



NPGA
Núcleo de Pós-Graduação
em Administração

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

WALLACE ROSSAND DOS SANTOS MELO

**A EMBASA NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO
NA BAHIA – AVANÇOS, RISCOS, LIMITAÇÕES E DESAFIOS**

Salvador
2023

WALLACE ROSSAND DOS SANTOS MELO

**A EMBASA NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO
NA BAHIA – AVANÇOS, RISCOS, LIMITAÇÕES E DESAFIOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Acadêmico (PPGA), EAUFBFA – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

Salvador
2023

Escola de Administração - UFBA

S528 Melo, Wallace Rossand dos Santos.

A EMBASA no contexto da universalização do saneamento na Bahia: avanços, riscos, limitações e desafios / Wallace Rossand dos Santos Melo. – 2023.

170 f. : il.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia,
Escola de Administração, Salvador, 2023.

1. Empresa Baiana de Águas e Saneamento. 2. Saneamento básico – Legislação. 3. Água potável. 4. Avaliação de riscos. 4. Direitos humanos - Saneamento. 5. Políticas públicas. 6. Desenvolvimento sustentável. 7. Saneamento – Legislação. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 353.94

WALLACE ROSSAND DOS SANTOS MELO

A EMBASA NO CONTEXTO DA UNIVERSALIZAÇÃO DO SANEAMENTO NA BAHIA – AVANÇOS, RISCOS, LIMITAÇÕES E DESAFIOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Acadêmico (PPGA), EAUFBFA – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Aprovada em 9 de março de 2023

BANCA EXAMINADORA

Prof^ª. Dra. Andrea Cardoso Ventura

Doutora em Administração pela UFBA, Brasil

Prof^ª. Dra. Patricia Campos Borja

Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA, Brasil

Prof^ª. Dra. Uende Aparecida Figueiredo Gomes

Doutora em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos pela UFMG, Brasil

Prof^ª. Dra. Maria Elisabete Pereira dos Santos

Doutora em Ciências Sociais pela UNICAMP, Brasil

QUERELAS DO BRASIL

O Brazil não conhece o Brasil
O Brasil nunca foi ao Brazil
Tapir, jabuti
Liana, alamanda, ali, alaúde
Piau, ururau, aki, ataúde
Piá-carioca, porecramecrã
Jobim akarore, Jobim-açu
Uô, uô, uô

Pererê, camará, tororó, olerê
Piriri, ratatá, karatê, olará
Pererê, camará, tororó, olerê
Piriri, ratatá, karatê, olará

O Brazil não merece o Brasil
O Brazil tá matando o Brasil

Jereba, saci
Caandrades, cunhãs, ariranha, aranha
Sertões, Guimarães, bachianas, águas
Imarionaíma, ariraribóia
Na aura das mãos de Jobim-açu
Uô, uô, uô

Jererê, sarará, cururu, olerê
Blá-blá-blá, bafafá, sururu, olará
Jererê, sarará, cururu, olerê
Blá-blá-blá, bafafá, sururu, olará

Do Brasil, SOS ao Brasil
Do Brasil, SOS ao Brasil
Do Brasil, SOS ao Brasil

Tinhorão, urutu, sucuri
Ujobim, sabiá, bem-te-vi

Cabuçu, Cordovil, Cachambi, olerê
Madureira, Olaria e Bangu, olará
Cascadura, Água Santa, Acari, olerê
Ipanema e Nova Iguaçu, olará

Do Brasil, SOS ao Brasil
Do Brasil, SOS ao Brasil

Aldir Blanc / Maurício Tapajós

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de agradecer a DEUS por todo o caminho que venho trilhando e por ter tido forças e condições de chegar até aqui. Sou um privilegiado em poder concluir um mestrado em um país onde muitas pessoas se preocupam com o que vão comer diariamente.

À Professora Bete Santos, minha orientadora, que me acolheu desde o início e se interessou em me conduzir nessa trajetória, agradeço a dedicação, disponibilidade e ponderações sempre equilibradas. As reflexões sobre Estado e Políticas Públicas nunca mais serão as mesmas.

Aos professores Moraes e Patrícia Borja, agradeço os ensinamentos adquiridos no campo do saneamento, dentro e fora de sala de aula. Assim como agradeço a minha banca de qualificação realizada em julho de 2022 e que me deu elementos para melhorias da minha pesquisa. Nesse sentido, a Professora Andréa Ventura também tem a minha gratidão.

Agradeço também ao meu irmão, William Melo, professor e pesquisador, que me incentivou a voltar aos estudos, orientando-me diversas vezes nesse processo. À sua esposa, Camila Vieira, também professora e pesquisadora, que me ajudou nos elementos cartográficos do trabalho.

Aos entrevistados, da Embasa e SIHS, que foram extremamente atenciosos e contribuíram para um maior entendimento sobre a realidade do saneamento na Bahia.

E por último, mas com igual importância, agradeço a minha companheira, Lorena Lisboa, que sempre esteve ao meu lado, apoiando-me e entendendo as minhas demandas de estudo nas madrugadas e aos fins de semana.

MELO, Wallace Rossand dos Santos. **A Embasa no Contexto da Universalização do Saneamento na Bahia – Avanços, Riscos, Limitações e Desafios**. Orientadora: Maria Elisabete Pereira dos Santos. 170 f il. Dissertação (Mestrado) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

RESUMO

A Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa) é uma companhia estadual que atende a 87% dos municípios baianos e devido à sua abrangência, possui um papel fundamental nesse contexto. Ainda que nos últimos anos a companhia tenha conquistado avanços no que se refere aos índices de atendimento, existem riscos e desafios inerentes à sua atividade e às peculiaridades do estado, que possui cerca de 70% do seu território em região semiárida e um perfil de grande concentração populacional em poucos municípios. Ao considerar o acesso à água e ao esgotamento sanitário como direito humano essencial à vida e a prestação dos serviços de água e esgoto como função social do estado, o objetivo da pesquisa é analisar os avanços, riscos, limitações e desafios da Embasa na implementação da política de saneamento e no contexto da universalização dos serviços de água e esgoto para o Estado da Bahia. A metodologia consiste em abordagem quali-quantitativa através de pesquisa documental, coleta e análise de dados secundários, entrevista semiestruturada e análise de conteúdo. As principais referências teóricas utilizadas são o papel do estado, bem como a aplicação das políticas públicas para o setor de saneamento e os conceitos que estruturam este trabalho são políticas públicas, saneamento básico, subsídio cruzado, universalização e regionalização. A pesquisa busca identificar quais elementos interferem no desempenho da Embasa, considerando as mudanças impostas pela Lei 14.026/2020, que enseja riscos à atuação da companhia, além de questões estruturais como a importância do mecanismo de subsídio cruzado na prestação dos serviços de água e esgoto do estado. Também foram analisados os riscos relacionados à influência política e as limitações decorrentes da capacidade instalada e de investimento da companhia. Os resultados da pesquisa mostram o protagonismo da companhia em relação aos investimentos nos sistemas de água e esgoto, bem como aos avanços no atendimento à população urbana, principalmente. As lacunas identificadas dizem respeito ao esgotamento sanitário em toda a área de atuação e ao abastecimento de água na zona rural do estado.

Palavras-chave: saneamento básico; abastecimento de água; subsídio cruzado; e políticas públicas.

MELO, Wallace Rossand dos Santos. **Embasa in the Context of Universal Sanitation in Bahia – Advances, Risks, Limitations and Challenges**. Advisor: Maria Elisabete Pereira dos Santos. 170 file. Dissertation (Master's) - Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2023.

