômetros (idem, p. 38); e, a distribuição dos recursos pelas obras necessárias, conforme o montante das concessões de crédito orçamentárias (idem, p. 90 e ss.). Por mais inovador que fosse o Plano, faltou-lhe uma análise de viabilidade econômica das ações face a estrutura tarifária. Segundo o gestor:

> a atual taxa de água em São Paulo é irrisória, e não corresponde a seus fins primordiais, que são os de permitir que os serviços sejam "self-supporting". Entretanto considero inoportuna qualquer providência no sentido de reajustá-la, enquanto não ficar definitivamente resolvido o problema de falta de água em São Paulo, o que se dará muito breve, até junho deste ano [1952]. Poder-se-á depois estudar nova taxa, que o público receberá com boa vontade, quando verificar que pode sempre contar com um abastecimento de água sem interrupções (1952, p. 11; ver BUENO, 1994, p. 101).

O estrangeirismo no discurso do dirigente aponta que a questão do financiamento a partir do pagamento dos serviços urbanos pelos usuários era um problema novo cuja solução poderia ser encontrada na experiência estadunidense de organização dos serviços, que era a principal referência para o saneamento de São Paulo desde o início do século XX com a criação da Escola Politécnica (BERNARDINI, 2007, p. 519; ver também HELLER e REZENDE, 2008,

p. 188 e 207). As necessidades da vida urbana na Grande Metropolização exigiram soluções que superassem a trajetória de vinculação do saneamento à saúde como política de saúde pública. O Estado de São Paulo foi pioneiro na implantação de soluções coletivas com a realização de investimentos de infraestrutura urbana para a viabilização primeiro da cultura cafeeira e depois a industrialização (HELLER e REZENDE, 2008, p. 134; BERNARDINI, 2007, p. 215). De fato, a condução da política tarifária pelo órgão estadual na capital paulista representa um caso concreto da crítica em geral dirigida aos SAEs geridos pela administração direta. Conforme Rezende e Heller, "nos centros urbanos mais desenvolvidos, principalmente no Estado de São Paulo, os serviços de abastecimento de água e coleta de esgotos ganharam uma feição mais empresarial, sustentada pela venda dos serviços segundo a lógica da autossustentação tarifária" (2008, p. 234).

Outra questão importante tratada por Plínio Whitaker (1946, p.44-45; 1952a, p. 9) diz respeito aos indicativos de planejamento de obras para além do horizonte de 1975. O dirigente já fazia duas importantes ponderações para aumentar a capacidade de fornecimento de água na cidade de São Paulo. A primeira se destina a necessidade de uma gestão dos recursos hídricos que compatibilizasse diversos usos, principalmente no que diz respeito ao conflito do abastecimento e da geração de energia elétrica. A segunda faz a análise de que esgotadas as obras para atendimento dos 4 milhões de habitantes, o abastecimento deveria ser realizado com captação de mananciais de outras bacias hidrográficas, indicando as do Rio Paraíba e do Rio Juquiá. No que diz respeito ao esgotamento sanitário "em 1956 deverá estar completamente solucionado o tratamento depurador dos esgotos de São Paulo, de que a RAE já tem plano estudado e deve ser posto em execução brevemente, **logo que seja concedia a necessária verba**" (WHITAKER, 1950a, p. 57, grifamos).

Em 1971, o então Prefeito da capital, Figueiredo Ferraz, manifestando-se sobre o iminente caos urbano da Cidade, entre outros problemas, disse que 50% (cinquenta por cento) da população não tinha abastecimento de água (FERRAZ, 1971). Embora o indicador percentual de pessoas sem acesso à água potável permanecesse o mesmo em relação a 1950, o número de habitantes quase havia triplicado, alcançando 5,9 milhões de habitantes (ver Tabela 2). Ou seja, em número absoluto, a falta de abastecimento que atingia 1 milhão de paulistanos em 1950 saltou para 2,95 milhões em 1970. O serviço foi expandido com ou sem reavaliação do Plano ao longo da execução, mas, com certeza, sem que o mesmo fosse cumprido inteiramente. Isto porque ficou demonstrada a incapacidade de atender a demanda de fato imposta aos administradores públicos. Se o Plano tivesse sido cumprido, deveria haver 1,9 milhões sem acesso à água potável decorrente do acréscimo populacional em relação ao número

de habitantes previsto, mas o número do déficit foi de 2,95 milhões de pessoas, o que, se a informação do então Prefeito estava correta, significou uma dupla incapacidade de gestão: a de realizar as obras planejadas e a de atender ao incremento populacional.

Segundo Haroldo Jezler (1970, p. 37), Presidente da COMASP em 1970, na perspectiva metropolitana, para atender 8 milhões de habitantes seriam necessários 22 metros cúbicos por segundo de água, mas o fornecimento era de 14 metros cúbicos de água por segundo. Estes dados da capital e da Grande São Paulo nos servem de referência mais para compreender a amplitude do problema do que para realizar uma análise de capacidade instalada dos serviços de abastecimento em sua extensão territorial e populacional da Grande São Paulo. O que é importante para esta pesquisa é compreender a interação política entre os atores.

O exemplo nos revela uma tensão entre as autoridades máximas do município e do serviço de abastecimento metropolitano derivada da incapacidade do poder público em prover as condições mínimas de salubridade para toda a população urbana da Grande São Paulo. Entretanto, os problemas não impediram de forma alguma a coordenação da política pública pela COMASP, para a operação dos sistemas regionais e para a implantação do Sistema Cantareira. Desde a criação da companhia metropolitana, os municípios estavam realizando a subscrição de ações necessárias ao aumento de capital para viabilizar empréstimos de alto vulto (Lei de São Caetano do Sul nº 1.729, de 29 de novembro de 1968), como discutiremos logo a seguir. Afinal, a Estação de Tratamento de Água (ETA) Guaraú do Sistema Cantareira, que já estava em construção desde 1966 sob a coordenação do DAE, teria capacidade de produzir 33 metros cúbicos por segundo, abaixo da ETA Central de Chicago, primeira do mundo com 74,4, e acima da ETA Asaka de Tóquio, com 30 metros cúbicos por segundo (JEZLER, 1970, p. 46).

A questão metropolitana já estava na agenda do governo do Estado de São Paulo há algum tempo. E, na agenda da União, entrou de forma muito incisiva com o regime militar. As ações não se voltaram meramente para a regulamentação da criação de regiões metropolitanas prevista no dispositivo do § 10 do art. 157 da Carta de 1967. As principais capitais do país passam a ser compreendidas não só como *lócus* da vivência, mas também da produção[64], dentro da doutrina de segurança nacional. A Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, estabeleceu as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. E, a 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, criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. As cidades destas Regiões

64. Ver GOUVEA, 2005, p. 90.

Metropolitanas (RMs) tornaram-se foco estratégico de direção ditatorial e econômica do país, cujo planejamento foi concebido em síntese pelos seguintes aspectos: controle político das esferas subnacionais pela nomeação dos governadores e dos prefeitos das capitais e das áreas de segurança nacional (art. 4º do Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966); estruturação administrativa tecnocrática de orientação empresarial (Decreto-lei 200/1967); planejamento desenvolvimentista (p. ex., PND I e II); centralização do financiamento em órgãos tecnocráticos (p. ex., fundos e BNH).

Um conjunto de planos se sucederam e se tornaram a base para as decisões do sistema tecnocrático centralista. O processo decisório das políticas implantadas pela ditadura militar de 1964 foi centralizado no planejamento e na execução, por meio de órgãos técnicos e financeiros que, numa relação hierárquica estabelecida pela legalidade autoritária da Carta de 1967-1969, se relacionavam com órgãos técnicos e políticos da esfera estadual. Foram instituídos o Programa de Ação Econômica do Governo (1964 a 1966), o Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social em 1966, o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND (1971 a 1974), o II PND (1974 a 1978), dos quais se derivaram os planos setoriais, como o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU do I PND e o Plano Nacional de Saneamento - PLANASA[65]. O discurso dos planos foi o da integração nacional e o da redução das desigualdades regionais. Contudo, a literatura é farta em apontar as contradições do discurso desenvolvimentista dos militares[66]. Para Maria Adélia Souza a dissociação entre espaço e economia levou a duas principais contradições: o discurso inscrito nos PNDs para o desenvolvimento das políticas de âmbito local de forma a equacionar com o desenvolvimento microrregional e macrorregional em todo o território estava em contradição com a destinação prioritária de recursos para o desenvolvimento de uma "economia moderna" com seu núcleo básico no Centro-sul (SOUZA, p. 117 e 118). Para Jeroen Klink, o discurso se voltava para a prioridade de alocação de recursos para a habitação social, mas "a necessidade de garantir um retorno financeiro mínimo aos recursos investidos no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

65. Esta síntese está referenciada em Heller e Rezende (2008, p. 242 e ss.), Jeroen Klink (2013, p. 91 e ss.) e Maria Adélia Souza (2004).

66. Para Jeroen Klink (2011, p. 92), foi criado "um modelo funcionalista uniforme de regulamentação de serviços de interesse comum, com destaque para o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social e os serviços correlatos de infraestrutura urbana, proporcionando as condições de urbanização adequadas à industrialização e às economias de aglomeração. Não havia diferenciação de arranjos institucionais de acordo com as especificidades territoriais, nem espaços de representação, considerando-se que os principais representantes dos conselhos deliberativo e consultivo eram nomeados pelo governo federal. A União desempenhou papel central no planejamento, na gestão e no financiamento dos espaços metropolitanos, principalmente por meio da coordenação dos macrofinanciamentos setoriais para áreas temáticas como a habitação e o desenvolvimento urbano, particularmente saneamento básico, mobilidade e transporte, alocados por organismos como o Banco Nacional de Habitação (BNH)".

(FGTS) fez com que este sistema deslocasse a sua carteira para classe média mais abastada e as cidades e regiões mais dinâmicas do país" (2013, p. 92).

Ainda do Regime Militar de 1964 a 1984, é importante explicitar particularmente os impactos nas relações intergovernamentais com o processo de centralização das finanças públicas. De acordo com Celina Souza (2002, p. 29-30), a centralização fiscal da Carta de 1967, assim como da Reforma Fiscal de 1966 (Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966), promoveu a redução das transferências para os fundos de participação dos estados e Distrito Federal e dos municípios. A União, ao aumentar seu poder financeiro, aumentou seu poder de barganha com os entes subnacionais. Este esquema permitiu uma relação de troca política que, de um lado, atendia algumas demandas regionais e, de outro, proporcionava sustentação política para o regime. "As características do sistema político sob o regime militar demonstram que, embora o federalismo não fora nem democrático nem absolutamente centralizado sob o regime militar, o federalismo, no entanto, sobreviveu como uma instituição" (idem).

Dentro deste contexto nacional das políticas de desenvolvimento urbano dos militares de 1964, destacamos a forma particular de centralização tecnocrática para o setor de saneamento. Em conformidade com a 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".

Segundo Costa e Ribeiro (2013, p. 473-474), o PLANASA pode ser caracterizado em cinco pontos fundamentais: (i) cada um dos estados da federação deveria criar uma companhia de saneamento básico estadual e, inclusive, realizar a fusão de empresas, como foi o caso de São Paulo ou da Paraíba; (ii) os municípios deveriam delegar os serviços, mediante contrato ou convênio, às companhias estaduais; (iii) o Ministério do Interior e, posteriormente, o Ministério do Desenvolvimento Urbano centralizaram as decisões de investimentos no Fundo de Investimento em Saneamento – FISANE, apoiando-se no corpo técnico do Banco Nacional de Habitação - BNH[67]; (iv) a inclusão do Fundo de Garantia por tempo de Serviço – FGTS,

67. O FISANE foi criado pelo Decreto Federal nº 61.160, de 16 de agosto de 1967, sucedendo o Fundo Nacional de Obras de Saneamento (Lei nº 4.089/62). O BNH foi criado, como parte do Sistema Financeiro para Habitação, pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. Pelo Decreto-Lei nº 949, de 13 de outubro de 1969, o BNH ficou autorizado a aplicar, nas operações de financiamento para saneamento, além de seus próprios recursos, os do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço.

possibilitada pela lógica empresarial de realização dos serviços públicos com equilíbrio econômico-financeiro da gestão e retorno dos investimentos; (v) os estados deveriam instituir, sob a supervisão do BNH, o Programa Estadual de Abastecimento de Água (PEAG), o Programa Estadual de Controle da Poluição (PECON) e o Fundo Estadual de Água e Esgoto (FAE)para administrar os programas e os recursos orçamentários de seu próprio orçamento, de transferência da União e dos recursos de operações de crédito contratadas com a União e organismos internacionais (ver tb. ALMEIDA, 1977, p. 16; HELLER e REZENDE, 2008, p. 268). De acordo com Wanderley Almeida,

> o PLANASA é constituído do conjunto dos PEAG, no caso do abastecimento de água, e dos PECON, no caso dos serviços de esgotos sanitários, desenvolvidos e revisados periodicamente, em co-participação, pelo BNH e respectivos governos estaduais. Sua execução desenvolve-se ao nível das empresas concessionárias estaduais, que, cumprindo os cronogramas e preceitos de operação técnica e de administração, devem assegurar o atingimento das metas fixadas (ALMEIDA, 1977, p. 17)

Em uma frase, o PLANASA foi realizado por meio da centralização técnico-burocrática do BNH, que respondia às determinações de liberação de recursos do Ministério do Interior.

