

# A DESCENTRALIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO DE ITABUNA: UMA INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO, UMA ABERTURA AOS ATORES SOCIAIS

ANGELA GORDILHO BARBOSA\*

## Resumo

Este trabalho analisa a descentralização do setor saneamento de Itabuna que se traduz pela retomada da exploração dos serviços de água e esgotamento sanitário, concedida a EMBASA pelo município, desde o ano de 1971. O texto discute a transição do modelo centralizado para o modelo descentralizado da política de saneamento na década de 1990, destacando a interação entre estados e municípios e a emergência de atores sociais no debate para a reorganização do setor. Este processo de mudança é compreendido a partir de um referencial de análise que aborda a discussão do conflito de competência na política de saneamento, enfatizando-se a redefinição das relações intergovernamentais, considerando-se as especificidades do federalismo brasileiro. O estudo de caso demonstra a consolidação da gestão local do serviço de saneamento de Itabuna e salienta os novos pactos políticos que vem sendo desenvolvidos na região, a partir da instalação do Comitê da Bacia do Leste.

**Palavras-chave:** Setor saneamento, conflito de competência, relações intergovernamentais, atores sociais, comitê de bacia.

## Resumé

Ce travail analyse la décentralisation du secteur d'assainissement d'Itabuna qui se traduit par la reprise de l'exploitation des services d'eau et d'assainissement concédée à l'EMBASA par la municipalité, depuis 1971. Le texte discute la transition du modèle centralisé vers le modèle décentralisé de la politique d'assainissement, dans les années de 1990, en mettant en évidence l'interaction entre les états fédérés et les municipalités et l'émergence des acteurs sociaux dans le débat pour la réorganisation du secteur. Ce processus de changement est compris à partir d'un référentiel d'analyse qui aborde le conflit de compétence dans la politique d'assainissement, en ressortissant la redéfinition des relations intergouvernementales, en considérant les particularités du fédéralisme brésilien. L'étude de cas montre la consolidation de la gestion locale du service d'assainissement d'Itabuna et met en évidence de nouveaux pactes politiques qui sont en train de se développer dans

la région depuis la mise en place du Comité du Bassin de Leste.

**Mots clés:** Secteur d'assainissement, conflit de compétence, relations intergouvernementales, acteurs sociaux, comitê de bassin.

## 1 - A descentralização do setor saneamento no Brasil: uma negociação entre estados e municípios

A política do setor saneamento, antes centralizada no governo federal pelo PLANASA – Plano Nacional de Saneamento Básico é atualmente configurada no PMSS – Projeto de Modernização do Setor Saneamento<sup>1</sup> que avança princípios de descentralização e flexibilização institucional, conferindo aos estados e municípios a possibilidade de escolher diferentes formas de exploração de seus serviços (IPEA/ PMSS, 1995).

O setor saneamento sempre implicou o governo federal, o estado e os municípios, de forma variada segundo o contexto histórico conside-

<sup>1</sup> Define-se aqui "saneamento" como o conjunto de atividades e as respectivas infra-estruturas para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Inclui também a drenagem de águas pluviais, a gestão dos dejetos e controle de vetores. Mais recentemente este termo passa a considerar os aspectos de meio ambiente, daí sua conotação mais ampla de saneamento ambiental. No entanto, neste trabalho, nos referimos basicamente aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

\* Socióloga (UFBA, 1970); Mestre em Administração (UFBA, 1992); Doutora em Urbanismo (Universidade ParisXII – França, 2004). Técnica da Prefeitura Municipal de Salvador.

rado<sup>2</sup>. No entanto, a posição de titular dos serviços é conferida aos municípios desde a Constituição de 1934 que estabelece a competência dos municípios para organizar os serviços públicos de caráter local. A Constituição de 1937 confirma a competência dos municípios (art.26 c), que permanece nas Constituições seguintes (BRASIL, 1934, 1937, 1946, 1967, 1988).

Até o surgimento do PLANASA em 1971, predominavam os serviços geridos pelos municípios de forma autônoma ou com o apoio do organismo federal – FSESP Fundação do Serviço de Saúde Pública, já existindo também municípios cuja exploração era feita pelos estados.

O PLANASA conduziu a política de saneamento privilegiando a ação dos estados, com a criação das CESBs-Companhias Estaduais de Saneamento Básico que através um contrato de concessão com os municípios assumiam a gestão dos serviços de água e esgoto.

De acordo com o Censo Demográfico de 2000, observa-se a hegemonia das CESBs na prestação do serviço de abastecimento de água. De um total de 5.507 municípios, as CESBs eram encarregadas da exploração de 3.701 municípios, ou seja, 67,2%. Esta superioridade era também sentida com relação às funções de regulação, coordenação e controle dos serviços que as CESBs também exerciam, dificultando os municípios de exercerem suas prerrogativas de poder concedente.

Vários autores<sup>3</sup> fizeram referência a este conflito permanente entre os estados e os municípios no modelo centralizado de governo, que se caracterizava pela valorização dos estados como prestadores dos serviços, em detrimento dos municípios enquanto titulares dos serviços.

A partir de 1985 as discussões em torno da descentralização das políticas públicas no Brasil se tornaram frequentes. Os modelos centralizados foram questionados, a exemplo do PLANASA, que não mais se ade-

quava ao processo de descentralização e de redemocratização que se instalava no país com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988).

Neste contexto sobressaem os atores (governadores, parlamentares, empresas privadas, associações profissionais, prefeitos, movimentos populares, sindicatos, instituições religiosas) e a nova relação de forças que se instala reforça as instâncias locais de governo (estados e municípios) que emergem como responsáveis pela condução das políticas públicas, devido à grande autonomia que lhes confere a Constituição de 1988.

Com relação aos serviços de água e esgotamento sanitário a centralização exercida pelas CESBs passa a ser questionada pelos municípios e pelos grupos organizados da sociedade, uma vez que os prazos dos contratos de concessão estavam se expirando, o que possibilitava aos municípios a retomada da exploração e controle destes serviços.

Para tanto, os municípios deveriam cancelar de forma unilateral os contratos de concessão assinados com as CESBs, o que provocaria custos financeiros e jurídicos elevados. Estas dificuldades favoreciam a manutenção das concessões com estas empresas, que por sua vez realizam investimentos para melhorar os serviços, mostrando-se mais eficazes para disputar a renovação dos contratos.