ABSTRACT

Embasa (Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.) is a state company, which serves 87% of Bahia's municipalities and which, due to its scope, plays a fundamental role in this context. Although in recent years, the company has made progress in terms of service rates, there are risks and challenges inherent to its activity and the peculiarities of the state, which has about 70% of its territory in a semi-arid region and a profile of large population concentration in a few municipalities. By considering access to water and sanitary sewage as a human right, essential to life and the provision of water and sewage services as a social function of the state, the objective of the research is to analyze Embasa's advances, risks, limitations, and challenges in the implementation of the sanitation policy and the context of the universalization of water and sewage services for the State of Bahia. The methodology consists of a qualitative and quantitative approach, through documentary research, collection, and analysis of secondary data, semi-structured interviews, and content analysis. The main theoretical references used are the role of the state, as well as the application of public policies for the sanitation sector, and the concepts that structure this work are public policies, basic sanitation, cross-subsidy, universalization, and regionalization. The research seeks to identify which elements interfere with Embasa's performance, considering the changes imposed by Law 14.026/2020, which poses risks to the company's performance, in addition to structural issues such as the importance of the cross-subsidy mechanism in the provision of water and sewage services in the state. Risks related to political influence and limitations resulting from the company's installed capacity and investment were also analyzed. The survey results show the company's leading role in terms of investments in water and sewage systems, as well as advances in serving the urban population, in particular. The identified gaps concern sanitary sewage throughout the area of operation and water supply in the rural area of the state.

Keywords: basic sanitation; water supply; cross subsidy; and public policies.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 — Microrregiões e Regiões Metropolitanas de Saneamento da Bahia..... | 38 |
| Figura 2 — Índice de Atendimento Urbano e Total com Rede de Água por Unidades da Federação (2021) | 51 |
| Figura 3 — Índices de Atendimento Urbano e Total com Rede de Esgoto por Unidades da Federação (2021) | 54 |
| Figura 4 — Percentual da Receita Bruta da Embasa em 2021 | 59 |
| Figura 5 – Área de Atuação da Embasa no Estado da Bahia | 70 |
| Figura 6 – Serviços de Água e Esgoto nas 17 maiores cidades da Bahia (em mil hab.)..... | 71 |
| Figura 7 – População / Microrregiões e Reg. Metropolitana de Saneamento (em mil hab.) ... | 75 |
| Figura 8 – Investimentos da Embasa e Estado da Bahia (em milhões de reais)..... | 87 |
| Figura 9 – Investimentos Próprios da Embasa x Governo Federal | 89 |
| Figura 10 – Distribuição Percentual dos Investimentos da Embasa em Água e Esgoto | 91 |
| Figura 11— Prefeitos por Partido no Estado da Bahia..... | 100 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1— Tipos de Prestadores de Serviço de Água e Esgoto no Estado da Bahia..... | 48 |
| Tabela 2— Presença Embasa por perfil populacional dos municípios | 72 |
| Tabela 3— Evolução dos Índices de Cobertura da Embasa em 10 anos..... | 78 |
| Tabela 4— Atendimento Esgoto Embasa por Microrregião e Regiões Metropolitanas | 80 |
| Tabela 5— Tipo de Esgotamento Sanitário no Estado da Bahia..... | 81 |
| Tabela 6— Atendimento Água Embasa por Microrregião e Regiões Metropolitanas..... | 83 |
| Tabela 7— Tipo de Abastecimento de Água no Estado da Bahia..... | 84 |
| Tabela 8— Índice de Atendimento Água (Embasa x Outros Prestadores) | 93 |
| Tabela 9— Índice de Atendimento Esgoto (Embasa x Outros Prestadores)..... | 94 |

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Informações e Indicadores dos Prestadores de Serviços de Água e Esgoto..... 43

LISTA DE SIGLAS

| | |
|----------|---|
| ADI | Ação Direta de Inconstitucionalidade |
| AGE | Auditoria Geral do Estado |
| AGERSA | Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia |
| ANA | Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico |
| B3 | Bolsa de Valores do Brasil |
| BCB | Banco Central do Brasil |
| BDI | Budget Difference Income (Benefícios e Despesas Indiretas) |
| BID | Banco Interamericano de Desenvolvimento |
| BIRD | Banco Mundial |
| BNDES | Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social |
| CAGEPA | Companhia de Água e Esgotos da Paraíba |
| CAPEX | Capital Expenditure (Despesas de Capital) |
| CASAL | Companhia de Saneamento de Alagoas |
| CB | Cenário Base |
| CDB | Certificado de Depósito Bancário |
| CDI | Certificado de Depósito Interbancário |
| CEDAE | Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro |
| CEF | Caixa Econômica Federal |
| CENTRAL | Central de Associação para Manutenção de Sistemas Autossustentáveis de Saneamento |
| CERB | Companhia de Engenharia Ambiental e Recursos Hídricos do Estado da Bahia |
| CESB | Companhia Estadual de Saneamento Básico |
| CF | Constituição Federal |
| CGU | Controladoria-Geral da União |
| CISB | Comitê Interministerial de Saneamento Básico |
| CODEVASF | Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba |
| COFINS | Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social |
| COMAE | Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos de Salvador |
| COPASA | Companhia de Saneamento de Minas Gerais |

| | |
|--------|---|
| COSEB | Companhia de Saneamento do Estado da Bahia |
| EBITDA | Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization (Lucro antes de juros, impostos depreciação e amortização) |
| E&Y | Ernst & Young |
| EMASA | Empresa Municipal de Águas e Saneamento |
| EMBASA | Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A |
| ETA | Estação de Tratamento de Água |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| FGTS | Fundo de Garantia por Tempo de Serviço |
| FMSB | Fundo Municipal de Saneamento Básico |
| FSESP | Fundação Serviços de Saúde Pública |
| FUNASA | Fundação Nacional de Saúde |
| IAS | Instituto Água e Saneamento |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IGP-DI | Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna |
| INEMA | Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos |
| IPO | Initial Public Offering (Oferta Pública Inicial) |
| IR | Imposto de Renda |
| LC | Lei Complementar |
| LDNSB | Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico |
| LOA | Lei Orçamentária Anual |
| MDB | Movimento Democrático Brasileiro |
| MDR | Ministério do Desenvolvimento Regional |
| NPGA | Núcleo de Pós-Graduação em Administração |
| ODS | Objetivos de Desenvolvimento Sustentável |
| OGU | Orçamento Geral da União |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| ONDAS | Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| PAC | Programa de Aceleração do Crescimento |
| PAT | Programa Estadual Água para Todos |
| PCdoB | Partido Comunista do Brasil |
| PDB | Partido da Democracia Brasileira |
| PEAMS | Plano de Educação Ambiental e Mobilização Social |

| | |
|---------|---|
| PIE | Plano de Investimentos da Embasa |
| PIS | Programa de Integração Social |
| PL | Partido Liberal |
| PLANASA | Plano Nacional de Saneamento |
| PLANSAB | Plano Nacional de Saneamento Básico |
| PMSS | Projeto de Modernização do Setor Saneamento |
| PNAD | Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios |
| PNSB | Pesquisa Nacional de Saneamento Básico |
| PPP | Parceria Público-Privada |
| PSB | Partido Socialista Brasileiro |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| PV | Partido Verde |
| RM | Região Metropolitana |
| RMFS | Região Metropolitana de Feira de Santana |
| RMS | Região Metropolitana de Salvador |
| SAA | Sistema de Abastecimento de Água |
| SAAE | Serviço Autônomo de Água e Esgoto |
| SABESP | Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo |
| SEDUR | Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia |
| SEINFRA | Secretaria de Infraestrutura |
| SES | Sistema de Esgotamento Sanitário |
| SIAA | Sistema Integrado de Abastecimento de Água |
| SIHS | Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento |
| SNIS | Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento |
| SNS | Secretaria Nacional de Saneamento |
| SPE | Sociedade de Propósito Específico |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TC | Termo de Conduta |
| TCE | Tribunal de Contas do Estado |
| TCU | Tribunal de Contas da União |
| UFBA | Universidade Federal da Bahia |
| UFRJ | Universidade Federal do Rio de Janeiro |