No Estado de São Paulo, o enfoque metropolitano teve seu processo de planejamento e execução particular, mas integrado ao PLANASA. O governador Roberto Costa de Abreu Sodré criou o Conselho de Desenvolvimento da Grande São Paulo – CODEGRAN e o Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN pelo Decreto n. 47.863, de 29 de março de 1967, composto por representantes das secretarias estaduais, dos municípios, dos profissionais de engenharia e arquitetura, da Universidade de São Paulo e da Sociedade de Amigos da Cidade. A principal tarefa destas organizações foi a elaboração do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, finalizado em fins de 1970 (MENTONE, 2015, p. 13 e ss.; GRAU, 1974, p. 76). Este processo de planejamento deu sustentação à concepção administrativa e financeira de gestão da Companhia Metropolitana de Água de São Paulo – COMASP e da Companhia Metropolitana de Saneamento de São Paulo – SANESP para uma atuação integrada e de longo prazo (GRAU, 1974, p. 83). De acordo com Emília Rutkowski,

> fortalecem as propostas de novas adução para abastecimento da região metropolitana fora da bacia hidrográfica do Tietê. Três planos são

> contratados — HIBRACE pelo DAEE, Hazen & Sawyer pelo DAE e Solução Integrada pela SANESP. Os dois primeiros privilegiam o aumento de vazão da Billings para produção de energia pela LIGHT, através do carreamento de todo o esgoto para a represa, enquanto o plano de Solução Integrada é concebido dentro das premissas do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), combatendo frontalmente os planos anteriores. A ampliação do Sistema Cantareira, com a reversão das águas das nascentes da bacia do Rio Piracicaba, se viabiliza como projeto em 1967 e suas obras são iniciadas (RUTKOWSKI, 1999, p. 83, *apud* BUENO, 1994; MENTONE, 2015, p. 175).

É instigante a discussão sobre os rumos do planejamento metropolitano, mas não é o foco desta pesquisa. Ficamos apenas no âmbito das decisões gerais que se constituem como atribuições das organizações. A SANESP elaborou o Plano Diretor de Esgotos da Grande São Paulo, que teve sua programação aprovada pelo governador Laudo Natel em 1974, tendo continuidade na gestão da SABESP criada um ano antes. Entretanto, com a mudança para o governo Paulo Egydio Martins, houve mudança de concepção do método de tratamento dos esgotos. No lugar da Solução Integrada com unidades de tratamento menores e de baixo custo, o novo plano, denominado Saneamento da Grande São Paulo – SANEGRAN "caracterizou-se pelo gigantismo e sofisticação das três estações de tratamentos – Suzano, ABC e Barueri, e o custo das obras" (MENTONE, 2015, p. 184-185, apud BUENO, 1994, p. 169).

Já a COMASP herdou do DAE a responsabilidade pela finalização da obra e operação do Sistema Cantareira (JEZLER, 1970, p. 44; MENTONE, 2015, p. 176), bem como a operação do Sistema Rio Grande, do Sistema Guarapiranga, dos Sistemas do Cotia, do Sistema do Cabuçú e do Sistema Rio Claro (JEZLER, 1970, p. 49). Todos estes sistemas foram adaptados com pontos de medição para a venda a grosso à SAEC e aos municípios da Grande São Paulo (idem, p. 50).

O Sistema Cantareira foi construído em duas fases. Iniciou a operação com a produção de 11 metros cúbicos por segundo em 1974, com base na outorga do Ministério das Minas e Energia (Portaria n. 750, de 5 de agosto de 1973) para derivar 33 metros cúbicos por segundo das águas provenientes dos rios Jaguari, Cachoeira, Atibainha e Juqueri, por 30 anos, conforme previsto no Código das Águas. Com o término da segunda fase em 1982, a reservação foi aumentada, somando mais 22 metros cúbicos por segundo no processo de tratamento. Ver Tabela 4, abaixo:

Tabela 4 - Histórico da Construção do Sistema Cantareira

Fase/ m^3/s	Equipamento	Período de construção	Início da operação
Fase I 11 m^3/s	Barragem de Águas Claras	1969 a 1971	Novembro de 1973
	Elevatória Santa Inês - Bombas 1 a 3	1967 a 1972	Dezembro de 1973
	Elevatória Santa Inês - Bomba 4		Outubro de 1993
	Barragem Paiva Castro	1968 a 1972	Maio de 1973
	Barragem do Rio Atibainha	1969 a 1973	Fevereiro de 1974
	Barragem do Rio Cachoeira	1969 a 1974	Novembro de 1974
Fase II 22 m^3/s	Barragens dos Rios Jaguari e Jacareí	1977 a 1982	Maio de 1982

Fonte: Elaboração própria, de acordo com ANA e DAEE (2004, p. 17 e ss.)

Abaixo, a Figura 6 representa a integração das Bacias Hidrográficas que estão sob a gestão Federal (Agência Nacional das Águas), porque os referidos rios percorrem trechos dos Estados de Minas Gerais e de São Paulo, e que estão sob a gestão do Estado de São Paulo (Departamento de Águas e Energia Elétrica):

Figura 6 – Gestão Hídrica dos Rios do Sistema Cantareira

Fonte: ANA, s/d.

A integração das Bacias Hidrográficas do Alto Tietê e dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiaí, com a instalação do Sistema Cantareira, representa uma interferência técnica no meio ambiente natural, no sentido de ampliar o espaço metropolitano de São Paulo. A implantação do Sistema Cantareira demonstra e significa um passo particular do saneamento em relação ao processo geral de macrometropolização, à medida que o equipamento de saneamento integra bacias hidrográficas de duas regiões de desenvolvimento das mais importantes para o Estado de São Paulo. Da mesma maneira que a integração do abastecimento da capital com o ABC, por meio do Sistema Rio Claro, como uma rede técnica determinante para a gestão supramunicipal dos SAEs no período da Grande Metropolização, o Sistema Cantareira é o equipamento técnico que insere o saneamento no período da macrometropolização. Por isto, adotamos o ano de 1974 como um marco na história do saneamento no processo de macrometropolização. Esta nossa conclusão pode servir de hipótese para estudos no campo da geografia que pretenda demonstrar a existência de uma identidade histórica. Ou melhor, nas palavras de Milton Santos (2008, p. 67):

> a noção de espaço parece fundamental para chegarmos a essa desejada história da cidade; e a história do urbano exige que seja muito bem posta a noção de periodização. Em outras palavras, necessitamos dominar o que entendemos como espaço e, também, dominar a divisão do tempo em períodos. Períodos são pedaços de tempo submetidos à mesma lei histórica, com a manutenção das estruturas. Estas se definem como conjuntos de relações e de proporções prevalentes ao longo de um certo pedaço de tempo e nos permitem definir nosso objeto de análise.

Milton Santos (2009, p. 84) discutindo o fenômeno da metropolização (apoiado em Langenbuch 1971, p. 1), cita os estudos de Maria Adélia de Souza, sobre *Cidades médias e desenvolvimento industrial – uma proposta de descentralização metropolitana* (1978), que já denominava de macrometrópole paulista os conjuntos urbanos de Campinas a Santos.

Discutimos a Grande Metropolização na década 1960 e o processo de planejamento e de decisão dos quais destacamos o principal Sistema da Grande São Paulo. Agora, passamos a detalhar as relações intergovernamentais - RIGs que definiram a administração e o financiamento dos SAEs metropolitanos.

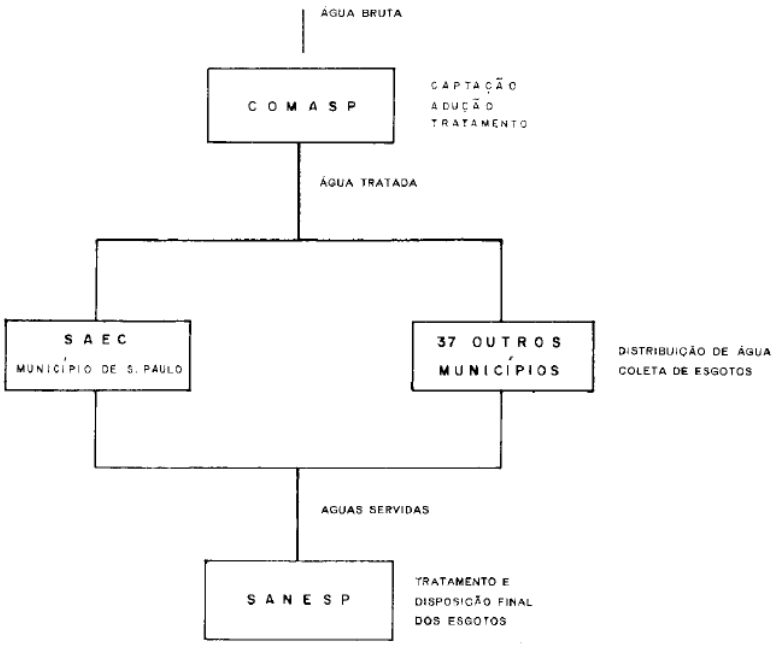
As RIGs que se estruturam perante a RAE e o DAE para prestação interdependente dos serviços não só foram mantidas e reproduzidas com outros municípios da Grande São Paulo perante a COMASP, como também progrediram mais um passo com a participação acionária

dos municípios na sociedade de economia mista[68] estadual para o abastecimento metropolitano. Os municípios, numa parceria público e público de lógica empresarial, passaram a ser acionistas da organização estadual perante a qual não somente figuravam como convenentes para a prestação dos serviços interdependentes, mas também, como proprietários de uma parte das ações que compunha a Sociedade de Economia Mista Estadual. É o que comprova o balanço fechado em 31 dezembro de 1969, pelo qual o capital subscrito da COMASP estava assim composto: Governo do Estado de São Paulo (DAE e DAEE) com Cr$ 128.579.540,00; Municípios da Grande São Paulo com Cr$ 43.473.000,00; e, outros com Cr$ 1.800,00, perfazendo o total de Cr$ 172.054.340,00 (JEZLER, 1970, p. 43).

Segundo Toniolo, à SAEC, originária da estrutura operacional do DAE que atuava na capital, coube a atribuição de "planejar, projetar, ampliar, manter e operar o sistema urbano de distribuição de água e coleta de esgotos", distribuindo a água fornecida pela COMASP, bem como entregando à SANESP os esgotos coletados para o tratamento por esta Companhia (TONIOLO, 1971, p. 9; SACHS, 1982, p. 39). Por isto, sua estrutura tarifária, como forma de cálculo para equilibrar despesas e investimentos em relação a arrecadação do Sistema como um todo, deveria considerar tanto o âmbito local da distribuição de água e coleta de esgotos, quanto o âmbito regional de produção de água e de tratamento de esgoto no atacado, geridos e cobrados pela COMASP e SANESP, respectivamente, conforme a Figura 7 abaixo.

68. Pela definição legal, sociedade de economia mista é "a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para a exploração de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria à União ou a entidade da Administração Indireta" (art. 5º III, do Decreto-lei n. 200/1967).

Figura 7 – Esquema de Integração entre os Prestadores Municipais e os Prestadores Estaduais de Saneamento da Grande São Paulo



Fonte: Pontes (1971, p. 12).

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

A SAEC e os órgãos municipais de prestação dos SAEs teriam atuação restrita à esfera local. Desta forma, a criação da SAEC, da COMASP e da SANESP a partir das estruturas administrativas e operacionais do DAE significou mais um passo na trajetória institucional de cooperação interfederativa para a realização dos SAEs metropolitanos (ver JEZLER, 1970, p. 39; e SACHS, 1982, p. 40). Conforme Pontes (1971), “a divisão clara das áreas de atuação da COMASP, SANESP e SAEC conduz à condição de que, da estrutura tarifária e da arrecadação da SAEC dependerá a viabilidade econômica e financeira do programa estabelecido para as três entidades” (1971, p. 12). Este processo é caracterizado por mudanças institucionais progressivas e cumulativas de composição de meios e fins desde existência da RAE e do DAE até a criação das companhias metropolitanas COMASP e SANESP, que culminou num esquema intergovernamental de equilíbrio entre Estado de São Paulo e cidades da Grande São Paulo. O arranjo institucional alcançou um equilíbrio, de um lado, administrativo e financeiro à medida que a gestão operacional equacionou a economia de escala com a composição de sistemas locais e metropolitanos e, de outro, um equilíbrio político intergovernamental à medida

que o arranjo tanto respeitava à autonomia municipal, na prestação dos serviços de distribuição de água e coleta de esgotos no âmbito local.

A SABESP mantém em seu sítio um *Dossiê Institucional - Empresas de Saneamento em São Paulo* (2008, p. 16), no qual explicita este período histórico do saneamento na Grande São Paulo da seguinte forma:

> assim como se procurava solucionar o problema do abastecimento de água com a criação da COMASP, por meio de uma ação integrada impunha-se a necessidade de constituição de um organismo que fosse encarregado pela retirada dos esgotos dos municípios e pudesse lhes dar um destino adequado para integral aproveitamento dos recursos hídricos. O trabalho individual dos municípios era mais oneroso e não tinha a visão global da melhor solução para a disposição dos esgotos em nível regional. A SANESP veio no sentido de criar soluções adequadas por meio da criação e manutenção de instalações de grande porte com equipes especializadas (SABESP, 2008, p. 16; ver também NOGAMI, 1970, p. 80).