Apesar disto, no início dos anos de 1990, período que coincide com a expiração do prazo da maior parte dos contratos de concessão, algumas experiências de municipalização dos serviços são efetuadas, sobretudo na região sul do país<sup>4</sup>. Estas experiências passam a constituir ameaça ao equilíbrio financeiro das CESBs, que é centrado no mecanis-

mo da subvenção cruzada<sup>5</sup>. Com efeito, os municípios que tentavam retomar os serviços eram aqueles que geravam maior receita e que estavam insatisfeitos por terem que transferi-las para os municípios deficitários. Esta questão acaba se constituindo em um primeiro ponto de conflito na relação das CESBs com os municípios mais rentáveis.

Neste sentido, observa-se de início uma tensão no processo de descentralização do setor saneamento que se manifesta pelo conflito entre as concessionárias e os municípios concedentes.

Santos (1993) e Rezende (1993) confirmam esta tendência, pois sugerem que na medida em que a descentralização não faz parte de uma ação mais ampla, coordenada pelo governo federal, a municipalização dos serviços públicos permanece como uma sucessão de negócios locais conduzidos a partir de negociações entre estados e municípios.

## 2- O conflito de competência : um referencial de análise

O enfoque da descentralização do setor saneamento, aqui adotado, traduz a mudança de escala territorial das políticas públicas que sugere a redefinição de regras do jogo nas relações intergovernamentais, traduzindo o ato de delegar ou transferir as competências da União para os estados e municípios ou dos estados para os municípios.

De acordo com Souza (1989) a experiência do federalismo brasileiro se caracterizou de um lado, pela importância dada à competência exclusiva principalmente exercida pela União, e de outro lado, pela prática da competência comum em que as três esferas de governo se confundem ou se ignoram no nível da pres-

<sup>2</sup> Esta análise é detalhada em Barbosa Gordilho (2004).

<sup>3</sup> Entre eles: Paula (1990), Peixoto (1994), Costa (1994), Britto (1995), Cordeiro (1995).

<sup>4</sup> Ver o caso do município de Diadema - São Paulo, em Vargas (1996), os casos de Novo Hamburgo, Carazinho no Rio Grande do Sul e Muriaé em Minas Gerais que são citados por Peixoto (1994) e Mauá - São Paulo e Angra dos Reis - Rio de Janeiro em Granja (1996).

<sup>5</sup> A subvenção cruzada significa uma margem de benefício obtida nas zonas mais ricas, onde as tarifas diferenciadas permitem investir nas zonas mais pobres.

tação dos serviços, sobretudo no domínio social.

A Constituição de 1988 amplia a lista dos serviços com competência comum às três esferas de governo, a exemplo dos setores de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação, água e saneamento, meio ambiente, proteção ao patrimônio histórico, etc. No caso do setor saneamento, a Constituição no artigo 23, inciso IX, define como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico”. No parágrafo único menciona: « Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem estar em âmbito nacional».

Nesse sentido, tanto a prestação dos serviços de água e esgotamento sanitário, quanto o exercício de sua titularidade, sendo inicialmente de competência local, de acordo com a Constituição atual podem ser exercidos no nível do estado ou no nível federal. Isto faz com que exista uma possibilidade jurídica de que todos os níveis de governo assumam a responsabilidade de estabelecer as medidas normativas e administrativas necessárias para responder à demanda do setor. Esse posicionamento é referendado pelo quadro legal-institucional proposto para o setor saneamento, que considera que a titularidade deve ser exercida pelos estados, quando se trata de prestação de serviços que respondem a interesses comuns de dois ou mais municípios pertencentes a regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e micro-regiões (PLS 266/96- art. 4º inciso III). Diante disto, se justifica a discussão em torno do conflito de competência que marcou o debate da política de saneamento, durante a década de 1990.

Vários autores analisaram esta questão, a exemplo de Granja (1996)

que chama atenção para a importância da articulação entre os níveis de governo, que representa um desafio cada vez maior, diante da necessidade de compatibilizar os Planos Diretores Municipais, aos Planos Regionais de Desenvolvimento e Planos de Bacias Hidrográficas. Isto requer, portanto, uma nova compreensão das regras do jogo nas relações intergovernamentais, o que exige uma reflexão do princípio da cooperação/conflito entre os níveis de governo, no sistema federativo brasileiro.

Sendo assim é preciso levar em consideração outro elemento, ou seja, as especificidades que configuram a heterogeneidade da federação brasileira, que por sua vez tornam difícil a cooperação nas relações intergovernamentais. Partimos do pressuposto, que as normas mencionadas acima para regulamentar esta cooperação não são suficientes para harmonizar os conflitos de interesse entre a União, os estados e os municípios.

Considerando de modo geral os sistemas federativos, Croisat (1995) considera que esta cooperação repousa na maioria das vezes sobre práticas políticas informais, que se situam fora das relações constitucionais em vigor e que variam segundo as modalidades particulares de cada federação. Da mesma forma Souza (1996) estima que não se pode pensar de uma forma estritamente normativa em um sistema federativo, como o sistema brasileiro, que apresenta grandes disparidades espaciais, como também econômicas e sociais. Neste sentido, esta autora considera que a competição no seio do federalismo defende interesses regionais, mas que deve também ser vista como necessária ao equilíbrio da federação. Nesse sentido, é preciso compreender que o conflito existente no setor saneamento, não pode ser harmonizado a partir de uma for-

ma de cooperação baseada em aspectos estritamente jurídicos, mas como um pacto político estabelecido em função de negociação de interesses entre as partes.

Em resumo, a heterogeneidade das situações econômicas, sociais e espaciais que caracterizam a federação brasileira torna difícil a conciliação entre os diferentes interesses em jogo, sobretudo quando dizem respeito a políticas públicas relacionadas aos serviços de interesse coletivo (IPEA/IBAM, 1994).

Esta visão é reforçada no contexto atual de descentralização das políticas públicas, pois os conflitos se tornam mais visíveis, provocando ainda maiores disputas de poder entre as esferas de governo e entre grupos distintos da sociedade. Este fato é testado por Guimarães (2000) quando analisa os conflitos de decisão concernentes a transferência de recursos entre os estados e os municípios, na implantação da descentralização dos serviços de saúde no Estado da Bahia.

Esta disputa de poder ultrapassa os limites da regulação legal, uma vez que se referem a afrontamentos entre as diferentes esferas de governo que podem ser complementares, mas também concorrentes. Os dispositivos legais são utilizados, se necessário, segundo os interesses que devem ser reforçados durante a negociação<sup>6</sup>.