SUMÁRIO

| | |
|--|------------|
| INTRODUÇÃO | 14 |
| 1 FUNÇÃO DO ESTADO NO SANEAMENTO BÁSICO..... | 20 |
| 1.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 20 |
| 1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO..... | 25 |
| 1.3 LEI 14.026/2020 – OS RISCOS IMPOSTOS AO SANEAMENTO | 28 |
| 1.4 EVIDÊNCIAS DO ESTADO CLASSISTA NO SANEAMENTO BÁSICO | 33 |
| 2 METODOLOGIA..... | 37 |
| 3 A ESTRUTURA DO SANEAMENTO NA BAHIA | 46 |
| 3.1 ACESSO AO SANEAMENTO NO ESTADO DA BAHIA..... | 46 |
| 3.2 MECANISMO DO SUBSÍDIO CRUZADO E O EXEMPLO DA EMBASA | 56 |
| 3.3 A EMBASA E OS PLANOS DE GOVERNO..... | 60 |
| 3.4 ADAPTAÇÕES DA EMBASA À LEI 14.026/2020 | 65 |
| 4 ANÁLISE DA ÁREA DE ATUAÇÃO DA EMBASA..... | 68 |
| 5 ATENDIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO POR REGIÕES DE SANEAMENTO | 78 |
| 5.1 O DESAFIO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO..... | 79 |
| 5.2 A EMBASA E O SANEAMENTO RURAL | 82 |
| 6 INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO NO ESTADO DA BAHIA | 86 |
| 6.1 OS AVANÇOS DA EMBASA NOS ÚLTIMOS 10 ANOS..... | 86 |
| 6.2 OS MUNICÍPIOS FORA DO SISTEMA DA EMBASA..... | 91 |
| 7 OS PRÓXIMOS ANOS DA EMBASA | 97 |
| 7.1 OS RISCOS DA INFLUÊNCIA POLÍTICA NO SANEAMENTO..... | 97 |
| 7.2 OS DESAFIOS DO PANORAMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL..... | 101 |
| 7.3 AS LIMITAÇÕES DE INVESTIMENTO DA EMBASA | 107 |
| 7.4 OUTROS RISCOS INERENTES AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO..... | 110 |
| 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 114 |
| REFERÊNCIAS | 114 |
| APÊNDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA | 129 |
| APÊNDICE II – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS .. | 130 |

INTRODUÇÃO

A palavra saneamento vem do verbo sanear que significa tornar higiênico, remediar ou ainda, tornar habitável (SNIS, 2021). A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu art. 6º, direitos sociais, como o direito à saúde, à moradia, à alimentação, entre outros. Entretanto, o saneamento básico não está contemplado nesses direitos (SNIS, 2021).

Porém, o Brasil possui um importante e original marco legal do saneamento, que é a Lei 11.445/2007, também conhecida como Lei de Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico (LDNSB) que, em seu art. 3º, estabelece o saneamento básico como “o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; drenagem e manejo das águas pluviais urbanas” (BRASIL, 2007, p. 02).

Embora a lei expresse que todos os cidadãos brasileiros devam ter à sua disposição os quatro componentes citados anteriormente, o que os tornaria universais, o acesso como direito social não está explicitado na legislação brasileira. No entanto, a universalização é um dos princípios fundamentais que norteiam a LDNSB e consiste na ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico (SNIS, 2021).

No mundo, o saneamento básico tem sido alvo de interesse por diversos países. No ano de 2010, a Organização das Nações Unidas (ONU) reconheceu a água potável e o esgotamento sanitário como um direito humano essencial para o pleno proveito da vida e de todos os outros direitos humanos (SNIS, 2021). Considerando sua importância, ainda em nível global, o saneamento foi incorporado ao objetivo 6 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que consiste em assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos (SNIS, 2021).

Essas evidências relacionadas ao reconhecimento da ONU, em caráter mundial, que considera o saneamento como um direito humano essencial em confronto com a trajetória errática da legislação brasileira pode ser uma primeira constatação de que, no Brasil, historicamente, o saneamento básico poucas vezes foi tratado como prioridade de Estado. No campo das políticas públicas, quando houve prioridade, os investimentos foram direcionados para áreas urbanas e grandes cidades (GONÇALVES, 2016). Somado a esses fatos, a ausência de autonomia econômico-financeira das instituições responsáveis pelos serviços públicos de saneamento básico, a falta de sinergia e planejamento do setor, bem como as limitações socioculturais e político-institucionais constroem um enredo que ajuda a explicar o motivo de não termos chegado à universalização de tais serviços (CUNHA, 2015).

De acordo com Cunha (2015), ao compararmos as diferentes regiões do país, conseguimos facilmente constatar que o acesso aos serviços públicos de saneamento básico é extremamente desigual. As periferias das grandes cidades, as comunidades de baixa renda com infraestrutura precária, as áreas rurais dos pequenos municípios, o sertão nordestino e os povos isolados da região norte são apenas alguns exemplos do atraso histórico relacionado à ação do Estado no campo do saneamento, o que é facilmente associado à falta de priorização de investimentos e políticas públicas dos sucessivos governos que já tivemos em nosso país.

Em um primeiro recorte, esta dissertação aborda apenas aspectos relacionados aos Serviços de Água Potável e Esgotamento Sanitário, embora a referência ao termo saneamento básico apareça no decorrer do texto. Entre os quatro componentes citados anteriormente, a escolha do objeto desta pesquisa para os componentes água e esgoto foi feita pela sua essencialidade e cenário de possíveis mudanças recentemente impostas pela Lei 14.026/2020, que chamaremos de novo marco legal do saneamento em alguns momentos, apenas para diferenciá-la da referida lei de 2007 (marco original). Consideramos que os outros dois componentes (resíduos sólidos e águas pluviais) são igualmente importantes, mas algumas alterações da nova lei têm exigido adequações importantes ao planejamento e gestão dos prestadores de serviços de água e esgoto.

Segundo Rodrigues (2020), os sistemas de abastecimento de água e de coleta, tratamento e disposição final dos esgotos proporcionam benefícios generalizados para a saúde da população, gerando efeitos diretos e indiretos, proporcionando qualidade de vida e estimulando o nível de desenvolvimento da localidade atendida. Nesse sentido, os efeitos das intervenções da administração pública em saneamento são geralmente positivos, por se constituírem em um serviço que assegura a melhoria do nível de vida e bem-estar da população.

São diversos os benefícios diretos e indiretos obtidos por meio de investimentos em sistemas de saneamento básico. Os mais diretos relacionam-se principalmente à condição de higiene e saúde pública da população, mas também aos índices de educação, à geração de empregos, ao estímulo a atividades econômicas como o turismo, preservação do meio ambiente e valorização dos imóveis (RODRIGUES, 2020).

As políticas públicas voltadas para a melhoria das condições de saneamento básico das comunidades são comprovadamente eficazes, por exemplo, ao diminuir a mortalidade infantil pós-neonatal, período em que os óbitos ocorrem devido principalmente a doenças relacionadas às condições do ambiente em que se vive (LEONETI *et al.*, 2011). Segundo estudos da Organização Mundial da Saúde (OMS), no âmbito dos Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio, a cada dólar investido na melhoria do saneamento é gerada, em média, uma economia de US\$ 4,3 com custos de saúde e um benefício econômico de US\$ 12 (PRUSS-USTUN *et al.*, 2008).