A organização de sociedades de economia mista, como sociedade anônima sujeito a regime de direito público diferenciado, foi estimulada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento por meio de imposições contratuais de financiamento (REZENDE e HELLER, 2008, p. 238). Segundo Eros Grau (1968), à época, assessor jurídico da COMASP, com esta forma institucional, “procurou-se, assim, possibilitar ao poder estatal a intervenção naqueles novos campos de ação, a salvo de certos vícios de estrutura que condenavam as tradicionais sistemáticas de administração pública” (GRAU, 1968, p. 302). Com base nesta mesma crítica e outras, o neoliberalismo no Brasil, 20 anos depois, muitas empresas estatais foram vendidas, sendo uma das exceções o setor do saneamento (ver DE SOUSA e COSTA, 2013).

A organização de empresas públicas, sob o regime de direito privado, serviu como meio de organizar as responsabilidades institucionais, assegurar autonomia para a administração e para a arrecadação, garantindo a contraprestação dos financiamentos públicos e do sistema financeiro internacional. Particularmente, no setor do saneamento, todas as sociedades de economia mista possuíam acionistas públicos até o primeiro caso de abertura de capital nas bolsas de valores de São Paulo e de Nova Iorque da SABESP em 2002. De acordo com a exposição do projeto de lei do município de São Paulo que autorizou a segunda subscrição em ações da COMASP, os municípios também se tornaram acionistas:

Tabela 5 – Participação Acionária na COMASP

Participação Acionária	Valor em Cr$
DAEE/Recursos do BID	328.489.691,00
SAEC	327.800.618,00
FESB	329.771.887,00
Prefeitura Municipal de São Paulo	22.550.025,00
Prefeitura Municipal de Santo André	8.808.873,00
Prefeitura Municipal de S. B. do Campo	7.328.760,00
Prefeitura Municipal de S. Caetano do Sul	2.480.496,00
Prefeitura Municipal de Guarulhos	2.254.993,00
Prefeitura Municipal de Osasco	1.691.245,00
Outras Prefeituras	3.696.953,00
Particulares	15.191,00
	1.025.888.732,00

Fonte: Câmara Municipal de São Paulo, 1973, p. 6.

Na exposição de motivos do Projeto de Lei nº 75, de 21 de maio de 1973, sancionado por meio da Lei nº 7.918, de junho de 1973, o então Prefeito, Engenheiro José Carlos Figueiredo Ferraz justificava a necessidade de se aumentar a participação acionária da capital na COMASP, porque o município havia contribuído com pouco mais de 2% do capital realizado. Segundo Grau (1968), o conjunto de subscrições foram consideradas juridicamente como capital autorizado, o que possibilitou a tomada de empréstimo de grande vulto junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (GRAU, 1968, p. 304).

A forma jurídico-institucional sociedade de economia mista serviu de base para a realização da cooperação federativa entre municípios e o Estado de São Paulo, restando a clara distinção entre esfera local e regional, como âmbito de competência do município e do estado respectivamente. Em que pese a Carta de 1967 e a reforma de 1969 terem reduzido drasticamente as prerrogativas municipais em relação à Constituição de 1946 (ver Mello, 2001, p. 82-83), o ideário municipalista influenciou o arranjo institucional sintetizado na Figura 7 acima. De acordo com Eros Grau, o Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal – CEPAM, em novembro de 1969, se posicionou quanto a competência municipal em regiões metropolitanas da seguinte forma: “os municípios participam como simples instrumentos de

execução e a autoridade metropolitana planeja, programa, projeta, custeia e supervisiona a execução, o Município entretanto pode atuar supletivamente, mediante autorização da autoridade metropolitana" (GRAU, p. 1974, p. 71, *apud* CEPAM, 1971, p. 20-21). Para Alves, texto publicado à época:

> sem ofender o princípio de autonomia municipal, há um campo de intensa comunicação entre os interesses locais e os de nível regional e estadual, onde se reconhece a conveniência e necessidade do estabelecimento de diretrizes e princípios que assegurem a integração da ação governamental em nível de planejamento, sem prejuízo naturalmente da execução de serviços e atividades. O estabelecimento das diretrizes para a integração aludida ficou sob a responsabilidade do Estado não só porque este tem a macrovisão dos problemas locais, na medida em que os considera na inter-relação com os das demais localidades, como também porque é institucionalmente o nível decisório adequado para encetar o esforço da integração, em termos de princípios, dos planos locais com os de sua alçada (GRAU, 1974, P. 75-76, *apud* ALVES, 1970, p. 292-295)[69].

A cooperação e integração federativa, por meio da participação acionária na COMASP, é um passo a mais no mesmo sentido da *trajetória dependente* herdada das RIGs entre municípios do ABC e a RAE e o DAE, no sentido de equacionamento das RIGs entre municípios e estado na Grande São Paulo, por meio da prestação interdependente dos SAEs. Pois bem, se o desenho da integração federativa já possuía acordo e apoio dos municípios com a subscrição nas ações da COMASP e se as obras já estavam em andamento com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento, por que as instituições de saneamento de atuação regional do Estado de São Paulo foram extintas com a criação da SABESP?

A decisão pela fusão da COMASP e SANESP para criação da SABESP, como uma típica decisão autoritária, foi repentina. O arcabouço institucional estruturado para possibilitar as condições necessárias de desenvolvimento do saneamento na Grande São Paulo pelas décadas vindouras, foi desmontado porque o Banco Nacional de Habitação – BNH exigia a fusão das empresas de saneamento para financiar obras de saneamento do Estado. Causou

69. Não se pode considerar que o posicionamento dos referidos juristas que, inclusive atuaram como operadores do direito neste processo, mantém-se até os dias de hoje. Considerando o aspecto da autonomia municipal em regiões metropolitanas, Eros Roberto Grau consolidou uma posição municipalista, como se observa do seu voto, como Ministro do Supremo, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2077 (STF, 2006, p. 8). Já Alaôr Caffé Alves caminhou para um posicionamento inequívoco de que, em regiões metropolitanas, a titularidade dos serviços é Estadual e onde não haja sistemas integrados a titularidade é municipal, conforme posição em parecer de março de 2009 juntado à referida ADI (ALVES, 2009). De qualquer forma, as citações servem a compreensão das razões jurídicas que fundamentaram a cooperação intergovernamental herdada das primeiras iniciativas para implantação de sistemas integrados na Grande São Paulo.

estranheza a decisão tanto pela surpresa como pela falta de coerência da exigência do BNH da fusão da COMASP e da SANESP para formar a SABESP, mas permitir que as outras companhias de saneamento do Estado do interior (a Companhia de Saneamento da Baixada Santista – SBS e a Companhia Regional de Águas e Esgotos do Vale do Ribeiro) existissem como prestadoras de serviços da SABESP (GRAU, 1974, p. 86-87). O patrimônio destas companhias, logo a seguir, seriam transferidos a SABESP.

Segundo Grau (1974), o executivo estadual,

> em data de 20 de junho de 1973, enviou à Assembleia Legislativa o projeto de lei que autoriza a constituição de uma sociedade por ações, sob a denominação de Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP, com o objetivo de planejar, executar e operar os serviços públicos de saneamento básico em todo o território do Estado de São Paulo, *respeitada a autonomia dos municípios* (GRAU, 1974, p. 85-86, itálico do autor).

Deve-se destacar que, em 29 de junho de 1973, o respectivo instrumento legal estava sancionado por meio da Lei nº 119. Em nove dias, a Assembleia Legislativa processou o projeto de lei, emitiu pareceres, discutiu a propositura e votou a criação da SABESP, incluindo também a sanção do Governador Laudo Natel que extinguiu a COMASP e a SANESP. E mais, 30 dias antes do envio do Projeto de Lei à Assembleia Legislativa, o Prefeito de São Paulo havia sancionado a Lei nº 7.918, de junho de 1973, que autorizou o executivo a subscrever ações da COMASP até o montante de Cr$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros).

A decisão repentina também causou muita estranheza naquele assessor jurídico que viria ser Ministro do Supremo Tribunal Federal em exatos trinta anos da publicação de seu trabalho sobre regiões metropolitanas:

> O projeto de lei é tanto mais estranho quanto se observe que, embora o seu artigo 16 autorize o Poder Executivo a alterar os estatutos da Companhia de Saneamento da Baixada Santista – SBS e da Companhia Regional de Águas e Esgotos do Vale do Ribeira, para que operem como prestadores de serviços, e a constituir, *para o interior do Estado*, empresas prestadoras de serviço à SABESP, não permite, sequer, a substituição da COMASP e da SANESP por entidades outras que poderiam ser criadas para a execução daqueles serviços na região metropolitana. De resto, não consta que a Secretaria dos Serviços e Obras Públicas do Estado de São Paulo tenha desenvolvido estudos relativos à matéria, tendo-se limitado a *fornecer elementos* à comissão que foi instituída pelo Decreto n 1686, de 7 de junho de 1973, para "promover estudos e propor medidas destinadas à unificação das

> entidades de saneamento básico do Governo do Estado" (relatório da Comissão, publicado no Diário Oficial do Estado, de 21 de junho de 1973). De resto, talvez a situação se explique de acordo com o que declarou o líder do Governo paulista na Assembleia Legislativa, que, segundo o jornal *O Estado de São Paulo,* edição de 27 de junho de 1973, explicou "que o projeto *precisa ser aprovado* até o dia 30, em razão de convênio do Estado com o BNH, principal financiador de obras de saneamento, *que exige a fusão das referidas empresas. O Executivo encaminhou a respectiva mensagem à Assembleia à última hora porque tentou, até o fim e sem êxito, convencer o Banco a concordar com a formação de um "holding" em lugar da fusão, para preservar as estruturas das empresas, já consolidadas"* (grifamos). (GRAU, 1974, P. 86-87).

Considerando as atrocidades do regime militar e de sua estranha necessidade por uma legalidade autoritária, até se poderia considerar o processo legislativo de criação da SABESP, como ato autoritário menor do regime de 1964, tendo em vista que a urgência da tramitação é típica de uma sociedade marcada pelo autoritarismo de seus governantes, tal qual ocorre em muitos processos legislativos em tempos de dita democracia. Mas se considerarmos o que a criação da SABESP representou para as relações com os municípios nas décadas seguintes, compreendemos a importância da companhia paulista, como parte da estrutura do Estado Burocrático Autoritário. 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. O rompimento do processo cumulativo de cooperação entre os entes federados da Grande São Paulo para a realização da política de saneamento supramunicipal é explicado pela mudança do regime político democrático da Constituição de 1946 para o autoritário da Carta de 1967-1969.

Não há que se falar de autonomia de ente federado se o mesmo não possui autonomia política para gerir suas finanças e administração, mediante a eleição dos dirigentes políticos, mas podemos falar de relações intergovernamentais que se dão dentro da moldura de um Estado Burocrático Autoritário (ver REZENDE e HELLER, 2008, p. 268 e ss.). O CODEGRAN se notabilizou mais pelas ações de planejamento do que pelas de coordenação política. Na estrutura deste órgão, os municípios figuravam como atores com o mesmo peso que o Instituto de Engenharia e dos Arquitetos do Brasil. Já as companhias metropolitanas, concebidas dentro deste processo de planejamento geral metropolitano, são organizações de planejamento setorial, operação e também integração federativa pela participação acionária dos

entes federados. As RIG, portanto, percorrem a instância metropolitana de planejamento geral e a efetiva participação das municipalidades na organização prestadora do SAE, por meio das autorizações legislativas para a subscrição de ações das companhias metropolitanas.

Pois bem, se foram extintas as companhias metropolitanas, os órgãos responsáveis pela mediação com os municípios, como se travariam as relações intergovernamentais após a criação da SABESP? Na perspectiva histórica, podemos comparar as companhias metropolitanas e a SABESP, segundo a diferença entre as regras institucionais a que estiveram submetidas. Ficou mantida a função de relacionamento político interfederativo, por meio da coordenação do CODEGRAN. A participação municipal nas questões metropolitanas se reduziu a função de observadores das decisões emanadas de Brasília e operacionalizadas pela tecnocracia federal e estadual. À SABESP não coube qualquer forma de coordenação interfederativa metropolitana, mas tão somente a função racional-administrativa de enfrentamento da questão metropolitana e de conquistar adesão dos municípios, a fim de alcançar a economia de escala no território estadual. A agregação do território municipal para a realização dos SAEs pelas Companhias Estaduais de Saneamento Básico –CESBs cumpre tanto o objetivo de economia de escala estadual, quanto integra os municípios ao projeto nacional do PLANASA[70].