Diante da amplitude do conceito de saneamento, que prevê inevitáveis interfaces com os aspectos ligados a saúde pública, ao meio ambiente e a administração de recursos hídricos, Barat (1999) considera que a definição de competências entre os níveis de governo se torna ainda mais complexa, face o inevitável acréscimo de disputas de interesses setoriais. Sendo assim, o autor propõe que nos casos de ações governamentais integradas, seria importante identificar as complementaridades

<sup>6</sup> Esta situação é bem ilustrada na ocasião das discussões dos projetos de lei propostos para o setor saneamento, cujas opiniões divergiam em torno da titularidade dos serviços. Ver em Barbosa Gordilho (2004)

e os conflitos para se ter uma idéia mais clara das propostas possíveis.

### **3-A descentralização do setor saneamento de Itabuna: uma interação estado/município, uma abertura aos atores sociais.**

#### **3.1 – O contrato de concessão com a Embasa: ruptura e retomada dos serviços**

De acordo com o modelo PLANASA, a EMBASA – Empresa Baiana de Água e Saneamento foi criada em 1971, como uma empresa de economia mista, cujo capital majoritário pertence ao governo do estado (90%). Através um contrato de concessão, os municípios concedem a EMBASA o direito de implantar, de administrar e de explorar o serviço de saneamento durante o período de 20 anos.

Com a assinatura do contrato, primeiramente com o DESEB – Departamento de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia a partir da lei nº 751, (Art.1) de 15 de setembro de 1966, o Estado passa a ser concessionário dos serviços de água e esgotamento sanitário de Itabuna. Este contrato é transferido posteriormente para a SESEB – Superintendência de Engenharia Sanitária do Estado da Bahia, autarquia que substitui o DESEB, e através da lei nº 822 de 1 de outubro de 1968 ( art.1) é autorizada a explorar o serviço de Itabuna durante o período de 20 anos. A Lei nº 928, de 11 de novembro de 1971 autoriza o Prefeito Municipal a firmar com a EMBASA, termo aditivo e de re-ratificação ao contrato de concessão dos serviços de água e esgotamento sanitário celebrado anteriormente com a SESEB. Este contrato segue o mesmo modelo do contrato de concessão firmado pela EMBASA com os demais municípios do estado, tendo como prazo de validade o período de vinte anos.

A discussão favorável em torno da municipalização dos serviços de água e esgotamento sanitário no Es-

tado da Bahia, durante a gestão dos governadores Waldir Pires e Nilo Coelho, respectivamente nos anos de 1987 e 1989, estimula propostas de retomada dos serviços por parte de alguns municípios baianos, fato que só veio a se concretizar efetivamente, no caso do município de Itabuna<sup>7</sup>.

A rescisão do contrato de concessão com a EMBASA se verifica de forma amigável, entre o Prefeito de Itabuna, Fernando Gomes e o governador Nilo Coelho, ambos pertencentes ao PMDB, voltando o município a prestar os serviços de água e esgotamento sanitário, contando com a infra-estrutura que a EMBASA possuía no município.

Logo de início observa-se reação contrária ao processo de municipalização dos serviços por parte dos técnicos e dos dirigentes da EMBASA, além do SINDAE - Sindicato dos Trabalhadores em Água e Esgoto do Estado da Bahia. Todos questionavam a validade de se transferir para o município um patrimônio que na sua maior parte pertencia a esta empresa, e enfatizavam:

- A forma apressada e pouco transparente na condução deste processo, não se avaliando as condições financeiras, administrativas e técnicas do município e não se discutindo a decisão com os agentes envolvidos com o setor;
- A possibilidade da municipalização facilitar a privatização dos serviços;
- A preocupação em torno de demissões que poderiam vir a ocorrer, pois com a municipalização se diminuiria o número de sistemas a serem administrados pela EMBASA, uma vez que outros municípios poderiam seguir o exemplo de Itabuna, possibilitando a redução do quadro de pessoal da empresa.

Em defesa da municipalização ressalta-se a falta de investimentos da EMBASA no sistema de abasteci-

mento de água do município, fato justificado pelos prefeitos eleitos nos últimos 20 anos pertencerem a partidos contrários dos governadores. Outros motivos se referem à falta de integração dos serviços realizados pela empresa e a execução de obras da Prefeitura, além da aproximação do usuário com o órgão prestador dos serviços, no caso da gestão situar-se no nível local de governo, o que facilitaria o atendimento das solicitações e queixas de caráter emergencial da população. “A Embasa era um ente inatingível, apesar de presente no município”, cita um entrevistado.

#### **3.2 – A consolidação da gestão local dos serviços: a criação da EMASA**

Apesar das justificativas para a retomada dos serviços não serem bem aceitas pelo grupo que criticava a municipalização dos serviços, este processo se consolida com a assinatura do contrato de comodato celebrado em 15 de agosto de 1989, entre a EMBASA e o município de Itabuna. Este fica autorizado, através do SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto a utilizar equipamentos e instalações de propriedade da EMBASA no município, por um prazo de 20 anos, portanto até 2009 (Cláusulas 1ª e 2ª).

Este contrato retrata a relação que se estabelece entre o estado e o município para que os serviços de água e esgoto fossem prestados pelo SAAE, existente desde 1962.

De acordo com as cláusulas 6ª e 13ª, a EMBASA fica assegurado o direito de fiscalizar o acervo deixado no município, podendo a qualquer tempo certificar-se de que o mesmo está sendo utilizado e mantido corretamente, cabendo ao município impedir a realização de obras que venham por em risco o patrimônio da empresa.

<sup>7</sup> Arretche (1998) constata a reduzida incidência de casos de municipalização da política de saneamento comparativamente à descentralização das políticas de saúde, habitação e serviços sociais nos Estados da Bahia, Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Sul e Paraná entre o período de 1987 e 1994.

A EMBASA prestará assessoramento técnico ao município durante o prazo do contrato através da sua unidade de negócios, devendo o município ressarcir a EMBASA o valor das despesas correspondentes a estes serviços prestados (Cláusula 7ª - Parágrafo único).

O município em nenhuma hipótese concederá isenção ou redução de tarifas na prestação dos serviços, enquanto utilizar os sistemas da EMBASA (Cláusula 8ª).

A cláusula 15ª estabelece que no caso do contrato ser rescindido ou tenha seu prazo extinto, e não seja concedido novamente a EMBASA o direito de explorar estes serviços, o acervo será vendido ao município.

De acordo com a Cláusula 10ª, caso o SAAE venha a ser extinto, o município dentro de 30 dias deverá criar outro órgão na sua estrutura organizacional para administrar os sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Após a formalização da transferência dos serviços para o município, o Prefeito através ofício nº 162/89 convoca a Câmara de Vereadores para apreciar o projeto que cria a EMASA - Empresa Municipal de Águas e Saneamento S.A e outro projeto pedindo a contratação de empréstimos junto a Caixa Econômica, BIRD e Banco Mundial para a duplicação do atual sistema de Itabuna.