O IBGE cita em sua pesquisa nacional sobre o saneamento básico, através da publicação *Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário*, que as externalidades negativas relacionadas à falta de saneamento na saúde são diversas:

A adequação, e não só a existência, dos serviços é fundamental para garantir condições dignas de habitação, preservação do meio ambiente e redução da incidência de uma série de doenças. A água e o esgoto que não recebem tratamento adequado podem estar contaminados com organismos patogênicos causadores de leptospirose, cólera, hepatites A e E, diarreias, verminoses e dermatites diversas, por exemplo. A água parada, às vezes reservada em recipientes dentro dos próprios domicílios em períodos de seca ou intermitência no abastecimento, pode ser o local de reprodução de mosquitos vetores de enfermidades, como dengue, chikungunya, zika, febre amarela e malária, algumas das quais voltaram a ser fonte de muita preocupação em algumas regiões brasileiras nos últimos anos, devido ao aumento do número de casos. (IBGE, 2020, p.8)

O acesso universal e de qualidade ao saneamento básico no Brasil ainda é um grande desafio. Assim como outros serviços públicos essenciais, os déficits denunciam o atraso do país na garantia desses direitos básicos. Sendo assim, por se tratar de um bem essencial relacionado à saúde da população, ao desenvolvimento dos municípios e à melhoria nas condições da vida humana, o acesso à água potável e a coleta e tratamento de esgotos devem fazer parte da agenda do Estado brasileiro, que deve implementar as políticas públicas na direção de promover o combate à desigualdade social, tão profunda em nosso país (CUNHA, 2015).

Adicionalmente, a escolha pelos componentes água e esgoto como objeto desta pesquisa se justifica pelas mudanças na legislação e no cenário regulatório atual, que trouxeram um debate acalorado para o setor. A Lei 14.026/2020 trouxe às empresas de saneamento, mais notadamente às estatais e demais prestadoras públicas, um cenário de insegurança ao objetivo social de atendimento à população, pois em seu arcabouço jurídico, alguns elementos alteram substancialmente a referida Lei 11.445/2007 e ameaçam a implementação de políticas públicas de saneamento, incentivando a privatização dos serviços de água e esgoto.

Dentre outras mudanças que serão discutidas neste trabalho, pode-se citar como principais aquelas relacionadas à contratualização e à regionalização da prestação dos serviços. A primeira questão refere-se à forma como as companhias estaduais de saneamento se relacionam com os municípios onde o serviço é prestado e a segunda, trata da divisão dos estados da federação em “blocos” para atendimento regionalizado. Face a essas questões, torna-

se necessário debater a função do Estado na prestação dos serviços de água e esgoto no contexto econômico, social e político em curso.

O segundo recorte desta pesquisa surge da importância desse debate no contexto do estado da Bahia. Conforme o título da pesquisa sugere, a análise será sobre a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A (Embasa) e sua importância para o saneamento do estado. Por ser uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB), a Embasa atende hoje a 87,7% do total de municípios baianos e pode ser considerada o principal órgão responsável pelos desafios à universalização de água e esgoto do estado (EMBASA, 2021a). Vale mencionar que nas cidades não atendidas pela Embasa, a prestação de serviços de água e esgoto é executada de forma direta ou indireta por órgãos vinculados à administração municipal ou por associações de moradores (SNIS, 2022b).

O estado da Bahia possui uma população distribuída por 417 municípios, sendo que a Embasa atua em 366 municípios e presta serviço a uma população de aproximadamente 13,1 milhões de pessoas (EMBASA, 2022a). Em um estado com enorme desigualdade social, que se aprofunda nas periferias das grandes cidades e em direção ao interior do estado, levando-se em conta o caráter social da prestação de serviços de água e esgoto, é relevante analisar a Embasa e a sua importância para o saneamento do estado. Para o atendimento a essa população e considerando as mudanças propostas pela legislação para o setor, surge a pergunta de pesquisa deste trabalho: Quais os avanços, riscos, limitações e desafios da Embasa na implementação da política de saneamento e no contexto da universalização dos serviços de água e esgoto para o estado da Bahia?

Discutiremos aqui a hipótese de que, levando em conta a complexidade, a escala da demanda e a natureza dos serviços a serem prestados, bem como a capacidade de captar recursos, a Embasa teria papel fundamental para o alcance da universalização do saneamento no estado da Bahia, uma vez que a companhia tem conquistado avanços nos índices de atendimento em água e esgoto da sua área de atuação. Além disso, a empresa tem a possibilidade de utilizar o mecanismo do subsídio cruzado, ferramenta que a habilita a prestar atendimento à população mais pobre e carente do estado, com prestação de serviço regionalizada e ganho de escala.

Por outro lado, há enormes desafios relacionados ao esgotamento sanitário em toda a área de atendimento, como também à prestação dos serviços na zona rural do referido estado. Discutiremos ainda os riscos da influência política e algumas das suas consequências, os desafios relacionados ao panorama político-institucional derivado das mudanças recentes na

legislação do setor, as limitações econômico-financeiras relacionadas às possibilidades de investimento e à necessidade de recursos federais, além de outros riscos inerentes aos serviços de água e esgoto. Dessa forma, como objetivo geral, esta pesquisa pretende analisar os avanços, os riscos, as limitações e os desafios da Embasa para a implementação da política de saneamento e universalização dos serviços de água e esgoto no estado da Bahia. Os objetivos específicos são os seguintes:

- a) caracterizar a prestação dos serviços de água e esgoto dos 417 municípios baianos, com a identificação da área de atuação da Embasa;
- b) analisar o volume de recursos financeiros destinados aos serviços de água e esgoto do estado da Bahia no período de 10 anos (2012 a 2021), tal como analisar os avanços reportados à Embasa comparativamente aos montantes investidos pelos municípios com prestação local dos serviços;
- c) identificar os avanços dos índices de cobertura de água e esgoto da Embasa com uma análise complementar dirigida aos outros municípios que possuem prestação local dos serviços;
- d) caracterizar os desafios e lacunas de atendimento em função das ações, do perfil de atuação da Embasa e das questões relacionadas ao panorama político-institucional;
- e) analisar as limitações da Embasa advindas da capacidade instalada e das possibilidades de disponibilização de recursos para investimentos nos sistemas de água e esgoto;
- f) identificar os riscos decorrentes da influência política, além daqueles inerentes aos serviços de água e esgoto.

A metodologia deste trabalho consistiu em buscar referências no debate sobre a função do Estado e a aplicação das políticas públicas para o setor de saneamento, bem como entender as mudanças do marco legal do saneamento no que se refere às Leis 14.445/2007 e 14.026/2020 e a importância do mecanismo de subsídio cruzado para a Embasa. Sob o aspecto da coleta de dados, foram usadas as informações da Embasa quanto à área de atuação e as do SNIS 2022 no que se refere aos índices de atendimento e investimentos realizados. Para complementar o entendimento do cenário da Embasa e seus respectivos avanços, riscos, limitações e desafios, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes da Embasa e da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e de Saneamento do Estado da Bahia (SIHS).

Os conceitos que estruturam a análise da pesquisa são: políticas públicas, saneamento básico, subsídio cruzado, universalização e regionalização. Os principais autores citados foram Joaquim Hirsch, Norberto Bobbio, Sônia Fleury, Leo Heller, José Esteban Castro, Patrícia Borja e Luís Roberto Santos Moraes.

O trabalho se estrutura da seguinte forma: o capítulo 1 discute a função do Estado no saneamento básico; o capítulo 2 detalha a metodologia utilizada na pesquisa; o capítulo 3 trata da estrutura do saneamento no estado da Bahia; o capítulo 4 realiza uma análise sobre a área de atuação da Embasa; o capítulo 5 reporta os índices de atendimento em água e esgoto pela Embasa; o capítulo 6 apresenta informações de investimentos do período de 2012 a 2021; o capítulo 7 evidencia os riscos, as limitações e os desafios para a Embasa nos próximos anos; e o capítulo 8 exhibe as considerações finais sobre os resultados da pesquisa.