4.3.3. O período Planasiano da História do Saneamento da Grande São Paulo: SABESP nas fases racional administrativa e neoprivatista

A SABESP resultou, portanto, da fusão da COMASP e da SANESP, além de integralizar a totalidade do acervo patrimonial da SAEC e parte dos bens do Fomento Estadual de Saneamento Básico – FESP, autarquia criada em 1969, que fez a parte da gestão financeira do aparato tecnocrático centralizador do PLANASA. Salientamos que o Departamento de Águas e Energia Elétrica - DAEE era o órgão do Estado proprietário das ações das companhias

[70]. O modelo de gestão metropolitana concebido nos fins da década de 1960 no Brasil é um caso das experiências de gestão centralizada da América Latina. Por isto, a literatura sobre governança, após a redemocratização, é fortemente marcada pela valoração do poder local e da democracia participativa (MARQUES, 2013, p. 13). Para Klaus Frey (2011), o uso dos conceitos “governança” e de “estrutura” estão carregados pelo sentido da legitimação democrática. Klau Frey (2011) utiliza os termos “Arquitetura, Estruturas e Processos”, apoiado em Oakerson (2004, p. 20), com uma acepção própria e diferente da apropriação genérica de Levi-Faur (2012): “a arquitetura institucional do governo está baseada em uma estrutura de governança alicerçada no engajamento da sociedade civil por meio do voluntariado e de associações cívicas, e pelo relacionamento entre governos municipais, realizado no âmbito de associações intergovernamentais. Sendo assim, a governança em regiões metropolitanas é definida e formatada pelo seu relacionamento com a sociedade civil, e ocorre tanto por meio da sociedade civil quanto pelo governo” (FREY, 2011, s/p).

extintas e continuou sendo o proprietário das ações da SABESP, o que perdurou até 2002, quando a companhia abriu seu capital nas bolsas de valores de São Paulo e de Nova Iorque (RUSSO, 2011, p. 132). Com efeito, todos os órgãos de saneamento estaduais, que possuíam a responsabilidade funcional pela coordenação metropolitana da relação com os municípios no saneamento foram extintos para integrar patrimonial e administrativamente a companhia estadual de saneamento.

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, a criar a Companhia Regional de Águas e Esgotos do Vale do Ribeira (Lei de 3 de dezembro de 1971) e a Companhia de Saneamento da Baixada Santista. **Pode-se inferir que a criação de todas estas companhias obedeceu a uma lógica territorial, como um fator delimitação funcional da prestação dos SAEs, tendo em vista que não pairava quaisquer dúvidas sobre a predominância de interesse local para a prestação destes serviços até a instituição do PLANASA. Isto porque, 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”. 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)[71].

Podemos verificar a existência na SABESP dos momentos racional-administrativo e o neoprivatista, como caso que comprova as categorias de Jose Esteban Castro (2013, p. 436). Estes momentos não acontecem sucessivamente, mas são intermediados pelo período de crise institucional. O primeiro é o racional-administrativo que é uma continuidade do processo de

71. Alteração conforme a Lei nº 12.292, de 02 de março de 2006.

desenvolvimento burocrático desde a RAE e que acompanha as fases de apogeu e decadência do PLANASA de 1973 a 1981 com o fim do BNH (HELLER e REZENDE, 2008, p. 284). Não só a SABESP, mas todos os prestadores de SAEs públicos não passam ilesos pela transição de regime político, sofrendo com a indefinição das regras do jogo e da ausência de fontes de financiamento.

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”. Podemos 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 PLANASA. É importante salientar, como temos demonstrado neste Capítulo, que a 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.

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 atores[72]. 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 pelas Cartas dos dois regimes ditatoriais. 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.

Antes de apresentar o momento neoprivatista da SABESP, deve-se compreender como o momento de crise institucional se constitui ele mesmo parte inicial do surgimento do neoprivatismo nas CESBs que, para a companhia paulista, se delineia na abertura do capital nas Bolsas de Valores de São Paulo e de Nova Iorque e na realização de parcerias público-privadas na modalidade de concessões administrativas. A crise 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 1981 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 que desorganizou a prestação dos serviços, obrigando-os a se adequarem

[72]. Fernandes e oo (2013, p. 782), conforme nota 21 acima.

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 saneamento[73].

O ponto alto da redemocratização foi a Constituição Federal de 1988. Entretanto, 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).

O longo período de crise institucional do saneamento teve por principais causas a transição democrática marcada pelas crises políticas e econômicas, a interrupção dos investimentos no setor com o fim do BNH e a suspensão da utilização do FGTS como fonte de financiamento, a disputa pela titularidade dos SAE entre municípios e estados e a 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. Com esta breve síntese do momento da crise institucional do setor de saneamento, pode-se contextualizar a entrada da SABESP no momento neoprivatista que, por sua vez, reorienta a interação dos atores e as relações intergovernamentais com os municípios. Para finalizar, apresentamos a situação das RIGs entre os municípios e a SABESP na RMSP, limitando-nos ao desenvolvimento de uma hipótese sobre os sentidos e interações destas RIGs, como ator na interação com os municípios no momento neoprivatista. Pois, a presente pesquisa se destina ao estudo das instituições do saneamento na GSP dentro do processo de metropolização e não dentro do processo da

[73]. 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 Gorsdof (2011, p. 148).

macrometropolização cujo marco histórico, pelas razões já expostas, foi tomada pelo início da operação do Sistema Cantareira ao integrar as Bacias Hidrográficas do Alto Tietê e do Piracicaba, Capivari e Jundiaí.

A LNSB e a Lei de Consórcios criaram novas regras para a validade dos contratos de concessões do setor de saneamento básico em geral e que, particularmente dos municípios para as 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).

Como está a implementação da LNSB, por exemplo, na capital paulista? A cidade de São Paulo 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 a RMSP (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 SAEs 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 Estadual[74]. À época,

[74]. 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 n° 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,

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 SAEs no atacado, mediante uma prestação de serviço interdependente em que os municípios atendem o âmbito local (Guarulhos, 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, temos que 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 6, pretende-se apresentar todas estas possibilidades:

---

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".

Tabela 6 – 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		**Em desacordo com a Lei 11.445/2007**	
	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 Itapecerica da Serra Embu-Guaçu	Mairiporã Santa Isabel Cajamar	São Bernardo do Campo Itaquaquecetuba Poá Jandira Carapicuiba Osasco Vargem Grande Paulista	Guararema Salesópolis Biritiba-Mirim Santana de Parnaíba Pirapora do Bom Jesus São Lourenço da Serra Juquitiba

Fonte: elaboração própria, de acordo com ARSESP (s/d) e ESTADO DE SÃO PAULO (2006)

A SABESP opera em 364 dos 645 municípios do Estado (SABESP, 2016). Tendo o Estado de São Paulo, a SABESP e a ARSESP formalizado contratos de programa e convênios com 276 municípios, restam 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 7 - 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. Em relatório à "Securities and Exchange Commission" dos Estados Unidos, voltado a cumprir exigência de governança corporativa, diz a SABESP:

> se formos bem sucedidos na renegociação dos contratos expirados ou na execução de contratos formais com os municípios para os quais nunca tivemos contratos, **esses contratos podem não conter termos tão favoráveis quanto aqueles nos quais operamos atualmente. Não podemos fazer qualquer suposição porque a Lei de Saneamento Básico nos impede de planejar, regulamentar e fiscalizar nossos serviços e exige um controle mais rigoroso por parte dos municípios ou pela ARSESP**. Os municípios para os quais não temos acordos formais podem optar por iniciar a prestação de serviços de água e esgoto diretamente por si mesmos, ou podem realizar licitações para selecionar outro prestador de serviços (SABESP, 2015, p. 20).

A condição contratual dos 35 municípios pode não ser interessante para a estratégia comercial de médio e longo prazo da SABESP, mas certamente a realidade de desconformidade à LNSB criou condições favoráveis à apropriação indevida da parte das receitas tarifárias que não foram devidamente aplicadas na qualidade da operação e nos investimentos necessários a expansão dos sistemas.

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. Os números envolvidos na gestão da SABESP, que é uma das maiores empresas do mundo no setor, explicitam tal complexidade:

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	
	(em milhões de reais, exceto porcentagens)					
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. 93[75].

Para ampliar a capacidade crítica sobre os conflitos que eclodem a partir do período da crise institucional do saneamento, é necessário compreender a maneira pela qual os prestadores, sejam eles municipais ou estadual, se mobilizam na arena de embate dentro momento neoprivatista. É necessário um estudo mais aprofundado, na linha de Leo Heller e outros (2014, p. 140) e de Emanuelle Lobina e outros (2005, p. 292), com análise dos atores públicos, privados, sociais e das questões econômicas e jurídicas, mas, para o objetivo desta pesquisa, apenas a apresentação das iniciativas neoprivatistas dos municípios de Mauá, Guarulhos, Santo André e da SABESP possibilita a compreensão das implicações nas relações intergovernamentais entre os atores públicos.

Com a entrada da SABESP no período neoprivatista, levantamos a hipótese para futuras pesquisas de que houve mudança de orientação sobre a forma de estabelecimento das RIGs com os municípios. Os atores estaduais não se limitam a apenas a formalização de contratos de programa para prestação dos SAEs e de convênios de cooperação federativa, num processo de reorganização para adequação às mudança institucionais ocorridas na esfera federal, mas também envolve a compreensão dos SAEs como mercadoria, à medida que as receitas auferidas com as tarifas se destinam tanto ao equilíbrio econômico-financeiro da

[75]. 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.

operação e dos investimentos necessário aos sistemas, quanto a retirada de dividendos pelos acionistas privados (para água como mercadoria ver CASTRO, 2013, p. 15). A SABESP, a partir da década de 1990, passa por mudanças organizacionais que, por um lado, tem os municípios e usuários como clientes e os SAEs municipais como concorrentes e, por outro, que estabelece uma relação de "accountability" com os investidores e, por mecanismos complexos de governança corporativa, com a "New York Stock Exchange" e do Novo Mercado BM&FBOVESPA.

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.Em1994, encontrava-se em crise de gestão, caracterizada pelo alto endividamento, e em crise de operação, devido ao rodízio de abastecimento que afetava 5 milhões de pessoas da RMSP. De acordo com os resultados da pesquisa de Paschoal Russo, em 1995, a companhia estadual implanta novo desenho organizacional com a criação de unidades de negócios por bacias hidrográficas (RUSSO, 2011, p. 132):

> com base nessa ação, a empresa entrou em uma sequência de novas iniciativas e em uma nova fase de otimismo. 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 CESB 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&FVOVESPA; e, 20,4% acionistas na NYSE (SABESP, 2016).

De acordo com o artigo 28 do Estatuto Social da Companhia, "as ações ordinárias têm direito ao dividendo mínimo obrigatório, correspondente a 25% do lucro líquido do

exercício, obtido depois das deduções determinadas ou admitidas em lei" (SABESP, 2014, p. 14), podendo ser pago sob a forma de juros sobre capital próprio. Nos últimos anos, a distribuição de dividendo foi efetivada, conforme Tabela 9 abaixo:

Tabela 9 – Distribuição de dividendos da SABESP

	2015	**2014**	**2013**	**2012**	**2011**	**2010**
Crédito de dividendos para os acionistas em R$ milhões	149,9	252,3	537,5	534,3	578,7	456,0

Fonte: SABESP, 2015

Como foi apresentado acima, 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). Concluindo a descrição do período planasiano da SABESP, é importante caracterizar a opção pela implementação de PPPs pelas cidades metropolitanas e pela SABESP e, após, o pedido do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André (SEMASA) de apuração infração contra a ordem econômica por indícios de monopolização.

A forma mais comum de participação privada na prestação dos SAEs está nas concessões destes serviços públicos[76]. Os administradores públicos que optam particularmente

[76]. As concessões são contratos administrativos pelos quais a administração pública transfere a iniciativa privada, mediante licitação na modalidade de concorrência, a realização de serviços públicos. As concessões são utilizadas para projetos vultosos e que necessitam de longo prazo de amortização de investimento. Pela Lei nº 8.987/1995 (Lei das Concessões) e pela Lei 11.079/2004 (Lei das PPPs), que regulamentam o art. 175 da Constituição Federal, existem três possibilidades de concessões: concessão comum, concessão patrocinada e concessão administrativa. Na **concessão comum**, a tarifa remunera a operação e os investimentos. De acordo com o no inciso III do art. 2º Lei nº 8.987/1995, concessão comum é aquela "concessão de serviço público precedida da execução de obra pública: a construção, total ou parcial, conservação, reforma, ampliação ou melhoramento de quaisquer obras de interesse público, delegada pelo poder concedente, mediante licitação, na modalidade de concorrência, à pessoa jurídica ou consórcio de empresas que demonstre capacidade para a sua realização, por sua

pelas concessões estão repassando o dever-poder de realização de uma gestão pública de qualidade e eficiente para a iniciativa privada, mediante o pagamento por tais serviços que, além de onerar o equilíbrio econômico-financeiro do sistema de infraestrutura, não asseguram necessariamente uma mudança de padrão de qualidade comparada a gestão pública dos serviços. É o que uma parte da literatura internacional sobre saneamento vem apontando em relação as experiências latino-americanas e europeias (CASTRO, 2007, p. 102; 2005, p.5), bem como sobre as experiências de remunicipalização no mundo (KISHIMOTO, LOBINA e PETITJEAN, 2015). Contratações tão vultosas e complexas abrem diversos meandros pelos quais a corrupção pode ocorrer. É o que demonstra a pesquisa de David Hall e Emanuele Lobina (2007, p. 73) sobre as estratégias das companhias multinacionais da água na Europa, pela qual são apontados casos de condenações judiciais por corrupção nas cidades francesas de Grenoble (1996), Angouleme (1997) e St-Denis, envolvendo prefeitos e executivos da Lyonnaise de Eaux (atual Suez des Eaux) e da Generale des Eaux (agora Veolia).