Em 28 de agosto de 1989, a Câmara de Vereadores através a Lei nº 1.455 autoriza, em substituição ao SAAE, a criação da EMASA - Empresa Municipal de Água e Esgoto de Itabuna, uma sociedade de economia mista por ações, vinculada à Prefeitura Municipal que tem por objeto executar a política de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município de Itabuna. Esta empresa assume o patrimônio da EMBASA deixado no município e cedido pelo contrato de comodato. Criada a empresa, em 5 de setembro de 1989, a Câmara de Vereadores através a Lei nº 1456 autoriza o Prefeito Municipal de Itabuna a contratar os empréstimos solicitados.

### 3.3 - A continuidade da presença do Estado no Município

Constava do plano de municipalização dos serviços, a presença da EMBASA como órgão fiscalizador e de assistência técnica ao município.

No período anterior à municipalização dos serviços, já existia a prática de assinatura de convênios de cooperação técnica da Embasa com a Prefeitura de Itabuna, a exemplo do Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa firmado pelo município com a EMBASA em 12/07/89, visando disciplinar a cessão feita por esta empresa, de técnicos de seu quadro de pessoal para execução de serviços técnicos na Prefeitura, mediante reembolso a Embasa dos valores correspondentes à remuneração deste pessoal cedido. (Cláusulas 1ª e 5ª). Este Convênio vigoraria até março de 1991 (Cláusula 8ª).

Em 15 de agosto de 1989, na mesma data, portanto, da assinatura do contrato de comodato, outro convênio de cooperação técnica e financeira é firmado entre a Prefeitura Municipal de Itabuna e a EMBASA, com vistas à normalização da rede de abastecimento de água, competindo a EMBASA repassar recursos para a compra de equipamentos e máquinas, que integrariam posteriormente seu acervo no município, além de efetuar a montagem e supervisão da operação do sistema que ficaria a cargo da Prefeitura.

Outro exemplo foi o convênio firmado entre o Estado, através da Secretaria do Desenvolvimento Urbano e a Prefeitura para execução de obras de saneamento em áreas de população de baixa renda (Jornal Oficial de 9 de setembro de 1989).

Por este convênio, de acordo com a Cláusula Segunda, caberia ao Estado oferecer as garantias necessá-

as e exigidas para a contratação do financiamento junto à Caixa Econômica Federal - CEF, repassando os recursos para o município 48 horas após o recebimento dos mesmos.

Ao município, de acordo com a Cláusula Terceira caberia ser o Agente Promotor dos Contratos, elaborando os projetos, realizando as licitações, gerenciando e fiscalizando a execução das obras e efetuando os pagamentos devidos às empresas contratadas. Esta mesma Cláusula obriga destacar o papel do Estado em qualquer divulgação, inclusive em placas de obras.

Inicialmente a EMASA foi presidida pelo gerente da unidade de negócios de Itabuna<sup>8</sup>. Até maio de 1990 contou também com os técnicos da EMBASA para assessorar e treinar o seu corpo técnico para assumir o sistema.

### 4.4 - A crise da Emasa um ano depois

O início da crise da EMASA vem à tona pela permanência das condições precárias dos serviços, refletidas na falta de água em alguns bairros da cidade e na sua contaminação pela falta de tratamento adequado e se agrava pelos problemas decorrentes das obras de captação da água no rio Almada<sup>9</sup> pertencente ao município vizinho de Ilhéus.

A execução dessas obras transformou-se numa batalha judicial ao ser revogada a liminar que tinha sido concedida a Ilhéus, que determinava a paralisação das obras, por trazerem prejuízos ao meio ambiente. De acordo com declarações do Movimento de Proteção ao Patrimônio Ecológico e Cultural de Ilhéus - MOPECI mantendo-se a captação da água do rio Almada "o mais provável é que haja a gradativa salinização do

<sup>8</sup> Vale esclarecer que mesmo a EMBASA não mais prestando serviços à Itabuna, sua sede física como unidade de negócios da região sul, que se situa neste município, não foi desativada continuando a atuar em 23 municípios através escritórios regionais e em 14 distritos, perfazendo 37 localidades da região sul.

<sup>9</sup> Para o abastecimento de água da cidade utiliza-se como manancial o Rio Almada, com pontos de captação no município de Ilhéus nas localidades de Rio do Braço e Castelo Novo, que tem a função de suplementar a vazão nos períodos de estiagem, ocasião em que a vazão do rio diminui sensivelmente, necessitando de complemento para alcançar os 500 l/s de vazão nominal do sistema.

rio e não o rebaixamento do seu nível d'água como vêm colocando algumas pessoas desinformadas" (Jornal Agora 14/7 a 20/7/90).

Com relação às condições de abastecimento de água são freqüentes as críticas da falta de água em alguns locais da cidade, a exemplo dos bairros de Califórnia, Santa Inês e Antique, conforme declarações de um morador, no Jornal Agora de 4/08 a 10/08 de 1990: "Só temos água aqui no Antique quando chove". Da mesma forma um morador do bairro Califórnia reclama: "Por enquanto aqui só chegou a conta; água mesmo só quando Deus manda".

A credibilidade da EMASA torna-se mais vulnerável com as denúncias em sessão do dia 24/9/90 na Câmara de Vereadores sobre a falta de tratamento da água consumida pelos itabunenses, baseadas num relatório da EMBASA que constata também a falta de cloro na água em alguns bairros da cidade, e a inexistência de um laboratório de análises na EMASA, estando assim o produto sendo distribuído sem o menor controle de qualidade. (Jornal Agora nº401 de 27/10 a 02/11/90).

No ano anterior, o Jornal Agora de nº 346 de 30/9 a 6/10 de 89 já havia publicado: "Na manhã de 3ª feira - 26 de setembro os técnicos tratadores de água da Embasa foram embora para Ilhéus". ... "Deus permita que saíamos vivos deste transe porque passa a cidade de Itabuna".

A crise da EMASA refletida agora no conflito EMBASA x EMASA denuncia o conflito maior, que se situa no nível da posição contrária à municipalização dos serviços de água e esgoto de Itabuna, por parte dos agentes envolvidos com o setor.

Em janeiro de 1993 é eleito para a Prefeitura de Itabuna, Geraldo Simões do PT - Partido dos Trabalhadores que enfrenta dificuldades em consolidar o serviço municipalizado.