1 FUNÇÃO DO ESTADO NO SANEAMENTO BÁSICO

O primeiro capítulo desta pesquisa tem como objetivo discutir a função do Estado em relação a um bem essencial à vida humana: o saneamento básico. No primeiro subcapítulo, a discussão está centrada na abordagem conceitual do Estado e Políticas Públicas e suas distintas linhas teóricas e de pensamento ideológico. O segundo subcapítulo explora as ações diretas de políticas públicas direcionadas ao saneamento básico e sua importância para a sociedade. No terceiro subcapítulo, o objetivo foi apresentar os principais riscos relacionados à Lei 14.026/2020, que vem alterando a forma de planejar e executar o saneamento em todo o país. No quarto e último subcapítulo, são apresentados casos empíricos de como o Estado classista determina escolhas que não atendem aos objetivos sociais da população relacionados ao saneamento.

1.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para discutir políticas públicas, é necessário um debate em torno do papel do Estado, da natureza da sua relação com a sociedade, com o capital, com o mercado e com a sociedade civil, assim como refletir sobre suas crises e distintas configurações. Várias são as perspectivas teóricas que discutem o Estado, e no âmbito dos distintos paradigmas, encontram-se diferentes compreensões a respeito do Estado. No atual cenário nacional e global, deparamo-nos permanentemente com abordagens teórico-políticas de defesa do Estado mínimo e da tese de que o Estado tem tão somente uma função complementar ao mercado.

O contraponto dessa abordagem, em um primeiro momento, situa-se no campo de teorias desenvolvimentistas ou social-desenvolvimentistas, de inspiração keynesiana, que afirmam a necessidade da presença do Estado como ente regulador e com a função de prestador de serviços considerados como básicos. Nesse campo e mesmo no liberal clássico, estão presentes desde a prestação pública de serviços até a realização de parcerias público-privadas e a privatização. Um contraponto a essas abordagens é o que se origina no campo de uma reflexão crítica de caráter mais radical do Estado, que destaca seu caráter de classe e a impossibilidade estrutural de o Estado implementar políticas de caráter universal em uma sociedade de classes.

De acordo com Fleury (1994), diferentes concepções de Estado compõem o cenário teórico, porém, alguns elementos conformam alguns paradigmas que têm destaque no debate em curso. Em um primeiro paradigma, o Estado pode ser concebido como a personificação do bem comum, sendo suas políticas definidas com base na construção de consenso, visando o alcance do conjunto da sociedade. Em um segundo paradigma, de perspectiva antagônica, o

Estado seria a expressão da personificação da luta de classes, de suas políticas públicas voltadas à reprodução da sociedade de classe, dos interesses dominantes e da legitimidade do Estado.

No contexto da teoria marxista do Estado e da regulação, o Estado é marcadamente definido a partir do seu caráter de classe, sendo caracterizado por um complexo de relações sociais, sobretudo relações hegemônicas e dominantes. Conforme afirma Joachim Hirsch, o Estado seria fruto de um conjunto de relações de dominação e exploração, relações essas que são reproduzidas pelos indivíduos em condições que fogem ao seu controle (HIRSCH, 2010).

Hirsch (2010) constrói uma teoria do Estado e da regulação que coloca como elementos estruturantes o caráter de classe do Estado, como também o desafio de compreender como o capitalismo se torna um sistema bem sucedido, apesar de constituir-se em um sistema que produz pobreza e desigualdade, do seu caráter repressor e de ser fundado na exploração do trabalho. Conforme essa perspectiva teórica, por meio do seu aparato institucional, o Estado é o ente responsável pela reprodução das relações sociais de produção e pela regulação das relações sociais de poder e de classes. Além disso, é necessário que haja nessa sociedade capitalista uma rede social que garanta equilíbrio entre o necessário ajuste da acumulação de capital e regulação, ou seja, que sejam garantidas as condições mínimas de reprodução social nas quais o atendimento de necessidades, demandas e reivindicações do conjunto da população estejam colocadas.

Segundo essa visão, o Estado seria o garantidor da acumulação e das condições de produção do lucro capitalista, sendo o fiador da relação entre o trabalho e o capital — seria, dessa forma, o terceiro sujeito social, aquele que faz a mediação da relação de desigualdade entre essas partes. Reafirmando a perspectiva de Hirsch, Fleury (1994) considera que o Estado seria o regulador da relação entre os sujeitos que compõem as relações de produção: de um lado, o interesse geral capitalista e, do outro, os interesses dos trabalhadores assalariados (ou a ampla gama de trabalhadores com várias formas de inserção produtiva) — sendo o sentido da regulação determinado pelos interesses da classe dominante.

Dessa forma, as políticas sociais teriam a função de assegurar a reprodução social, criando assim uma permanente tensão entre os processos de acumulação e o atendimento das necessidades do conjunto da população em um cenário de permanente conflito entre os interesses de acumulação e de reprodução social. Fleury (1994) salienta que a intervenção do Estado não é neutra, uma vez que ele auxilia a manutenção das condições de acumulação do capital. Dessa forma, o Estado seria um instrumento das classes dominantes (divididas em frações e em permanente disputa) e as políticas sociais, uma estratégia para manter a exploração de classes.

Ainda no âmbito das abordagens marxistas, em outra linha, Antônio Gramsci, constrói a noção de Estado Ampliado, com resultado da constituição de uma superestrutura formada pela sociedade política, composta por um aparato coercitivo, e pela sociedade civil e que compreende a elaboração e difusão de ideologias através do conjunto de organizações públicas e privadas (FLEURY, 1994).

Aqui, diferente de outras abordagens marxistas clássicas, como a leninista, as ideias de Gramsci consideram, em sua concepção de Estado, a possibilidade da coexistência de coerção e consenso. Nesse sentido, as políticas sociais ajudam a manter a coesão social, sustentando o domínio do Estado e contribuindo para estabelecer o consenso entre os governados (FLEURY, 1994).

Outro autor de orientação marxista, Nico Poulantzas, que compreende Estado como relação, considera o Estado como um resultado das relações entre as classes. Dessa forma, o Estado não age aleatoriamente ou encontra-se acima dos interesses de classes, o que assegura a sua atuação, a longo prazo, em favor da hegemonia capitalista. Ou seja, conforme essa visão, o Estado age através das políticas sociais, objetivando assegurar a produção e a reprodução das relações de dominação (FLEURY, 1994).

Outra referência nesse campo é a noção de Estado de Claus Offe, com uma perspectiva mais operacional, refere-se à seletividade estrutural e traz, em seu bojo, uma rica contribuição sobre os embates em torno da acumulação versus legitimação. Aqui, o Estado dependeria da “privatização da produção” e da cobrança de impostos para a sua manutenção, ou seja, ao mesmo tempo, o Estado tem o desafio de garantir as condições de acumulação e legitimar-se. Dessa forma, a seletividade estrutural do Estado se constitui por meio da unificação de interesses capitalistas individuais e corporativos e das ações que protegem o capital de interesses antagônicos (FLEURY, 1994).

Afastando-nos um pouco da concepção de Estado marcadamente marxista, deparamo-nos com Jurgen Habermas e Adam Przeworski, autores que trazem elementos da abordagem marxista, mas que constroem um campo próprio de reflexão. Vamos, então, discutir a noção de Estado consensual, constituída a partir dos estudos de Habermas e Przeworski. De acordo com essas referências, o Estado é caracterizado como resultado do consentimento moral, econômico ou de comunicação das diferentes classes. Aqui, presume-se que as determinações morais são as que, verdadeiramente, produzem as transformações fundamentais da sociedade capitalista. Dessa forma, o Estado e as políticas públicas seriam um produto da coalizão de classes que envolve interesses de capitalistas e trabalhadores (FLEURY, 1994).

De acordo com Fleury (1994), as diferentes concepções de Estado podem ser agrupadas em duas correntes que se distinguem de forma única. Na primeira, o Estado pode ser visto como a personificação do bem comum, com suas políticas definidas com base no consenso, visando o alcance do todo. Na segunda, uma visão antagônica que descreve o Estado como a personificação da luta de classes, com políticas públicas que mantêm as condições de reprodução da sociedade, os interesses dominantes e a legitimidade do Estado perante os dominados.