No contexto da LNSB, há estudos que registraram a realização de PPPs pela SABESP para duas importantes obras para o Sistema de Abastecimento Metropolitano (OLIVEIRA e oo., 2013, p. 229; LEIFERT e oo., 2013, p. 239):

i) A PPP do Sistema Produtor do Alto Tietê (PPP SPAT), em que o consórcio vencedor da licitação CAB SPAT, formado pelas empresas CAB Ambiental e Galvão, tem a responsabilidade pela implantação e operação de instalações voltadas a produzir um aumento de vazão da ETA de Taiaçupeba de 10 m^3/s para 15 m^3/s. O período de obras foi de 2008 a 2011, devendo a operação ocorrer até 2024 (com exceção da operação da ETA), no regime de concessão administrativa, no valor total de R$ 1 bilhão (SABESP, 2015, p. 35).

ii) A PPP do Sistema Produtor São Lourenço (PPP SPSL), também sob o regime de concessão administrativa, visa aumentar a produção em 6,4 m^3/s. O prazo total da implantação

---

conta e risco, de forma que o investimento da concessionária seja remunerado e amortizado mediante a exploração do serviço ou da obra por prazo determinado". Pelo § 1 do art. 2º da Lei 11.079/2004, a **concessão patrocinada** "é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei n 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado". Seja na concessão comum ou na patrocinada, o risco da prestação do serviço é do concessionário, à medida que tem o poder administrativo de gerir as receitas equacionando os custos de operação, de investimento e de retorno ("lucro"). Apenas diferencia-se a segunda, no tocante ao equacionamento de um modelo econômico em que o poder público realiza um aporte de recursos, necessários nas situações em que as tarifas não suportariam grandes investimentos ou se suportassem, teriam que ser elevadas a níveis insuportáveis para o usuário. A **concessão administrativa** é o modelo em que o parceiro privado possui menos riscos e, por consequência, menos poder administrativo, à medida que a contraprestação pelos serviços prestados é paga pelo poder concedente, mediante a prestação efetiva dos serviços. Isto porque o concessionário exerce a função de prestador de serviço continuado de longo prazo. Pelo § 2 do art. 2º da Lei 11.079/2004, "concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens".

e operação de parte do sistema é de 25 anos e valor total ficou em R$ 6bilhões. O consórcio vencedor da licitação foi o Sistema Produtor São Lourenço S.A., formado pelas construtoras Camargo Correa S.A. e Andrade Gutierrez S.A. As obras foram iniciadas em abril de 2014 e prazo de término deverá ocorrer em 4 anos. Os 21 anos seguintes estão previstos para operação e manutenção do sistema, com exceção da operação da ETA (SABESP, idem).

Em ambos os casos a companhia estadual optou pelo modelo de concessão administrativa e também manteve a operação da ETA sob sua responsabilidade. Segundo Gesner Oliveira (e outros, 2013, 229-230), a:

> Por ser a primeira PPP e pelo fato de a empresa possuir um bom nível de experiência em seu ramo de atuação, não houve a delegação da operação da ETA ao setor privado. Havia grande receio de que a delegação do core business pudesse piorar a qualidade na prestação dos serviços públicos. Este receio explica por que a SABESP optou por desenvolver mais a Locação de Ativos.

Oliveira está a indicar que os dois referidos casos estão servindo como experiência para que a companhia paulista avalie melhor a participação das empresas privadas que já são seus concorrentes perante municípios do estado. Por isto, a SABESP vem adotando uma postura tradicional ao se valer da iniciativa privada apenas para a construção da obra, como é o caso da locação de ativos. Neste tipo de contratação, regulamentada Resolução nº 411, de 26 de novembro de 2002, do Conselho Curador do FGTS, como modalidade de financiamento, o licitante vencedor é escolhido entre aqueles que oferecerem o menor valor mensal de locação. Com o término da construção, a empresa contratada começa a receber, na forma de “leasing”, a contraprestação que equaciona os custos da obra e do financiamento. Uma vez quitadas as mensalidades, o equipamento é transferido ao contratante público.

A cidade Mauá realizou a concessão comum dos serviços de esgotamento sanitário, por meio da Lei Municipal nº 3.262, de 22 de fevereiro de 2000, de acordo com a modalidade prevista na Lei Federal nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão de serviços públicos. Com efeito, deixou o quadro acima um pouco mais complexo, envolvendo a iniciativa privada como um dos operadores na prestação dos SAEs. Recentemente, a cidade realizou o processo licitatório para concessão dos serviços de abastecimento de água na modalidade de concessão administrativa por prazo de 30 anos no valor total de R$ 153.385.003,00 (cento e cinquenta e três milhões, trezentos e oitenta e cinco mil e três reais). Finalizado o certame, agora, a operadora privada Odebrecht Ambiental SA é um prestador de serviços do Serviço de Saneamento Básico do Município de Mauá (SAMA).

Com esta contratação, a operadora privada atua completamente nos SAEs do município. A contratação da água no atacado com a SABESP continua sem atender os requisitos da LNSB, mas o município criou seu próprio ente regulador para fiscalizar a prestação dos serviços pela empresa contratada (MUNICÍPIO DE MAUÁ, 2016).

O município de Guarulhos buscou a participação privada na prestação dos serviços de esgotamento sanitário em todo o território urbano da cidade, autorizando a parceira público-privada para prestação dos serviços de esgotamento sanitário, por meio da Lei nº 7.096, de 20 de dezembro de 2012. Esta Lei, juntamente com Lei nº 7.095/2012, que "institui a Política Municipal dos Serviços Públicos de Abastecimento de Água e do Esgotamento Sanitário no Município de Guarulhos e dá outras providências" e a Lei nº 7.102/2012, “institui a Agência Reguladora dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Município de Guarulhos e dá outras providências” foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo por 14 votos a 11, em 8 de abril de 2015[77].

A cidade de Santo André optou recentemente por concessão administrativa dos seguintes serviços: operação da nova Estação de Tratamento de Água (ETA) que elevará a autonomia do município de 6% para 25% em relação ao fornecimento dos Sistemas Rio Claro e Rio Grande; gestão comercial, redução de perdas física e comercial na área urbana do município; operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do setor nova ETA (SEMASA, 2016). O município realizou um recorte territorial que corresponde uma parte da área urbana a ser atendido pela nova ETA.

Desde o final da década de 1990, as cidades de Mauá, de Santo André e de Guarulhos questionaram pela via judicial o valor das tarifas do atacado praticadas pela SABESP, por meio de ações judiciais diversas, seja como autores, seja como rés. As cidades realizaram estimativa do devido valor com base no qual passaram a efetivar o pagamento à SABESP. Esta atitude fez com que a CESB paulista, dentro de uma periodicidade que afastasse as prescrições, acionasse judicialmente a cobrança das cidades. Desta forma, acumula-se em cada uma das cidades um bom conjunto de ações judiciais que, atualmente, estão em vias de execução da sentença, causando uma grande preocupação com as formas de pagamento. Uma destas formas é a inevitável concessão dos SAEs à companhia estadual, o que ocorreu com Diadema (2014) e São Bernardo do Campo (2003). Em que pese a grande quantidade de ações, por razões de direito processual, as decisões não tocaram a questão central da relação entre

[77]. Trata-se de ADI estadual nº2071833-93.2013. 8.26.0000, movida pelo Governador do Estado de São Paulo contra o Prefeito e a Câmara Municipal de Guarulhos. Atualmente, o processo foi remetido para o STF para julgamento do Recurso Extraordinário em 16 de março de 2016.

municípios e estado que é o valor dos serviços de fornecimento de água no atacado. Segundo a SABESP (2015, p. 21), a dívida dos municípios aos quais é fornecida água no atacado, em 31 de dezembro de 2014, representava R$ 2.158,8 milhões. “Do montante total devido pelos municípios, R$ 279,8 milhões estavam vencidos entre 30 e 360 dias e R$ 1.832,7 milhões estavam vencidos por mais de 360 dias” (idem).

O SEMASA, por meio da sua consultoria jurídica, encontrou a possibilidade de discussão do valor destes serviços no Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. No requerimento, o SEMASA (2015, item 6) apresenta os seguintes fundamentos:

> 1) as condutas da Sabesp geram vultosas dívidas dos serviços autônomos dos municípios, (2) os municípios se veem constrangidos a entregar os seus serviços autônomos de varejo, sufocados por tais dívidas, (3) esses serviços são incorporados pela Sabesp apenas pelo valor de seus ativos, com perdão da parcela restante da ‘dívida’, passando aquela que atuava como fornecedora de água apenas no atacado a suceder os municípios (suas empresas ou autarquias) como prestadora dos serviços no varejo. Anote-se, ainda, que (4) a ‘quebra’ dos prestadores no varejo vem tendo como beneficiária a Sabesp, não tendo ensejado a abertura de procedimento licitatório que poderia ser disputado e vencido por uma terceira empresa atuante no mercado de saneamento básico.

Com relação aos valores de cobrança de água no atacado, o SEMASA compara o que entende devido àquilo que é praticado pela SABESP, considerando a regulação da ARSESP:

Quadro 6 – Comparativo entre os valores da tarifa de água no atacado praticados pela SABESP e os valores estimados como corretos pelo SEMASA

A	B	C	D
Início da vigência do preço	**Valor fixado (R$/1000m³) (preço abusivo)**	**Estimativa do Valor Correto (R$/1000m³) (considerando as condições de mercado de Santo André)***	**Final da vigência do preço**
03/07/1999	580,00	182,2	03/07/1999
Não houve reajuste	580,00	201,2	31/05/2001
01/06/2001	655,00	212,7	06/08/2002
07/08/2002	708,84	206,8	28/08/2003
29/08/2003	843,17	228,1	28/08/2004
29/08/2004	900,34	234	30/08/2005
31/08/2005	981,37	234,7	30/08/2006
31/08/2006	1.047,22	246,8	10/08/2007
11/08/2007	1.090,37	266,7	09/09/2008
10/09/2008	1.145,98	279,3	10/09/2009
11/09/2009	1.196,75	280,5	10/09/2010
11/09/2010	1.245,22	293	10/09/2011
11/09/2011	1.330,27	303,9	10/09/2012
11/09/2012	1.398,78	319,3	10/12/2013
11/12/2013	1.476,69	-	10/05/2014
11/05/2014	1.557,03	-	

* Conforme o estudo da RPG "Parecer Regulatório RPG: Projeto: Prestação de Serviços para Estudo Regulatório", acostado a esta peça. Observe que a "Estimativa do Valor Correto" refere-se apenas às condições de mercado de Santo André.

Fonte: SEMASA, 2015, item.

O CADE realiza um procedimento prévio de instrução para a tomada de decisão sobre a admissibilidade do pedido. Neste caso, solicitou informações à ARSESP e aos distribuidores no varejo que atuam nos municípios. Em síntese, os serviços de água e de esgotos de Mogi das Cruzes, de Guarulhos e a Odebrecht Ambiental S/A (opera na cidade de Sumaré) alegaram que não conhecem os critérios de definições de preços e que os valores praticados são desproporcionais ao custo de produção de água no atacado. Particularmente o Serviço Autônomo de Água e Esgoto e Guarulhos, relata a autoridade do CADE, "que se a SABESP praticasse internamente a mesma tarifa cobrada da SAAE, suas tarifas de varejo deveriam ser muito maiores em relação às atuais" (CADE, 2016). Por isto, o procedimento preliminar concluiu que:

> os fatos trazidos ao conhecimento do CADE pelo SEMASA têm, em tese, o potencial de constituir uma infração à ordem econômica, nos termos do artigo 36 da Lei nº 12.529/2011. Em especial, é necessário analisar se a Sabesp efetivamente discrimina, sem justificativa, os preços de água no atacado praticados para os prestadores municipais de

> distribuição de água, em comparação com os preços cobrados dos serviços municipais operados pela própria Sabesp (CADE, 2016, item 17).

Por estas razões, a autoridade autorizou a instauração do processo administrativo contra a SABESP para apurar a atuação da companhia paulista no mercado da água em face dos concorrentes públicos e privados.

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.

As ideias neoprivatistas não são somente uma questão ideológica que direciona a opção de um gestor público pela forma como irá executar a política pública. Mais que isto, elas estão institucionalizadas compondo as regras do jogo num novo contexto institucional em que atores públicos e privados equacionam seus interesses. Em se tratando do jogo formal, sem tratar dos problemas informais como os de corrupção, o problema principal é que o neoprivatismo fez com que fosse abandonado o projeto de excelência e qualidade dos serviços públicos da fase racional-administrativa. Por uma perspectiva racional-legal (weberiana), é possível questionar o interesse público de uma opção pela participação privada na prestação dos serviços públicos, uma vez que ela implica o aumento dos custos de operação e de investimentos, incidindo diretamente na composição tarifária. A tomada de decisão entre um modelo com participação privada ou com organização pública deve comparar os respectivos resultados na tarifa a ser paga pelo cidadão-usuário. Afinal, o principal ator dos jogos de políticas públicas é o cidadão-usuário. Assim, se o principal ator não ficar fora do jogo, quem sabe ele possa ver seu custo de vida cair e poder escolher um sapato de R$ 100,00.