Os débitos da EMASA continuavam a se acumular, basicamente com relação ao consumo de energia elé-

trica e queixas trabalhistas, devido à demissão em massa de funcionários antes pertencentes à gestão do antigo prefeito. Para suprir o quadro de pessoal da empresa foram contratados 365 funcionários através concurso, aumentando sua despesa com pagamento de salários e obrigações trabalhistas, agravando-se a situação financeira da empresa.

### **3.5 – As tentativas de solução para a crise: via financiamentos, via privatização dos serviços.**

Fernando Gomes retorna como Prefeito de Itabuna para cumprir o seu terceiro mandato (1997 a 2000), desta vez pertencendo ao PTB e fortalecido com o apoio do PFL. Mais uma vez mantém um relacionamento favorável com o governo do Estado.

A EMASA diante da crise financeira busca se habilitar a financiamentos junto ao Governo Federal, com recursos do FGTS e também através convênios com a FSESP e através do Programa Comunidade Solidária, já que o município integra a lista daqueles selecionados para serem contemplados por este programa do Governo Federal.

Em 1996, a EMASA se inscreve na segunda etapa de financiamentos do Banco Mundial que estaria disponível para empresas de municípios a partir de 72000 habitantes, através o PMSS II – Programa de Modernização do Setor Saneamento.

Este projeto de financiamento encaminhado ao BIRD com intermediação do Ministério de Planejamento e Orçamento tinha como componentes: O Sistema de Abastecimento de Água, O Sistema de Esgotamento Sanitário e um Programa de Desenvolvimento Institucional (gerencial/operacional) (EMASA, 1996).

O projeto técnico foi aceito pelo Banco Mundial, mas o recurso que seria repassado através do governo federal não foi aprovado, por falta

de garantias da EMASA, pois a maioria do seu patrimônio pertence a EMBASA, além de sua elevada dívida com o INSS e o Fundo de Garantia que torna limitada sua capacidade de endividamento, dificuldade que se agrava com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O problema da captação da água do rio Almada se complicava. Em 1997 os vereadores promoveram na Câmara uma reunião para tratar do assunto, com a participação da Universidade de Santa Cruz – UESC, através o Núcleo de Bacias Hidrográficas - NBH<sup>10</sup>, além da EMASA e da EMBASA concluindo-se pela necessidade de uma solução para um período de longo prazo. E aí se discutiu a possibilidade de se puxar água da barragem do funil (rio de Contas), pois se beneficiaria também os municípios de Guaraci, Itajuípe e Buerarema. Esta solução porém exigiria um montante de recursos que não poderiam ser disponibilizados pelo governo do Estado. Teve-se assim que adotar soluções paliativas, construindo-se pequenas barragens nas nascentes, para acumular água e tentar resolver o problema. Segundo um entrevistado: "Deu sorte porque choveu e acumulou água. Mas se desse uma estiagem de 60 a 90 dias a cidade ficava sem água".

A impossibilidade da EMASA em continuar assumindo os custos da captação de água do rio Almada foi utilizada como justificativa para uma proposta de concessão dos serviços a uma empresa privada. As dificuldades de obtenção de financiamentos e os elevados débitos da EMASA, agravados pelo alto nível de inadimplência fortaleciam a decisão de mais uma vez transferir os serviços.

Em 30 de janeiro de 1998 foi assinado um convênio de cooperação entre o Governo do Estado da Bahia, o município de Itabuna, a EMASA e

<sup>10</sup> O Projeto de Recuperação das bacias dos rios Almada e Cachoeira iniciado em 1996 e elaborado através o convênio UESC-NBH/SRH sugere intervenções nos municípios pertencentes a estas bacias, a exemplo de ações voltadas para mobilização comunitária e práticas de educação ambiental (SRH/UESC, 2001).

a EMBASA para a realização do formato da participação da iniciativa privada na prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário do município, que incluía: alocação de recursos para que o Estado através da EMBASA pudesse contratar uma empresa de consultoria para realizar o referido estudo, além da elaboração do marco regulatório e a preparação da documentação necessária à transição, ou seja, a Lei Autorizativa, o Edital de Licitação e o Contrato de Concessão.

### 3.6 - A concessão dos serviços à iniciativa privada: uma questão polêmica

Em mensagem enviada à Câmara para apreciação do Projeto de Lei para concessão dos serviços de abastecimento de água e esgoto à iniciativa privada, o Prefeito enfatiza a necessidade de investimentos na ampliação do serviço de abastecimento de água, assim como na sua distribuição e captação, despoluição do rio Cachoeira, além da necessidade de construção de reservatórios e de trabalhos de represamento de água, concluindo que o município não teria condições de assumir o aval de um empréstimo do BIRD diante de suas condições de endividamento.

Por sua vez, os vereadores manifestam a importância de ouvir a opinião de seus eleitores a respeito desta questão polêmica. O presidente da Câmara pertencente ao PMDB declara: *“Até agora o povo não sabe praticamente nada sobre o projeto, e teme que aconteça com a água o mesmo que vem ocorrendo com a energia elétrica. O povo acha que após a privatização, o serviço da COELBA piorou”*. O PSDB critica a mensagem enviada à Câmara pela falta de detalhamento técnico do projeto, além da falta do Plano Diretor da cidade que deveria anteceder este processo. O PT e o PCdoB de imediato se posicionaram contra o projeto (Jornal Agora nº 862 de 4 a 10 de dezembro de 1999).

O presidente da EMASA, convocado pela Câmara de Vereadores

para justificar o projeto de privatização da empresa, salienta a falta de recursos para investimento no sistema de abastecimento de água, cuja produção deveria passar de 600 litros por segundo para 1,2 mil litros por segundo. O líder do governo na Câmara, em defesa do projeto ressaltou que *“não se trata de privatização e sim de concessão por 30 anos e que as tarifas, assim como o desempenho do sistema serão rigidamente fiscalizados pela Prefeitura e caso haja alguma insatisfação, o contrato será anulado e o serviço retornará ao município”* (Jornal Agora nº 863 de 11 a 17/12/99).

Apesar da grande polêmica que se instala para a votação do Projeto de Lei para concessão dos serviços, a Câmara de Vereadores em sessão do dia 29 de dezembro de 1999 aprovou por 11 votos a 6 o projeto de lei que autoriza o prefeito conceder a uma empresa privada, por 30 anos, os serviços de água e esgoto do município, que se transforma na Lei municipal nº 1802 de 29 de dezembro de 1999.