No contexto dessa reflexão sobre as concepções de Estado, é necessário referir-se ao processo de constituição dos direitos humanos. Recorremos então a formulações de Bobbio (2004), teórico de viés liberal e que traz uma contribuição relevante a esse debate. Pode-se dizer que uma das referências na história recente é a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948), que afirma, de forma clara, que a humanidade possui valores e direitos comuns, acreditando na universalidade de valores e de direitos, afirmando então a noção de direito universal (BOBBIO, 2004).

A Declaração Universal dos Direitos do Homem é um marco histórico na tentativa de construção de princípios e de uma regulação fundados no princípio de que a humanidade, de maneira geral, possui alguns valores em comum. Dessa forma, amplia-se a compreensão de que é possível acreditar na universalidade dos valores, ainda que isso não signifique efetivamente que eles sejam objetivamente dados, mas sim que são acolhidos pelo pensamento humano de parcela significativa dos países e pessoas (BOBBIO, 2004).

Quando esse pressuposto é aceito pela primeira vez por um legislador, como ocorreu nos Estados Unidos com as Declarações de Direitos e com a Revolução Francesa, é que elas são, de fato, incluídas como uma nova concepção de Estado. Nos termos da concepção que inspirou essa declaração, o Estado torna-se não mais absoluto, mas sim limitado e tendo não mais fim em si mesmo, mas um meio para se alcançar os fins que são estabelecidos antes e fora de sua própria existência (BOBBIO, 2004).

No entanto, a consolidação dos direitos do homem não se estabelece de uma só vez, pois esse universalismo foi uma conquista lenta na história da formação do sistema de direitos. Segundo Bobbio (2004), pode-se distinguir ao menos três fases desse processo.

Na primeira fase, as teorias filosóficas afirmam que o homem possui direitos naturais que não podem ser retirados nem mesmo pelo Estado. O jusnaturalismo moderno, que teve John Locke como precursor e um dos formuladores dessa vertente de pensamento, afirma que os homens, em sua condição natural e não pelo seu estado civil, são livres e iguais. Dessa forma,

o estado civil seria uma criação que possui como meta a explicitação da liberdade e igualdade entre os homens (BOBBIO, 2004).

Na segunda fase, ocorre a passagem da teoria para a prática, onde os direitos são respeitados apenas no Estado que os reconhece. Não há mais os direitos do homem, mas os direitos de um ou outro cidadão de Estados em particular (BOBBIO, 2004).

Na última fase, iniciada com a Declaração de 1948, os direitos são consolidados e reconhecidos como universais, pois abrangem todos os homens. Outra característica dessa fase, é que a partir desse marco, a confirmação dos direitos passa a ter um caráter positivo, já que passam a ser reconhecidos inclusive contra o próprio Estado que os tenha infringido. Nessa fase, os direitos passam a compreender toda a humanidade (BOBBIO, 2004).

A Organização das Nações Unidas (ONU) possuiu um papel importante por criar, a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, um conjunto de leis que busca garantir os direitos a todos os seres humanos, independentemente de gênero, raça ou credo. A partir do ano de 1948, foram elaborados cerca de 60 tratados e declarações que completaram aspectos específicos da Declaração dos Direitos Humanos, como concebida originalmente. Os primeiros direitos sociais modernos, como o da educação pública e universal, laica e gratuita, foram se estabelecendo nas Constituições que são resultado da Revolução Francesa. Entretanto, apenas no século XX que outros direitos sociais foram, aos poucos, se consolidando, tais como saúde, habitação, previdência pública, dentre outros (CUNHA, 2015).

As noções de valores, de direitos universais e de igualdade social ganharam força na Europa pós-guerra (1939-1945) a partir da experiência histórica do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar Social. É um momento histórico no qual o Estado assume de forma direta, a condição de provedor das políticas sociais aos cidadãos. No entanto, nessa mesma época, consolida-se também uma contraposição, personificada no liberalismo radical, que se opõe à intervenção do Estado nas questões de caráter social (FALEIROS, 1991). Alguns dos principais teóricos dessa corrente de pensamento são Adam Smith, F. A. Hayek, Milton Friedman e Heinrich Edler von Mises, que consideram que a “mão invisível do mercado” seria capaz de promover o bem-estar para a maior parte da população. O Estado, aqui, como ente independente, deve agir de modo complementar à iniciativa privada, sendo o interesse coletivo contemplado no contexto dos embates do mercado (CARNOY, 1990).

Ainda em relação à concepção liberal, a dimensão propriamente coletiva seria, então o resultado natural da concorrência. Os indivíduos, impulsionados pelas aspirações de melhoria da sua condição e cada um agindo em nome do seu próprio interesse econômico, maximizariam o bem-estar coletivo. Nesse sentido, o funcionamento livre e ilimitado do mercado seria crucial

para o alcance dessa condição de bem-estar coletivo. O Estado deixaria de ser um interventor, concorrente da iniciativa privada e passaria a ter como função o fornecimento da base legal para que o mercado consiga maximizar os interesses privados e o bem-estar coletivo (CARNOY, 1990).

Esse debate sobre o caráter universal ou de classe do Estado e a constituição dos direitos do homem são elementos importantes na reflexão sobre as possibilidades e necessidades econômicas, sociais e políticas de universalização de serviços como os de saneamento. Os serviços públicos de saneamento básico são essenciais para a saúde e qualidade de vida da população, sendo perenes com relação a sua importância e demanda. Sendo assim, é uma atividade estratégica e financeiramente interessante ao sistema capitalista, que se molda à ideologia neoliberal, com a narrativa construída acerca da escassez de recursos públicos ou déficits fiscais para engendrar participações que visam sobretudo o lucro, característica natural do sistema capitalista.

Para efeito desta pesquisa, considera-se que o marco teórico mais adequado a ser trabalhado é o que entende o Estado como um espaço de conflitos, no qual a classe dominante usa o próprio poder coercitivo e aparato institucional para impor determinada visão de mundo, ao que se chama consenso, com o objetivo de garantir os seus interesses. Além disso, considerando que as políticas públicas, sob uma perspectiva inclusiva, devem contemplar a universalidade, adota-se no âmbito deste projeto, o pressuposto do saneamento básico como um direito social e universal. Vejamos como a condição de Estado como espaço de conflito e disputa em torno da hegemonia, assim como a constituição da noção de direitos humanos e direitos universais se expressam na ação de organizações públicas voltadas à prestação de serviços coletivos.

1.2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE SANEAMENTO BÁSICO

A formulação de políticas públicas se traduz originalmente como um conjunto de proposições ou de ações por parte do Estado dirigidas para a sociedade. Existe um amplo debate em torno da ampliação do conceito de política pública, incorporando nesse campo ações que têm como sujeito social as mais diversas organizações da sociedade civil. Porém, este trabalho observa a ação estatal, ainda que a implementação de políticas de saneamento possa contemplar a parceria ou a participação de entidades da sociedade civil. Dessa forma, a organização social, a história, o padrão cultural e a participação dos indivíduos do Estado devem ser consideradas na formulação de uma política pública que garanta os direitos da população (HELLER; CASTRO, 2007).

Segundo Mulas (2013), as ações de saneamento básico configuram serviços essenciais à vida humana e que devem ter garantias de universalização. Por possuírem caráter multidimensional, envolvendo diferentes áreas e instituições, tais ações são por natureza, espécies do gênero políticas públicas. O referido autor ainda considera alguns fatores como indispensáveis para uma política pública de saneamento, como o envolvimento de várias esferas de governo, a possibilidade de diferentes modalidades de prestação dos serviços, coordenação entre os diferentes autores, entre outros.