4.4. Conclusão

O Capítulo buscou responder às questões sobre *quais* instituições afetaram os comportamentos e decisões dos atores e *como* aconteceu a interação dos atores para a tomada a decisão pela implantação e operação de sistemas metropolitanos de abastecimento de água e tratamento de esgoto. O processo foi descrito por meio da apresentação do horizonte histórico das RIGs para a efetivação das políticas de saneamento na Grande São Paulo, travadas no próprio processo de metropolização, entre os municípios e o estado na Grande São Paulo para a viabilização da infraestrutura integrada dos SAEs. O ponto de partida de uma atuação metropolitana no saneamento está na execução da integração do Sistema Rio Claro com as redes de abastecimento dos municípios do ABC (1949). Foi identificada uma cadeia causal do processo de interação intergovernamental numa história de longa duração dos SAEs na Região Metropolitana de São Paulo, a fim de compreender como a *política se realiza no tempo* (PIERSON, 2004). As regras federativas da Constituição de 1946 e as regras de intermunicipalidade das Constituições do Estado de São Paulo, como instituições, possibilitaram o contexto jurídico da interação intergovernamental, assim como o processo de planejamento e execução de políticas públicas metropolitanas coordenados pelo CODEGRAN no final da década de 1960.

A pesquisa limitou-se propositadamente às relações intergovernamentais para que se alcançasse uma apresentação sobre a forma pela qual o Estado Brasileiro enfrentou as questões metropolitanas muito antes da definição formal das regras jurídicas sobre as regiões metropolitanas. Restou demonstrada a cooperação entre municípios e estado na implementação da política de saneamento metropolitana entre o final da década de 1940 e o final da década de 1960. As condições críticas da metropolização, as relações políticas, as instituições e os procedimentos administrativos para a implantação da política pública neste período estão submetidos a uma mesma lei histórica, o que define a metropolização do saneamento e a distingue dos períodos que a antecederam e a sucederam. Mais do que uma trajetória perdida de cooperação metropolitana este estudo histórico busca revelar também que os dilemas para a cooperação em RMs deve buscar explicações nas próprias estruturas políticas e econômicas que estabelecem as regras do jogo para a interação dos atores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história institucional do saneamento na Grande São Paulo foi apresentada a partir de 1875, considerando a periodização elaborada por Langenbuch (1971) em *A Estruturação da Grande São Paulo* e as fases históricas dos serviços de saneamento privatista, racional-administrativa e neoprivatista de José Esteban Castro (2011, p. 437). O institucionalismo histórico de Paul Pierson (2004),que possui uma abordagem própria dos processos de formação da *dependência de trajetória*, 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 norma constitucional sobre regiões metropolitanas no Brasil nasce formalmente durante o Regime Militar de 1964. O momento em que as regras de nomeação de prefeitos das capitais e das estâncias turísticas, como parte da estratégia de dominação da decisão política autoritária num país continental. A descontinuidade das regras do jogo federativo, imposta pela ditadura militar, implica na coexistência de regras informais sob orientações ideológicas no mínimo diversas no tocante a processos democráticos e autoritários com as quais as organizações tiveram que conviver após o período ditatorial. Da mesma forma, com a redemocratização de 1988, as organizações guardam uma dependência de trajetória autoritária que conflita com as novas regras do jogo. Tais clivagens se tornam ainda mais evidentes, por meio da distinção conceitual entre instituições e organizações.

Os períodos da Pré-metropolização e do Início da Metropolização guardam relação com a queda do 2º Reinado, quando se dá a implantação da Rede Ferroviária Santos-Jundiaí (1967) e a estruturação das condições de desenvolvimento da produção cafeeira. Nestes dois períodos, a iniciativa privada é chamada a implantar e a operar os serviços de abastecimento de

água na capital paulista com a Companhia Cantareira de Esgotos que, não sendo capaz de suportar a intensa urbanização, é encampada já no início da República Velha, passando os serviços à Repartição de Águas e Esgoto (1892 a 1954). A RAE, de todos os órgãos de saneamento do Estado de São Paulo, foi o de maior longevidade, tendo passado por diversas ampliações, buscando se adequar a expansão urbana do Início da Metropolização e da Grande Metropolização.

As Constituições de 1934 e de 1946 são marcos na instituição do federalismo tríplice (LEAL, 1950, p. 68), promovendo o início da escalada para a criação de municípios no país no contexto do processo de urbanização brasileira. Na Grande São Paulo, Langenbuch constatou a intencionalidade geral de criação dos municípios, como forma de melhor enfrentarem as demandas por serviços urbanos (1971, p. 232-233). Apesar deste processo, no contexto da Grande Metropolização de São Paulo, não verificamos uma forma de municipalismo autárquico para enfrentamento dos problemas de abastecimento das cidades conurbadas. A Estação de Tratamento de Água do Guarará, inaugurada em 1943 em Santo André, foi a única iniciativa de atendimento das necessidades de forma isolada por um município. Na mesma década em que São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul se emancipam de Santo André, respectivamente em 1944 e 1948, eles se unem enquanto a territorialidade conhecida por ABC para buscar parceria com as organizações estaduais na implantação de sistemas de infraestrutura integrados de abastecimento de água: a adução do Sistema Rio Claro (1949) e a implantação do Sistema Rio Grande (1958). A metropolização do saneamento acontece justamente no período da Grande Metropolização (pós 1940), em que a malha urbana supramunicipal começa a se estender em direção a Guarulhos, a Santo Amaro e a Santo André. As dinâmicas da urbanização e da criação das redes técnicas metropolitanas são acompanhadas por processos de decisão política que integram municípios da Grande São Paulo e as organizações estaduais de prestação dos SAEs.

O processo de decisão sobre a forma de gestão e de relação intergovernamental se depara, de um lado, com a metropolização e, de outro, com a ausência de precedentes de integração federativa de bases republicanas (racional-administrativa). Por isto, é compreensível este processo de mudança institucional dentro do marco teórico do institucionalismo histórico, constatarmos a existência de um conjunto de atos normativos dos municípios e do Estado de São Paulo com diferentes sentidos para a composição da RIG. Numa perspectiva política de relativa abertura para a formação da *trajetória dependente* dentro processo de mudança institucional (PIERSON, 2004, p. 92), a interação dos atores está representada nos vários atos normativos tendentes a diferentes caminhos institucionais da pactuação entre municípios

metropolitanos e o Estado de São Paulo: a trajetória de **prestação isolada** dos SAEs pelo estado, por meio da avocação dos serviços municipais; a trajetória de prestação dos SAEs no município (varejo) de **forma interdependente** com o prestador estadual (atacado); a trajetória de formação da **intermunicipalidade *ad hoc*** para o enfrentamento de problemas comuns pelos municípios, como foi o caso da contratação dos serviços de elaboração do projeto de engenharia para o Sistema Rio Grande; a trajetória derivada da acumulação de aprendizagem institucional da intermunicipalidade *ad hoc* para a criação de **consórcio administrativo**. Dentre estas possibilidades, a solução pactuada consensualmente, sob as regras democráticas do jogo estabelecidas no período de vigência da Constituição de 1946, foi a *prestação interdependente do serviço entre municípios e estado*, formalizada com a RAE para viabilizar o abastecimento do ABC a partir do Sistema Rio Claro (1949). Em outras palavras, firmou-se a *trajetória dependente* da responsabilidade dos municípios pela distribuição local da água (varejo) e responsabilidade das organizações estaduais pela produção regional (atacado). Esta solução de RIG gerou *dependência de trajetória* para o pacto com o DAE na implantação do Sistema de Abastecimento do Rio Grande (1958), para a cooperação federativa com as companhias metropolitanas no planejamento e execução dos SAEs metropolitanos no fim década de 1960 e, apesar do fortalecimento das CESBs, permanece até os dias atuais com cinco cidades da RMSP. Se na metropolização a *prestação interdependente do serviço entre municípios e estado* foi a solução para cooperação federativa, atualmente esta forma RIG representa o ponto fulcral de conflitos relativos as tarifas praticadas pela prestação dos serviços no atacado, relativa a uma dezena ações judiciais e, agora, relativo a práticas monopolistas da SABESP na RMSP em análise pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica.

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 para uma definição legal. A experiência original dos municípios do ABC com a RAE, que não tinha tal atribuição, foi autorreforçada como *dependência de trajetória* no ato normativo de criação do DAE e no contrato de fornecimento de água no atacado produzido pelo Sistema Rio Grande. A autarquia estadual nasce, respeitando a autonomia municipal, com o objetivo de atuar no suporte aos municípios de Guarulhos, São Caetano do Sul, Santo André, São Bernardo do Campo, além da prestação dos serviços diretos na Capital.

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 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*, como demonstramos na Figura 7. 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).

O PLANASA fez surgir a duplicidade entre estado e municípios na prestação dos SAEs, como diretriz política nacional (De SOUSA e COSTA, 2013, p. 591). Esta dualidade na história do saneamento da cidade de São Paulo é tão peculiar quanto o próprio processo metropolização. Em que pese as organizações prestadoras dos SAEs do Estado de São Paulo sempre terem estado presentes na capital, esta situação representava uma exceção à regra da prestação destes serviços pelo poder local. A *trajetória dependente* da atuação das organizações estaduais na capital paulista se originou no próprio processo de encampação com o descumprimento do art. 7º da Lei Estadual nº 62, de 17 de agosto de 1892, que previa a responsabilidade do estado pela implantação dos sistemas e a transferência à municipalidade, mediante contratação do pagamento dos valores investidos pela intendência, como uma forma

de financiamento[78]. Esta lógica foi adotada em todo o Estado de São Paulo, com base em planejamento racional-burocrático somado a algumas demandas políticas dos interesses cafeeiros (BERNARDINI, 2007, p. 431). 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, impedindo o cumprimento da exigência legal de transferência das estruturas administrativas e operacionais para o comando municipal. 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 condições, 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.

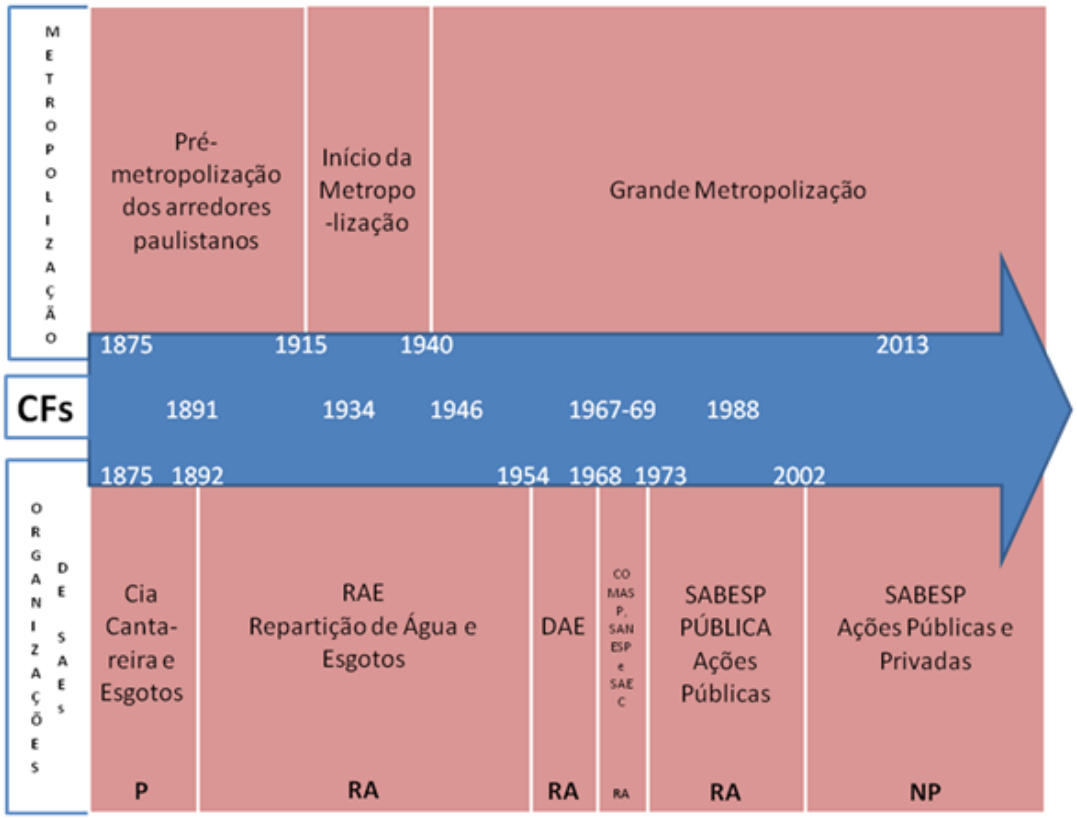
Demonstramos que as mudanças institucionais macro-históricas contextualizaram o incentivo e a restrição do comportamento dos atores ao longo dos processos. A diferença entre as regras do jogo democrático da Constituição de 1946 em relação ao autoritarismo da Carta de 1967-69 implica uma absoluta diferença 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,

78. Artigo 7.º - Uma vez encampada a companhia e realizadas as obras do novo abastecimento, o Governo transferirá à intendencia municipal da capital sob cuja administração ficará confiado o serviço. / § 1.º - No acto da transferencia, a municipalidade se obrigará pelo preço da encampação, preço das obras executadas para o novo abastecimento e valor da dívida hypothecaria da companhia. / § 2.º - Para garantia da obrigação contrahida, a municipalidade empenhará parte de suas rendas, a juros de 6 %, até realizar o pagamento.