Em seguida, para viabilizar o processo, a Prefeitura contrata, através carta-convite nº 007/2000 a Winners Engenharia Financeira S/C Ltda para realizar um levantamento dos *“ativos permanentes”* da empresa, constituída basicamente dos equipamentos para captação, tratamento e distribuição de água, bem como dos equipamentos para esgotamento sanitário, incluindo a estação de tratamento. Também se levantou o passivo financeiro, correspondente aos débitos com a COELBA, INSS, COFINS, FGTS, PASEP e Ações Cíveis. Com isto se estabeleceria um valor mínimo de outorga da concessão.

Surge daí a indagação: Como a EMASA poderia efetuar a concessão dos serviços, se a maior parte do seu patrimônio pertencia a EMBASA?

O montante do débito da EMASA não chegou a ficar totalmente esclarecido, assim como o detalhamento dos ativos, o que dificultava uma avaliação real do valor estipulado para a licitação.

A população se mobiliza e se manifesta com *“bate-lata”* nas ruas contra esta proposta. O SINDAE, também se manifestou contrário ao processo, assim como os partidos de oposição.

Uma liminar decretada pelo juiz da 2ª Vara Cível do município suspende a licitação para a privatização dos serviços afim de que alguns pontos da lei fossem melhor explicitados, provocando por três vezes o adiamento do prazo de abertura do Edital nº 02/2000 referente à licitação dos serviços, o que desestimulou as empresas a continuarem participando da concorrência.

Por último o Prefeito envia mensagem para a Câmara dos Vereadores, acompanhada de um projeto de lei, revogando a lei que autoriza a concessão dos serviços.

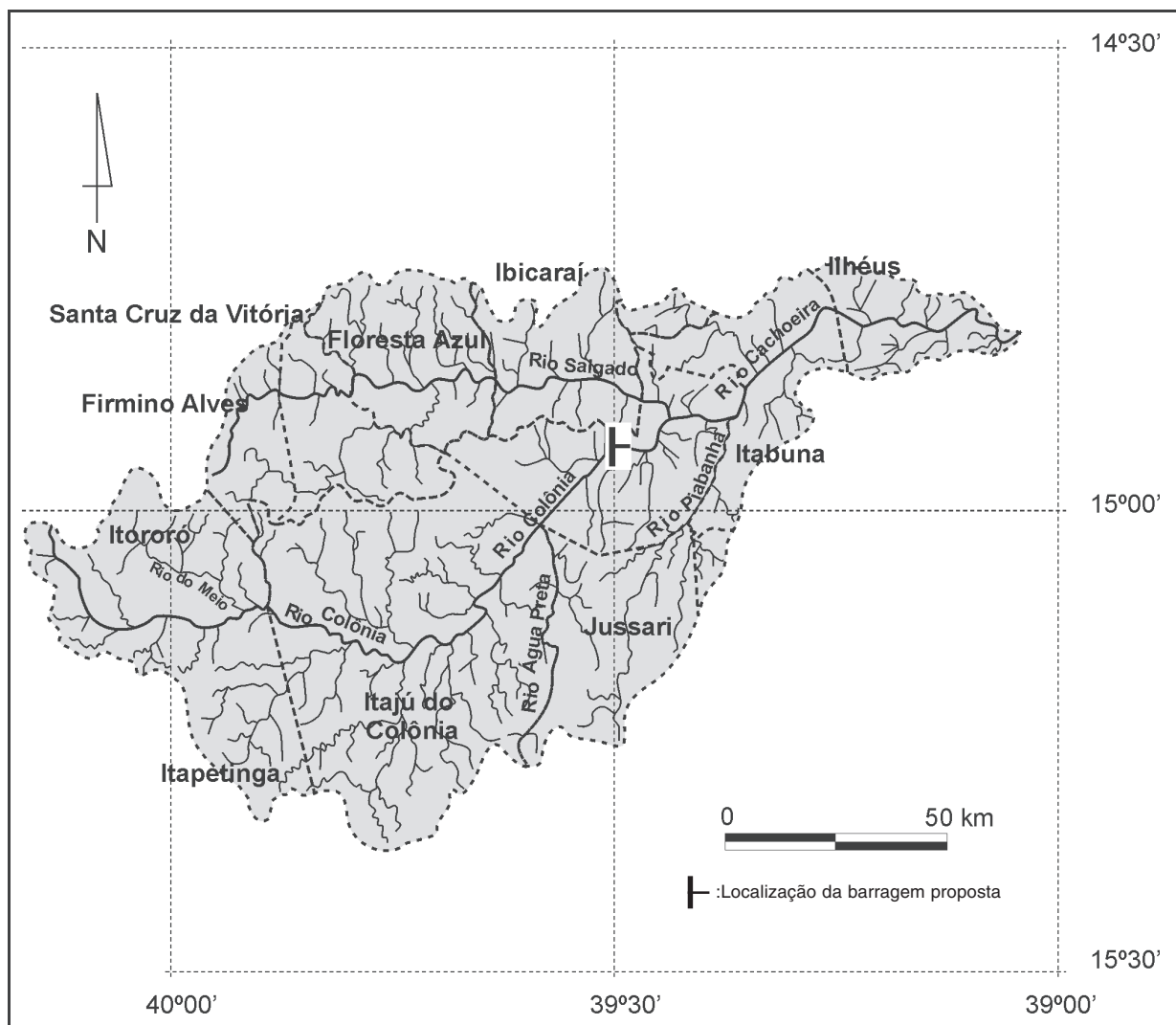
### 3.7 - O compromisso com a continuidade do serviço municipalizado.

Pela segunda vez Geraldo Simões do PT é eleito Prefeito de Itabuna, pelo período de 2001-2006. Como sobreviver à crise dos serviços de água e esgoto, diante do compromisso em mantê-lo municipalizado?

A situação financeira da EMASA se agrava diante das dívidas elevadas com a COELBA, como também face aos impostos devidos ao governo federal, ao grave problema de ter faturas em atraso, além do aumento de ligações clandestinas nas comunidades de baixa renda, tidas como áreas de *“invasão”*. Acresce a estes problemas o grande número de imóveis que não são equipados com hidrômetros, pagando a tarifa mínima.

Os problemas de captação do rio Almada assumem maior amplitude, em virtude sobretudo dos custos elevados com os gastos em energia. Com efeito, é necessário bombear água a uma distância de 18 km da estação de tratamento, distancia à qual é preciso acrescentar 5 km quando é preciso captar água em Castelo Novo.