De acordo com Heller e Castro (2007), o saneamento básico deve fazer parte da atuação do Estado, demandando formulação, avaliação, organização institucional e participação popular. Segundo esses autores, os fatores políticos, socioeconômicos e culturais são condicionantes sistêmicos que devem ser considerados para um estudo sobre política e gestão em saneamento básico, pois direcionam as políticas públicas para o setor.

Para conceber o saneamento básico como um direito social e universal, é necessário refletir sobre as questões acima apresentadas, como também sobre outras questões abordadas ao longo deste trabalho para entendermos inclusive a complexidade das políticas públicas para o setor de saneamento em nosso país. Segundo Moraes (2009), é preciso compreender como fatores políticos, sociais e econômicos determinam a atuação do Estado nesse campo em um contexto histórico particular. A forma como o saneamento básico é tratado em cada país varia em função de elementos sociais, políticos e econômicos de cada período (BORJA; MORAES, 2006).

No Brasil, a integração das políticas de saneamento básico foi consolidada junto às políticas de saúde na Constituição Federal de 1988, que define como competência do Sistema Único de Saúde (SUS), a participação na formulação da política e execução das ações de saneamento básico (BRASIL, 1988). Portanto, a partir desse momento, o saneamento básico passa a ser considerado serviço essencial de competência do Estado.

No entanto, as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico foram estabelecidas pela Lei^o 11.445, de 05 de janeiro de 2007, a qual conceitua o referido setor como um conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais relativas ao:

- a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

- b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas (BRASIL, 2007, p.2).

Cumprido, porém, destacar, conforme Souza (2011), os motivos pelos quais as políticas de saneamento básico tiveram um histórico errático e pouco consolidado frente a outras políticas públicas. Segundo a mesma autora, são diversos os condicionantes que permeiam por questões como: quem decide e/ou coordena o setor e sobre a criação de acordos ou consensos.

Iniciando pela hierarquia das regras constitucionais, a Constituição de 1988 lista o saneamento como uma entre algumas competências partilhadas entre os três níveis de governo, mas o art. 21 determina que a União seja a responsável exclusiva para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, o que engloba habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Ou seja, embora o município seja o titular do serviço, ele não pode legislar contrariamente às diretrizes formuladas pela União (SOUZA, 2011).

O segundo aspecto diz respeito às características do federalismo brasileiro, no qual a União detém a maior parcela de ações de políticas públicas, condicionando a implementação dessas políticas públicas ao maior volume de recursos para o financiamento de inúmeros programas na área de saneamento. Dessa forma, fica configurada a prevalência de iniciativas e recursos da esfera federal que precisam de coordenação e mecanismos de cooperação entre os três níveis de governo (SOUZA, 2011).

A pluralidade de serviços inseridos na categoria saneamento básico pela Lei 11.445/2007 também pode ser considerada uma condicionante às políticas públicas para o setor, na medida em que a diversidade de cada um desses serviços não consegue imprimir o status de problema específico para o abastecimento de água e esgotamento sanitário, mantendo o saneamento como um problema inter-relacionado a vários outros, como por exemplo, ao desenvolvimento urbano, ao meio ambiente e à saúde. Logo, a agregação e a superposição de vários problemas ofuscam a definição de prioridades (SOUZA, 2011).

Para ratificar essa análise sobre as dificuldades relacionadas às políticas públicas para o saneamento básico, podemos também afirmar que o setor possui uma necessidade de volume de investimentos bastante superior à média dos demais serviços públicos, o que demanda custos fixos elevados de operação e capital específico. Dessa forma e por todo o exposto, a política de saneamento é falha na construção de consciência coletiva a favor de políticas mais efetivas (SOUZA, 2011).

Por outro lado, observamos que a orientação político-ideológica do governo sempre definirá a natureza da política pública para a área de saneamento básico. Mesmo nos países capitalistas, as políticas públicas terão características diferentes, uma vez que os tipos de gestão se situarão nos respectivos projetos e modelos de desenvolvimento tidos como social-democrata, no contexto de um “Estado de Bem-Estar Social”, mais universalista ou mais liberal (SWYNGEDOUW, 2004). No entanto, mesmo em países considerados como desenvolvidos, a universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico somente foi possível graças à forte atuação do setor público (CASTRO, 2007). Assim, será considerado no âmbito desta pesquisa, que o princípio da universalização deve possuir destaque no desenvolvimento das políticas públicas para o saneamento básico.

Segundo Borja (2004), o saneamento básico deve ser considerado como uma ação coletiva, representando uma meta social. A natureza das suas ações é de cunho social e de infraestrutura e o esforço para a sua promoção deve partir de vários níveis, envolvendo a sociedade e o Estado. Dessa forma, as ações de saneamento básico podem ser consideradas como ações de saúde pública, de desenvolvimento urbano e de proteção ambiental, constituindo-se em serviços essenciais e dever do Estado.

1.3 LEI 14.026/2020 – OS RISCOS IMPOSTOS AO SANEAMENTO

Aprovada em julho de 2020, a Lei Federal 14.026/2020 (BRASIL, 2020) foi denominada o novo marco legal do saneamento, termo esse que será utilizado nesta dissertação apenas com o objetivo de identificar a lei em referência, pois o país já contava com um marco legal para o saneamento, a Lei° 11.445/2007 (BRASIL, 2007), que não foi revogada pela nova lei, mas modificada. Apesar de muitos conceitos da lei de 2007 estarem presentes na versão de 2020, a primeira grande expectativa frustrada diz respeito ao reconhecimento de que a água e o esgotamento sanitário fossem, então, reconhecidos como direitos humanos, conforme resolução da ONU, da qual o Brasil é signatário (IAS, 2021).

O processo que culminou com a alteração do marco legal do saneamento começou em 2018, no governo de Michel Temer (MDB) e teve sequência no governo de Jair Bolsonaro (PL), com pelo menos quatro projetos de lei, sendo duas Medidas Provisórias, a 844 (BRASIL, 2018a) e a 868 (BRASIL, 2018b), que expiraram por falta de consenso político. No entanto, em 2019, foi proposto o Projeto de Lei 3.261/2019 (BRASIL, 2019a), de autoria do senador Tasso Jereissati (PSDB) e para agilizar o processo, o executivo propôs outro projeto de lei com o mesmo teor, o Projeto de Lei 4.162/2019 (BRASIL, 2019b). Após aprovação na Câmara e no Senado, a lei foi sancionada, com vetos, pela presidência da República e foi mantida pelo Congresso em março de 2021 (IAS, 2021).

A nova Lei é composta de 24 artigos que alteram centenas de dispositivos em 7 diferentes leis. Os vetos presidenciais atingiram 12 artigos e o mais discutível é o que impede a possibilidade de reconhecimento e renovação dos contratos de programa, que permitiam a gestão associada, prevista no artigo 241 da Constituição Federal, que possibilitava a delegação dos serviços públicos às CESBs pelos municípios sem necessidade de licitação (IAS, 2021).

Antes da alteração da LDNSB em 2020, os processos de delegação exigiam a autorização por parte das câmaras municipais, através da realização de convênio de cooperação ou consórcios públicos para posterior assinatura dos contratos de programa pelo poder executivo e pela prestadora dos serviços públicos, geralmente uma empresa estadual de água e esgoto. Os contratos continham regras de prestação e tarifação, mas permitiam que as estatais assumissem os serviços sem concorrência. O novo marco passa a exigir processos de licitação para a delegação dos serviços, extinguindo os contratos de programa e prevendo apenas contratos de concessão. Assim, a empresa que vier a assumir os serviços de determinado município, bloco regional ou microrregião, deve ser contratada após a abertura de licitação, com participação de empresas públicas e privadas (IAS, 2021).