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 Figura 8, a seguir, busca sintetizar os processos discutidos no Capítulo 4:

Figura 8 - Periodização da História Institucional dos Serviços de Saneamento da Grande São Paulo



Fonte: elaboração própria.
Obs.: CFs- Constituições Federais; P – Privatista; RA – Racional-administrativa; NP – Neoprivatista

As mudanças institucionais do saneamento estão em relação direta com a macro-história brasileira. A interação das organizações prestadoras dos SAEs, municípios e do Estado de São Paulo, ao longo da história do saneamento na RMSP, é consequência dos processos de mudanças institucionais de caráter cumulativo da ampliação da autonomia municipal, que culminou com o *status* de ente federado dos municípios na Constituição Federal de 1988, muito embora esta trajetória tenha sido interrompida por processos de mudanças institucionais descontínuos nos períodos ditatoriais. Buscamos traçar um horizonte temporal de todos os serviços estaduais de saneamento de São Paulo, a fim de identificarmos a constituição histórica da *trajetória de prestação interdependente do serviço entre municípios e estado*, atualmente existente, entre os municípios de Santo André, Mauá, São Caetano do Sul, Guarulhos e Mogi das Cruzes e a SABESP, não só como consequência dos fatos recentes da Constituição de 1988 e da Lei Nacional de Saneamento Básico (2007), mas, principalmente, em consequência da formação das RIGs para a gestão das infraestruturas integradas de abastecimento de água originadas na metropolização da Grande São Paulo.

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 sob os fios condutores dos processos de metropolização e de mudança institucional *no tempo* relativos aos SAEs possibilitaram o desenvolvimento de uma narrativa interdisciplinar, baseada na demonstração da relação de causalidade entre o processo da 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. O processo de metropolização é causa da ação dos municípios do ABC no sentido de compor com o Estado de São Paulo a implantação das redes técnicas de saneamento integrados nesta territorialidade supramunicipal. Por estas razões, a adução do Sistema Rio Claro (1949) e a implantação do Sistema Rio Grande (1958) representam fatos demonstrativos e significativos, como marcos históricos, da metropolização relativamente ao serviço de abastecimento de água na Grande São Paulo.

Ao concebermos a importância destas redes técnicas para a história do desenvolvimento urbano e da metropolização da Grande São Paulo, podemos também compreender a importância histórica da implantação do Sistema Cantareira (1974), bem como os limites do desenvolvimento desta pesquisa. Isto porque compreendemos que as primeiras redes técnicas foram regidas pelas leis históricas da metropolização, já o Sistema Cantareira foi evidentemente regido por outras leis que demarcavam um novo período (SANTOS, 2008, p.

67). Então, se consideramos a implantação do Sistema Cantareira como um fato demonstrativo e significativo da história do saneamento, perguntamos: o que representa este Sistema para a integração do espaço das Bacias Hidrográficas do Alto Tietê e do Piracicaba, Capivari e Jundiaí? Sendo um aprendiz de Milton Santos (2009, p. 84) e de Maria Adélia de Souza (1978), não foi difícil encontrar a resposta: particularmente para o saneamento, o ano de 1974 representa o marco do fim da metropolização e início da macrometropolização.

6. REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ABRUCIO, F. L. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

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.

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, 2010a, p. 177-212.

ABRUCIO, F., SANA, H.; & SYDOW, C. T. "Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas". In J. Klink (Ed.), *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.* São Paulo: Annablume, 2010b, p. 21-47.

ABRUCIO, F., SOARES, M. M. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC.* São Paulo: CEDEC/Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 2001.Acessível:<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092007000200011&script=sci_arttext>

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS e DEPARTAMENTO DE ÁGUAS E ENERGIA ELÉTRICA DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Nota técnica conjunta ANA/DAEE – Subsídios para análise do pedido de outorga do Sistema Cantareira e para a definição das condições de operação dos seus reservatórios*. Brasília e São Paulo, 2004. Disponível no sítio: < http://arquivos.ana.gov.br/resolucoes/2004/428-RelatorioConjuntoCantareira.pdf> .

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. *Sistema Cantareira*. Brasília: s/d. Acessado em 02/04/2016. Disponível no sítio: <http://www2.ana.gov.br/Paginas/servicos/outorgaefiscalizacao/sistemacantareira.aspx>.

ALMEIDA, M. H. T. "Recentralizando a Federação?" In: *Revista de Sociologia e Política*. vol. 24, pp. 29-40. 2005

ALVES, A. C. "Parecer Jurídico à Agência Reguladora de Saneamento e Energia de São Paulo-ARSESP acerca das competências federativas para regulação, fiscalização, prestação e prestação de serviços de saneamento básico nas regiões metropolitanas". São Paulo:

2009. Disponível em <http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=1780076>. Acesso em: 03 de abril de 2014.

_____*Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro.* São Paulo: Bushatsky,1981

ALVES, M. A. da S. *Espacialidades, escala e complexidade dos problemas metropolitanos: o caso de Região Metropolitana de Campinas (RMC).* Tese de Doutorado do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas: 2007.

ARANTES, P. F. "Em busca do urbano: marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970". *Novos Estudos-CEBRAP*. São Paulo: n. 83, p. 103-127, 2009.

ARRETCHE, M. T. S. "A agenda institucional". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, p. 147-151, 2007.

_____*Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. FGV e Ed. Fiocruz, 2012.

_____*Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização***.** Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____"Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?". DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 53, no 3, 2010, pp. 587 a 620.

_____"Federalismo, políticas e instituições: o Brasil em perspectiva comparada". *Globalização, Estado e Desenvolvimento–Dilemas do Brasil no Novo Milênio*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2007, p. 263-300._"Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira". *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 1, p. 69-85, 2005.

ARTHUR, W. B. "Increasing Returns and Path Dependence in the Economy". Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994.

BALBIM, R. N., et al. "Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas" *Revista Paranaense de Desenvolvimento-RPD*.120, 2012, p.149-176.

BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Ed Malheiros, 2014.

BARROSO, L. R. "Saneamento Básico: Competências Constitucionais da União, Estados e Municípios". In: *Revista Diálogo Jurídico* – Número 13, 2002. Disponível em http://www.direitodoestado.com/revista/REDAE-11-AGOSTO-2007-LUIS%20ROBERTO%20BARROSO.pdf.. Acesso em 03 abril de 2014.

BERNARDI, B. B. “O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas”. *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 41, 2012.

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.

BORELLI, R. F. *Aspectos jurídicos da gestão compartilhada dos serviços públicos de saneamento básico*. Dissertação de Mestrado da Faculdade de Direito da. Universidade de São Paulo, 2010.

BRASIL - SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 2077-BA*. Requerente: PARTIDO DOS TRABALHADORES – PT. Relator: Ministro Ilmar Galvão. Voto do Ministro Eros Grau. Disponível em: http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI2077ErosGrau.pdf. Acesso em: 03 de abril de 2014.

_____*Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 1842-RJ*. Requerente: Partido Democrático Trabalhista (PDT). Relator: Ministro Maurício Correa. Voto do Ministro Nelson Jobim. Disponível em: http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/votojobimadi1842.pdf. Acesso em: 03 de abril de 2014.

BRITTO, A. L. (Coord.). (2011) “Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico” (versão preliminar 17/06/2011). 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. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>. Acesso em 27 de outubro de 2013.

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.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Processo Legislativo nº 1918/1973, referente ao Projeto de Lei nº 75, de 21 de maio de 1973 sancionado pela Lei nº 7.918, de junho de 1973, que autoriza o executivo a subscrever e realizar ações da Companhia Metropolitana de Água de São Paulo – COMASP, até o montante de Cr$ 100.000.000,00 (cem milhões de cruzeiros) e dá outras providências*. Câmara Municipal de São Paulo, 1973, acesso em 25 de março de 2014 ao sítio <http://www2.camara.sp.gov.br/projetos/1973/00/00/09/5D/0000095DH.PDF>.

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

CANO, W. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil, 1930-1970*.São Paulo: Unesp, 2007.

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.

CAPOCCIA, Giovanni; KELEMEN, R. Daniel. “The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism”. *World Politics*. Baltimore: The John Hopkins University Press, v. 59, n. 03, p. 341-369, 2007.

CASTRO, J. E. Agua y gobernabilidad: entre la ideología neoliberal y la memoria histórica. *Cuadernos del Cendes*, 2005, Vol. 22, No. 59, p. 1-22.

_____“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.

_____“La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”. *Nueva sociedad*, n. 207, p. 93-112, 2007.

COSTA, L. A. M. “Theodoro Sampaio, a cidade do Salvador e o urbanismo moderno”. *Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*, v. 4, n. 4, p. 841-857, 2012. Acessado em 12 de março de 2014 no site <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/viewFile/484/460>.

COSTA, S. S. da e 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

CRUZ, S. C. V. Teoria e história: notas críticas sobre o tema da mudança institucional em Douglass North. *Revista de economia política*, v. 23, n. 2, p. 90, 2003. Acessível: http://www.rep.org.br/pdf/90-7.pdf

DAL MASO, R. A. “Saneamento básico no Brasil: a política nacional entre 1995 e 2007”**.** Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser Porto Alegre, 2012

DAVID, P. “Clio and the Economics of QWERTY,” *American Economic Review*, Vol. 75, pp. 332-37, 1985.

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.

_____“Incerteza e dissenso: os limites institucionais da política de saneamento brasileira. *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro: v. 47, n. 3, 2013, p. 587-599.

DEMANTOVA, G. C. *Redes técnicas e serviços ambientais: integrando qualidade ambiental e de vida nas cidades.* São Paulo: Annablume, 2011.

ENCIBRA S.A. Estudos e Projetos de Engenharia; HIDROCONSULT Consultoria, Estudos e Projetos S.A. *Plano Diretor de Abastecimento de Água da Região Metropolitana de São Paulo*. Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Energia, Recursos Hídricos e Saneamento e SABESP. Março, 2006.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Elaboração do Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista*. Minuta de Relatório Final Volume 1. São Paulo: DAEE, 2013, Acesso 07/11/2013 :<http://www.daee.sp.gov.br/macrometropole/outubro/relatoriofinal/relatorio_final_rf_vol_I.pdf>

FALCÃO, J. A.; OLIVEIRA, F. L. de. “O STF e a agenda pública nacional: de outro desconhecido a supremo protagonista?”. *Lua Nova* (Impresso), p. 429-469, 2013.

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):777-800, maio/jun. 2013.

FERNANDES, A. V. *Urbanização x recursos hídricos na Bacia do Piracicaba: a necessária compatibilização entre diretrizes regionais e intervenções locais.* Tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2004.

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.

FERRAZ, F. “O iminente caos urbano em SP”, 03/06/1971, *o Estado de São Paulo.*

FRACALANZA, A. P.; CAMPOS, V. N de O.; JACOBI, P. R. "Governança das águas da Região Metropolitana de São Paulo (Brasil): o caso do comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê." In: *Dimensões político institucionais da governança da água na América Latina e Europa*. São Paulo: Annablume (2009): 57-81.

FREY, K. "Parâmetros para a análise comparativa de experiências internacionais de governança metropolitana". *Anais do XIV Encontro Nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro: 2011.

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.

GEIGER, P. P. *Evolução da rede urbana brasileira*. Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, Ministério da Educação e Cultura, 1963.

GINSBURG, T. "The global spread of constitutional review". In: WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, R. Daniel; CALDEIRA, Gregory A. *The Oxford handbook of law and politics*. New York: Oxford University Press, 2008.

_____GINSBURG, T. *Judicial review in new democracies*: constitutional courts in Asian cases. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Record, 2011.

GOUVÊA, R. G. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

_____"Diretrizes para a gestão metropolitana no Brasil". In: *Eure*. Santiago. Imprensa, v. XXXV, p. 47-76, 2009.

_____"Políticas plurimunicipais: interesse local e interesse metropolitano". *Revista dos Transportes Públicos*, v. 111, p. 83-91, 2006.

GRAU, E. R. *Regiões Metropolitanas - Regime jurídico.* São Paulo: Bushatsky, 1974.

HAESBAERT, R. *O mito da desterritorialização. Do "fim dos territórios" à multiterritorialidade.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova: Revista de cultura de política*, v. 58, p. 193, 2003.

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. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/index.php/plano-nacional-de-saneamento-basico-plansab.html>. Acesso em 27 de outubro de 2013.

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.

HELLER, L.; -REZENDE, S. C. *Saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

HORTA, R. M. “Direito Constitucional Brasileiro e as Regiões Metropolitanas”. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, abril a junho de 1975.

JACOBI, P. “Carências de saneamento básico e demandas sociais: os movimentos por água na cidade de São Paulo na década de 70”. *Espaço & Debates*, São Paulo: NERU, nº 22, 1987, pp. 54-65.

_____Governança institucional de problemas ambientais. *Política e sociedade*, vol. 4, nº7, 2005.

JEZLER, H. “A consolidação da Comasp como empresa para suprimento de água potável em âmbito regional”. In: *Revista DAE***.** São Paulo: n. 76, junho, 1970.

JUSTEN FILHO, M. *Curso de direito administrativo.* São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.“Parecer elaborado sobre minuta de anteprojeto da Lei da Política Nacional de Saneamento Básico”. Disponível em: 431 <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_72/pareceres/saneamento_complementar_MarcalJustenFilho_1.pdf>. Acesso em 31/03/2013.