Nestas condições, retoma-se a discussão iniciada no primeiro man-



**Figura 1 - Localização da barragem do Rio Colônia**

Fonte: UESC/NBH-2001

dato do prefeito Geraldo Simões, concernente a implantação do projeto da barragem do rio Colônia no município de Itapé, próximo à confluência do rio Salgado (FIG. 1). Neste momento a discussão é ampliada face a mobilização das Associações dos Usuários do Rio Colônia e da Associação dos Usuários do Rio Salgado, interessados em discutir os problemas de ordem política, econômica e técnica que o projeto da barragem do rio Colônia acarretaria.

Diante do amplo alcance deste projeto, com impacto previsto para atingir grande número de municípios, inicia-se a discussão para a formação do Comitê das Bacias do Leste que engloba as bacias dos rios

Cachoeira, (formada pelas sub-bacias dos rios Colônia e Salgado), Almada, Santana e Una/Aliança e que conta com a participação de 24 municípios (FIG. 2). Criado em 2002, o Comitê tem a estrutura composta :

- Pelos organismos públicos dos tres níveis de governo, ou sejam: o Ministério da Agricultura, representado pela CEPLAC, a SRH, e Prefeituras de Ilhéus, Itabuna, Santa Cruz da Vitória e Una.
- Pelos usuários, ou sejam: a EMBA-SA, os SAAEs, a EMASA, a NESTLE, a CARGIL (Exportadora de Cacau), o Hotel Transamérica, a Colônia de Pescadores, a Associação dos Usuários dos Rios Salgado e Colônia.

- Pelas associações, ou sejam: a ORDEM (Organização de Defesa dos Manguezais) e a AMURC entidade que agrupa as prefeituras de 150 municípios da região do cacau e todo o resto da região sul.
- Pelos organismos de ensino e pesquisa, ou sejam: o Departamento da Bacia Hidrográfica da UESC e o Departamento de Engenharia Sanitária e Meio Ambiente da Faculdade de Ciência e Tecnologia – FTC.

Como atividades deste Comitê destacam-se a realização do 1º Seminário que incluiu o « Curso de Educação Ambiental e Práticas Sustentáveis » e mais recentemente o 2º Seminário que discutiu as ações es-



estratégias do Plano das Bacias do Leste, à partir de um diagnóstico que aponta o saneamento básico dos municípios como ação prioritária a ser discutida e planejada.

#### 4 - Conclusão

A política de saneamento no Brasil sempre esteve associada aos problemas de saúde pública, envolvendo portanto as atividades de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O avanço da proposta de articulação do setor saneamento à causa do meio ambiente, introduz alguns elementos de reflexão que nos reporta ao conceito ampliado de saneamento, que envolve além do abastecimento de água e de esgotamento sanitário, a drenagem de águas pluviais, os resíduos sólidos, o controle de vetores e as atividades do meio ambiente. Neste sentido o conceito sugere uma integração intersetorial, que prevê interfaces com demais políticas públicas, o que justifica atualmente a utilização da expressão *saneamento ambiental* em lugar de *saneamento básico* ou simplesmente *saneamento*.

O reforço a intersetorialidade vem sendo inevitável face aos problemas de poluição das bacias e de crise de abastecimento de água que afetam os municípios brasileiros, sendo respaldada pela existência de financiamentos dos organismos multilaterais nos programas de saneamento e de antipoluição dos recursos hídricos<sup>11</sup>.

Neste sentido, vale salientar a experiência dos Comitês de Bacias Hidrográficas que representam uma prática de gestão que vem aproximando as questões do saneamento básico, do debate da gestão dos recursos hídricos. De acordo com Machado (2003) o formato de gestão integrada e colegiada destes comitês constitui-se em um instrumento de enquadramento institucional de conflitos inevitáveis, num país continental com diversidade fisiográfica, hidrográfica, geomorfológica, hidrológica, socio-econômica e de grandes desigualdades sociais.

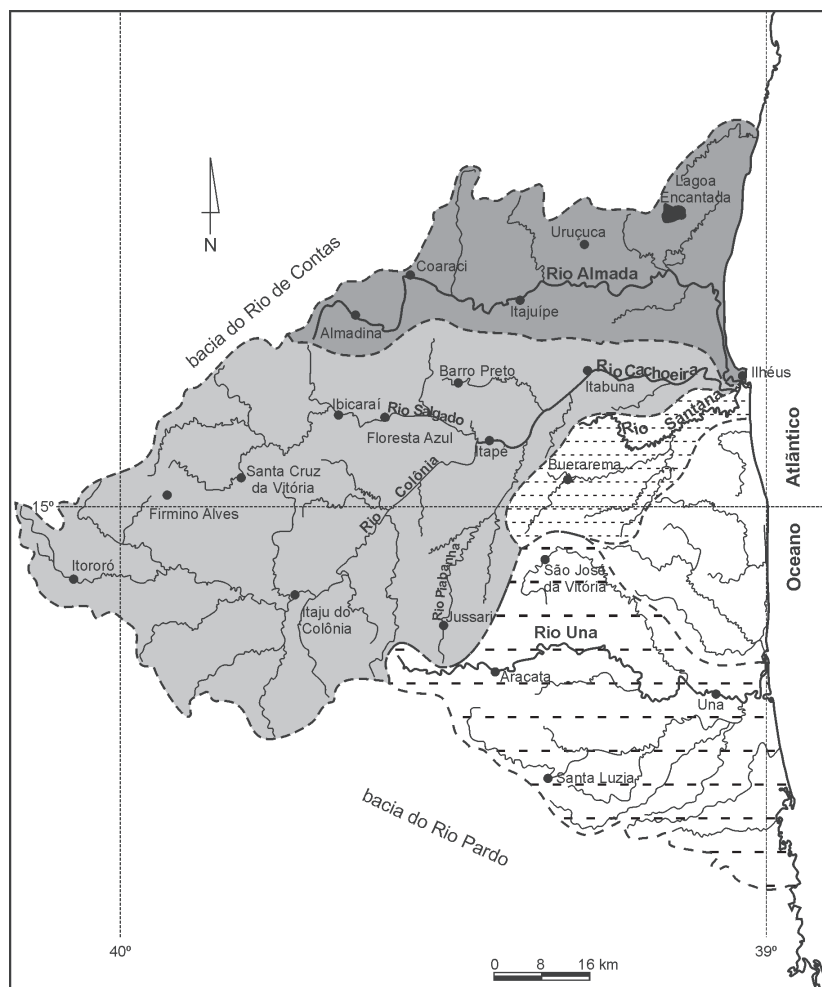


Figura 2 - Localização da Bacia do Leste

Fonte: SRH/GERIN - 2003

Retomando o caso específico do Comitê das Bacias do Leste, observa-se que este abre um espaço de negociação entre municípios, fortalecido pela defesa de interesses comuns, o que sugere uma cooperação intergovernamental preferentemente horizontal. Constata-se também o debate em torno da integração intersetorial, diante dos problemas de poluição das bacias da região e da crise de abastecimento de água que como vimos afeta diretamente o município de Itabuna.

Vale ainda acrescentar que este Comitê representa uma mudança na escala territorial de gestão, cujo for-

mato vem estimulando a prática da co-gestão, através a participação dos usuários das bacias que tendem a conformar novas relações de poder, no trato das questões relativas aos projetos de âmbito regional.

Nesse sentido, a discussão do setor saneamento de Itabuna, basicamente restrita à interação estado/município, deve ensejar novas formas de conflito/cooperação, diante do envolvimento de novos atores que conformam nova coalizão de interesses, ampliada e diversificada pela intersetorialidade que emerge na região.

<sup>11</sup> Este fato é reforçado pelo interesse do setor privado em investir nas Estações de Tratamento de Esgotos (ETE's) que fazem parte do Programa de Despoluição das Bacias Hidrográficas (PRODES), criado em 2001, o que confirma a intenção da ANA - Agência Nacional das Águas de investir na preservação dos recursos hídricos do país.

## Referências

- ARRETCHE, Marta. 1998. *Políticas Sociais no Brasil : Descentralização em um Estado Federativo*. XXI Encontro da LASA, Chicago, USA. p 1-28.
- BARAT, Josef. 1999. A ação reguladora no saneamento ambiental. *Cadernos FUNDAP: Política Ambiental e Gestão de Recursos Naturais*, São Paulo, n° 20. p 93-105.
- BARBOSA GORDILHO, Angela. 2004. *La réorganisation des services publics d'eau et d'assainissement dans l'Etat de Bahia au Brésil : un enjeu multiniveaux, une ouverture aux acteurs sociaux*. Tese de Doutorado em Urbanismo. Universidade Paris XII, Instituto de Urbanismo de Paris, 344p.
- BRASIL. 1954. *Constituições do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva.
- \_\_\_\_\_. 1988. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. São Paulo: Ed. Saraiva. 344p.
- BRITTO, Ana Lucia. 1995. *Les Modes de Gestion des Services d'Eau et d'Assainissement à Rio de Janeiro (1975-1986) : logique technico-sectorielle nationale vs logiques politiques locales*. Tese de Doutorado em Urbanismo. Universidade Paris XII, Paris. 517 p.
- CORDEIRO, Berenice de Souza. 1995. *Gestão Democrática da Cidade e saneamento : o Foco no Processo Decisório do Setor*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. IPPUR-Rio de Janeiro. 211p.
- COSTA, André Monteiro. 1994. *Análise Histórica do Sanemanto no Brasil*. Dissertação de Mestrado Rio de Janeiro, ENSP, FIOCRUZ.
- CROISAT, Maurice. 1995. *Le Fédéralisme dans les Démocraties Contemporaines*, Mouthdhrestien, E. J. A., Paris. 158p.
- EMPRESA MUNICIPAL DE AGUAS E SANEAMENTO DE ITABUNA -EMASA. 1996. *Estudo de Viabilidade dos Sub-projetos de Agua e Desenvolvimento Institucional*, v 2.
- GRANJA, Sandra Ines Baraglio. 1996. Novas formas de gestão para o setor saneamento. *Cadernos FUNDAP: Política Ambiental e Gestão de Recursos Naturais*, São Paulo, n° 20. p 106-119.
- GUIMARAES, Maria do Carmo Lessa. 2000. *Descentralização da Saúde, Interesses e Conflitos Decisórios : O processo de decisão no âmbito das instâncias colegiadas estaduais, Bahia, 1993-1998*. Tese de Doutorado em Administração Pública. Escola de Administração da UFBA. 395p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) e INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM) 1994. *O Novo Pacto Federativo*. Subsídios para a Reforma do Estado, v I, 124p.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA) E PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DO SETOR SANEAMENTO (PMSS). 1995. *Flexibilização Institucional da Prestação de Serviços de Saneamento. Implicações e Desafios*. Acqua-Plan. Brasília. v.3, 179p.
- MACHADO, Carlos José Saldanha. 2003. Recursos Hídricos e Cidadania no Brasil: limites, alternativas e desafios. In: *Ambiente e Sociedade*. São Paulo, Vol.VI n°2 jul/dez 2003. p121-136
- PAULA, Luis Fernando Rodrigues de. 1990. *Estado e Políticas Sociais no Brasil : Uma avaliação da política de saneamento básico no pós-64*. COPPE. Rio de Janeiro, 139 p.
- PEIXOTO, João Batista. 1994. *O Barulho da Água. Os Municípios e a Gestão dos Serviços de Saneamento*. Água e Vida, São Paulo, 94p.
- REZENDE, Fernando. 1993. A Descentralização Forçada: Notas sobre a Proposta de uma Política Nacional de descentralização de Serviços Públicos. In: SANTOS, A. e GARCIA, C. R. (orgs). *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Publicas*, IPEA/IBAM/ENAP. p 53-56.
- SANTOS, Alexandre. 1993. Descentralização e Municipalização: Habitação, Saneamento e Transporte. In: SANTOS, A. e Garcia C. R. (orgs). *Anais do Seminário Municipalização das Políticas Publicas*, IPEA/IBAM/ENAP. p 39-51.
- SECRETARIA DE RECURSOS HÍDRICOS (SRH) UNIVERSIDADE ESTADUAL DE SANTA CRUZ (UESC). 2001. *Programa de Recuperação das Bacias dos Rios Cachoeira e Almada. Participação Comunitária*. Estudos Específicos, volumes I, II ; tomos IV, VI.
- SOUZA, Celina. 1989. *Gestão Metropolitana. Equívocos e Possibilidades*. Salvador, Mimeo.
- \_\_\_\_\_. 1996. Reinventando o poder local, limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *Perspectiva*, Rio de Janeiro, 10(3), p.103-111.
- VARGAS, Marcelo Coutinho. 1996. *Gestion Municipale vs Gestion Étatique des Services d'Eau et d'Assainissement dans la Région Métropolitaine de São Paulo : Acteurs, Territoires et Régulation*. Tese de Doutorado em Urbanismo. Universidade Paris XII. Instituto de Urbanismo de Paris. 668p.

REVISTA DE  
DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO

RDE

*Leia todos os números da RDE  
pela Internet acessando:*

[www.unifacs.br/cedre/revista.htm](http://www.unifacs.br/cedre/revista.htm)