_____“Parecer elaborado sobre a proposta legislativa de criação de consórcios públicos”. In Rede – Revista Eletrônica de Direito do Estado, número 3, julho/agosto/setembro de 2005, Salvador.

KLINK, J. *KLINK. A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista.* DP&A Editora, 2001.

_____*Ed. Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010, p. 21-47.

_____“Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro”. In: *Cadernos Metrópole*. São Paulo, v. 11, n. 22, jul/dez 2009, pp. 415-433.

_____“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.

KRELL, A. J.; CARNEIRO, J. M. B. *O município no Brasil e na Alemanha: direito e administração pública comparados*. Oficina Municipal, 2003.

LANGENBUCH, J. R.*A Estruturação da Grande São Paulo – Estudo de Geografia Urbana***.** Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1971.

LEAL, V. N. "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.

LEFÈVRE, C. "Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas". In E. ROJAS, J. R. CUADRADO-ROURA & J. M. F. GÜELL (Eds.). *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad de Alcalá de Henares, 2005, p. 195-261.

LEIFERT, S. e MENDES, V. "PPP Sistema Produtor São Lourenço – SABESP". In: In: OLIVEIRA, G. E OLIVEIRA FILHO, L.C. de. *Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 235-252.

LEVI-FAUR, D. *Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

LOSADA, P. R. *Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil*. 2008. 119 f. Dissertação de Mestrado em Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MACHADO NETO, B. "*O município no Brasil". Revista Brasileira dos Municípios.* Rio de Janeiro: Associação Brasileira de Municípios e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, n. 41/42, janeiro/junho de 1958.

MADISON, J. e outros. *Os artigos federalistas*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAHONEY, James. "Path dependence in historical sociology". *Theory and Society*, 29: 507-548, 2000.

MARQUES, E. "Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo". *Brazilian Political Science Review*, 7(3), 8-35, 2013. Disponível em: http://www.bpsr.org.br/index.php/bpsr/article/viewFile/176/164.

MARQUES NETO, F. A. "Parecer jurídico ao Projeto de Lei nº 5296/2005". BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento. *Projeto de Lei no 5296/2005. Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e Política Nacional de Saneamento Básico (PNS).* Brasília; Ministério das Cidades; 2005, p. 115-190. Disponível no site:

<http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd63/diretrizes/Floriano7.pdf>. Acesso em 15 de maio de 2016.

MARX, M. *Cidade brasileira*. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1980.

MELLO, D. L.de. "Governo e administração municipal: a experiência brasileira". *Revista de Administração Pública*. v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001.

_____*A moderna administração municipal*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

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.

MENTONE, Renato Lagos. *Plano metropolitano de desenvolvimento integrado da Grande São Paulo/PMDI-GSP, 1970. Da expectativa ao desconhecimento*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2015.

MONTENEGRO, M. H. F. "Potencialidade da regionalização da gestão dos serviços públicos de Saneamento Básico". In: BRASIL, CORDEIRO, B. S. (coord.) *Lei Nacional de Saneamento Básico: perspectivas para as políticas e gestão dos serviços públicos - Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico*. Brasília: Ministério das Cidades, v.1, p. 147-162, 2009.

MORAES, R. C. "Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideológica e redefinição das relações Estado-sociedade". *Educação e sociedade*. v. 23, n. 80, p. 13-24, 2002.

MOURA, R. e GORSDORF, 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.

MOTTA, A. L. T. S.; AZEREDO, M.A.; GELMAN, M.L. "Saneamento: passos da história do Rio de Janeiro". *Revista Memo Arquitetura, Engenharia e Meio Ambiente*. Niterói: Fundação Euclides da Cunha, v. 8, p. 42-46, 2011.

MUNICÍPIO DE MAUÁ. "No 60º aniversário, Mauá inaugura Estação de Tratamento de Esgoto" 04/12/2014http://www.maua.sp.gov.br/Not.aspx?NoticiaID=3177 Acesso em 25/02/2016.

MUNICÍPIO DE MAUÁ. *Concorrência pública nº 001/2015 para a contratação de parceria público-privada para a prestação dos serviços públicos de distribuição de água tratada no município de Mauá*. Mauá, 2016.

MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE**.** *Histórico do DMAE*. Porto Alegre, acesso em 18 de março de 2014 ao sítio <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/dmae/default.php?p_secao=320>.

NORTH, D. C. Custos de Transação, Instituições e Desempenho Econômico. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1994.____*Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press, 1990._"Structure and performance: the task of economic history", *Journal of Economic Literature*, 16, 1978.

NORTH, D. C.; FOGEL, R. W. "Economic Performance through time". *Lecture to the memory of Alfred Nobel*. Em 9 de dezembro de 1993. Disponível no site: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/north-lecture.html>. Acessado em 14 de janeiro de 2016.

OAKERSON, R. J. "The study of metropolitan governance". In FEIOCK, R. C. (Ed.).*Metropolitan governance: conflict, competition, and cooperation*. Washington D.C.: Georgetown University Press, p. 17-45, 2004.

OLIVEIRA FILHO, J. T. de. *O desafio da Gestão Metropolitana nas novas dimensões jurídico-institucionais da organização do Estado Brasileiro. O Caso da Região Metropolitana de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado apresentada no Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2003

OLIVEIRA, F. de. *Crítica à razão dualista; O ornitorrinco.* São Paulo: Boitempo editorial, 2003.

_____*Elegia para uma Re(li)gião: SUDENE, Nordeste, Planejamento e Conflitos de Classes*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

OLIVEIRA, G., MARCATO, F. S., SCAZUFCA, P. E AMORIM, V. "Parceria Público-Privada Alto Tietê: estudo de caso da primeira PPP da Sabesp". In: OLIVEIRA, G. E OLIVEIRA FILHO, L.C. de. *Parcerias Público-Privadas: Experiências, Desafios e Propostas*. Rio de Janeiro: LTC, 2013, p. 225-234.

OLIVEIRA, V. E. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2007.

OSTROM, E. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems". *American Economic Review*, Volume 100, N° 3, 2010.

PASSARELLI, S. H. F. "Café, ferrovia e indústria: memória e percepção da gênese da metrópole paulista". *Anais: Encontros Nacionais da ANPUR*, v. 15, 2013.

_____"Paisagem ferroviária: memória e identidade da metrópole paulistana". *Exacta*, v. 4, n. 2, p. 363-373, 2006.

PENA, D. "A Sabesp faz proposta para zerar dívida de saneamento". São Paulo: 2013. *Diário do Grande ABC*. Entrevista à Raphael Rocha. Santo André, Diário do Grande ABC, 7 de julho de 2013. Acesso em 29 de março de 2013: http://www.dgabc.com.br/Noticia/466811/sabesp-propoe-reassumir-saneamento-de-diadema-para-zerar-divida-de-r$-1-bi?referencia=minuto-a-minuto-topo.

PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. Pinter: London e New York, 1999.

PIERSON, P. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". In: *The American Political Science Review*. Washington: APSA, vol. 94, No. 2 (Jun), 2000, pp. 251-267.

_____"The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change". *Governance: an international Journal of Policy and Administration.* Malden e Oxford: Blackwell Publishers: vol. 13, n.4, 2000, p. 475-499.

_____*Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

REIS, N. G. "Algumas experiências urbanísticas no início da República 1870 – 1920". *Cadernos de Pesquisa do LAP*. São Paulo: FAUUSP, nº 1 jul-ago. 1994.

REZENDE, F. da C. "Políticas públicas e saneamento básico: a Compesa entre o Estado e o mercado". *RAP: Revista Brasileira de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 30(4), JUL/AGO, p. 87-107, 1996.

RUSSO, P. T. *A institucionalização do Balanced Scorecard pelas organizações: o caso SABESP*. Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis da Fundação Escola de Comércio Alvares 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 Institucional - Empresas de Saneamento em São Paulo.* Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento. São Paulo, 2008. Disponível:

<http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/2_dossie_institucional_empresas_de_saneamento.pdf> Acesso: 06 de março de 2014.

_____*Dossiê Sistema Rio Claro* -. Fundação Patrimônio Histórico da Energia e Saneamento. São Paulo, 2009. Disponível:<http://memoriasabesp.sabesp.com.br/acervos/dossies/pdf/6_dossie_sistema_rio_claro.pdf>. Acesso em 02 de fevereiro de 2016.

_____*Estatuto Social.* São Paulo, 2014. Disponível: <http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/71E679DFDAF32E8F83257CD70054CED3/$File/estatuto_social2014_abril.pdf?OpenElement>. Acesso em 25 de abril de 2016.

_____*Perfil.* Disponível em <http://site.sabesp.com.br/site/interna/Default.aspx?secaoId=505>. São Paulo, s/d. 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> 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.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Edusp, 2009.

SCHMIDT, V. A. "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". *European political Science review*, v. 2, n. 01, p. 1-25, 2010.

SERRANO, P. E. A. P..*O regime constitucional da região metropolitana*. Tese de doutorado defendida n Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2009.

SERVIÇO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL DE SANTO ANDRÉ. *Edital de parceria público-privada, na modalidade concessão administrativa, da gestão de perdas físicas e comerciais do sistema de abastecimento de água potável do município de Santo André e da operação e manutenção dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário do setor nova ETA.* Santo André, 2016.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SILVA, J. K. T., LIMA, M. H. P. "Evolução do marco legal da criação de municípios no Brasil". *Evolução da divisão territorial do Brasil 1872-2010*. Brasília: IBGE, s/d. Disponível no site:

<ftp://geoftp.ibge.gov.br/organizacao_territorial/divisao_territorial/evolucao_da_divisao_territorial_do_brasil_1872_2010/evolucao_do_marco_legal_da_criacao_de_municipios_no_brasil.pdf>. Acessado em 14 de janeiro de 2016.

SILVA, R. T. "Águas e saneamento da metrópole: a atualidade dos desafios passados". *Revista DAE - Edição Especial.* São Paulo, vol. 62, nº 196, julho de 2014.

SINGER, Paul. "Urbanização e desenvolvimento: o caso de São Paulo". In: SINGER, Paul. (Org.) *Economia Política da Urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 117-133.

SOUZA, A. C. de. *Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses.* Tese apresentada com vistas à obtenção do título de Doutor em Ciências na área de Saúde Pública. Fiocruz-Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

SOUZA, C. "Brazil: The prospects of a center-constraining federation in a fragmented polity". *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.

_____"Pesquisa em administração pública no Brasil: uma agenda para o debate". In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: 32(4), Jul./Ago. 1998, p. 43-61.

_____"Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança". In E. DINIZ (Ed.). *Globalização, Estado e desenvolvimento. Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: FGV, 2007, p. 235-261.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. "Governança, governo ou gestão: o caminho das ações metropolitanas". *Cadernos Metrópole.* São Paulo: v. 11, n. 22, 2009, p. 453-476.

STEINMO, Sven. "Historical institutionalism and experimental methods". Paper presented at the American Political Science Association meeting, August 29, 2014. Forthcoming in: Oxford Handbook on Historical Institutionalism, Orfeo Fioretos, Tulia Falleti and Adam Sheingate, (eds), Oxford University Press, 2015.

TEIXEIRA, A.C. W. *Região metropolitana: instituição e gestão contemporânea, dimensão participativa*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005

TELAROLLI, Rodolpho. *A organização municipal e o poder local no Estado de São Paulo na Primeira República*. São Paulo, 1981. Tese de Doutoramento, pelo Departamento de História da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1981.

THELEN, Kathleen. “Historical institutionalism in comparative politics”. *Annual review of political science*, v. 2, n. 1, p. 369-404, 1999. Acessível: pelo portal da capes

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América*. São Paulo. EDUSP. 1977.

TONIOLO, W. J. “Reformas Fundamentais na Administração dos Sistemas de Águas e Esgotos na Cidade de São Paulo”. *Revista DAE*, ed. 79, 1971.

VICTORINO, V. I. P. (2002). “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.

WHITAKER, P. P. “Abastecimento de água desta capital: solução definitiva a longo alcance em fase adiantada de execução. Eliminação das faltas de águas a partir de junho próximo, aspectos, atuais da questão”. *Boletim RAE*. São Paulo: n. 24, 1952c, p. 3-14.

_____“Abastecimento de água potável às cidades- a solução”. *Boletim da Repartição de Águas e Esgotos*. São Paulo: n. 17, p. 3-99, 1946.

_____“Abastecimento de água potável às cidades- Problemas que se apresentam nesse campo em nosso país”. *Revista Engenharia***.** São Paulo: n. 114, Ano X, 1952a, p. 2-15.

_____“Transformação da RAE em autarquia, abrangendo em seu âmbito toda a área metropolitana de São Paulo”. *Boletim RAE*. São Paulo: n. 24, 1952b, p. 105-123.

XAVIER, R. O *Município e* a *Realidade Nacional*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 1952

YASHIMOTO, P. M. “Sabesp pode adotar rodízio de 5 dias sem água por semana, diz diretor”. Mogi das Cruzes e Suzano: 2015. G1 Mogi das Cruzes e Suzano. Entrevista à Jamile Santana, Fernanda Lourenço e Jenifer Carpani. Mogi das Cruzes e Suzano, 27 de janeiro de 2015, G1. Acesso em 27 de janeiro de 2015: <http://g1.globo.com/sp/mogi-das-cruzes-suzano/noticia/2015/01/sabesp-pode-adotar-rodizio-de-5-dias-sem-2-dias-com-agua-afirma-diretor.html>

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.