Pelas novas regras, os contratos de programa que já estavam em vigor foram mantidos e, até 31 de março de 2022, os contratos em situação de ajuste puderam ser prorrogados por até 30 anos. No entanto, as CESBs deveriam comprovar viabilidade econômico-financeira, ou seja, as empresas deveriam demonstrar que conseguiriam fazer a gestão dos serviços por conta própria, via cobrança de tarifas e contratação de dívida. Além disso, os contratos (novos e antigos) também deveriam se comprometer com metas de universalização a serem cumpridas até o fim de 2033: cobertura de 99% para o fornecimento de água potável e de 90% para coleta e tratamento de esgoto (Lei 14.026/2020). Outros critérios também deveriam ser atendidos, como não interrupção dos serviços, redução de perdas e melhoria nos processos de tratamento (IAS, 2021).

De acordo com Leite *et al* (2022), a opção política do novo marco legal de saneamento básico foi claramente abrir o nicho da exploração dos serviços de água e de esgoto sanitário para a iniciativa privada, com o objetivo de torná-la um ator preponderante na prestação de tais funções. Segundo Di Pietro (2014), isso ocorre, pois a Lei 14.026/2020 (BRASIL, 2020) veda a preferência na contratação das empresas públicas prestadoras dos serviços de água e saneamento, assim como proíbe a renovação e a celebração de novos contratos de programa, que independem de licitação e têm validade por prazo considerável, com cláusula de renovação automática.

Ao analisar tendências mundiais nos serviços de água, Lobina (2015) destaca que cidades, regiões e países em todo o mundo optam cada vez mais por fechar as possibilidades de privatização dos serviços de água em um processo denominado remunicipalização. Lobina (2015) esclarece inclusive que o processo de remunicipalização não acontece, necessariamente, na esfera municipal, podendo alcançar um contexto mais amplo.

Como panorama dessa temática, Lobina e Hall (2013) desenvolveram um estudo em que apresentam uma lista de remunicipalizações pelo mundo. O intuito principal dos autores é mostrar que os casos ocorridos nos últimos anos em países desenvolvidos e em transição aconteceram a partir de três razões: problemas gerais que afetam a privatização da água, independentemente do país e/ou do regime regulatório; eficiência igual ou maior dos serviços públicos de água, juntamente com preços mais baixos resultantes da eliminação de lucros excessivos; e vantagem comparativa do setor público tanto ao creditar o direito humano à água e ao saneamento, como em alcançar outros objetivos sociais e ambientais (LOBINA, HALL; 2013).

No Brasil, é importante observar que segundo o Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS), a prestação de serviço realizada pelas concessões privadas possui alguns índices piores que os das companhias públicas. As perdas de água (físicas e comerciais somadas) atingem 39% nas empresas públicas e 41% nas empresas privadas. Em relação ao atendimento com esgoto, enquanto o índice de atendimento total e urbano para as empresas públicas atingem os percentuais de 48,3% e 56,1%, respectivamente, no caso das empresas privadas, esses índices são de 45,8% e 48,2% (SNIS, 2022a).

Outra questão das mais relevantes em relação às introduzidas pela Lei 14.026/2020, diz respeito à titularidade dos serviços, ou seja, à responsabilidade de um ente público de organizar o conjunto de aspectos referentes à prestação dos serviços. É importante ratificar que a titularidade dos serviços de saneamento compete aos municípios, conforme o art. 30, V, da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a quem cabe organizar e prestar, diretamente ou sob

regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local. Porém, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842/RJ (BRASIL, 2013), que fixou essa titularidade ao município, pode haver, no caso das regiões metropolitanas, compartilhamento da titularidade entre estados e municípios, desde que exercida de forma colegiada, por meio de assembleias com a participação de todos os prefeitos e do governador do estado (SILVA *et al*, 2022).

Dessa forma, com a justificativa de garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços de água e esgoto com ganho de escala e possibilidade de uso do subsídio cruzado, a nova lei incorpora o exercício da titularidade para além da esfera municipal, podendo essa responsabilidade ser compartilhada através de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, que deverão formatar uma instância de governança interfederativa que deliberará sobre a organização, a prestação dos serviços, os contratos, a fiscalização e a regulação (IAS, 2021). A racionalidade regional, muitas vezes, tem o objetivo de suplantar as dificuldades encontradas pelas gestões municipais, especialmente no que diz respeito aos recursos financeiros e à logística, em face das diversas realidades existentes entre os municípios (LEITE *et al*, 2022).

A regionalização prevista pelo novo marco do saneamento está amparada pelo Estatuto da Metrópole, Lei 13.089/2015 (BRASIL, 2015), que estabelece para as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, um novo arranjo para a formação das unidades regionais de saneamento básico, estabelecido pelos estados (por meio de lei complementar) ou blocos regionais, a serem criados pela União. Para a definição desses agrupamentos de municípios, é necessário haver o compartilhamento de instalações operacionais de infraestrutura de água e/ou esgotamento sanitário entre dois ou mais municípios (IAS, 2021).

No entanto, a Lei 14.026/2020 condiciona o arranjo da regionalização como ferramenta indutora de alocação dos recursos federais e combina essa diretriz com a disponibilização de incentivos extras para os blocos regionais com estudos avançados de concessão, parcerias público-privada (PPP) ou privatização dos serviços públicos de saneamento básico, através de outras modalidades como, por exemplo, abertura do capital das CESBs em bolsa de valores (IAS, 2021). A partir desse ponto, os argumentos a favor da regionalização perdem sentido, pois a tornam obrigatória, com modelagem a ser criada pela União, nos casos em que o estado competente não consiga criar uma lei complementar dentro do prazo previsto.

Embora a regionalização possa ser adotada como instrumento de desenvolvimento e esteja prevista no ordenamento jurídico brasileiro há algum tempo, deveria ocorrer de maneira planejada e técnica, em projeções ambientais, econômicas, sociais e humanas (SILVA *et al*,

2022). A medida imposta pela Lei 14.026/20 (BRASIL, 2020) não pode estar ao serviço, quase exclusivo, de uma mudança na correlação de forças econômicas públicas e privadas no setor de saneamento, agora visto como setor de negócios (SILVA *et al*, 2022).

As questões relacionadas à Política Federal de Saneamento Básico também merecem destaque, na medida em que o Novo Marco Legal trouxe algumas mudanças em relação às atribuições do governo federal, como a criação do Comitê Interministerial de Saneamento Básico (CISB), a definição de responsabilidade como coordenador da política federal para o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) e a nova atribuição da Agência Nacional de Águas (ANA), que passa a ser responsável pela definição de normas de referência (IAS, 2021).

As atribuições de competência da ANA foram seriamente ampliadas e ganharam maior complexidade. Pela nova lei, são competências da agência: fixar normas de referência para a regulação dos serviços públicos de saneamento básico, seus titulares e entidades reguladoras e fiscalizadoras; padronizar os instrumentos negociais de prestação de serviços públicos de saneamento básico; além de fixar critérios para a contabilidade regulatória e o sistema de avaliação do cumprimento dos objetivos de ampliação dos serviços. No entanto, é importante observar que os prazos foram subvertidos em razão dos efeitos de cada ato, posto que a regionalização, após a vedação de celebração e/ou renovação dos contratos de programa, consiste na imediata privatização dos serviços. Ou seja, foi estabelecido um prazo bem mais alargado para o exercício das complexas novas funções regulatórias e tal equação pode ocasionar a restrição do acesso ao direito humano à água. (SILVA *et al*, 2022).

Segundo Borja e Moraes (2020), o retrocesso estabelecido para os serviços de água e esgoto após a promulgação da Lei 14.026/2020 é enorme, ao induzir a privatização dos serviços públicos de saneamento básico, a referida lei veda os contratos de programa, eliminando a possibilidade de gestão associada entre entes federados (art. 241 da CF 1988) e a continuação da efetiva atuação das companhias estaduais de água e esgoto; condiciona o acesso a recursos federais à adesão dos municípios a unidades regionais; bem como restringe a autonomia municipal e revoga os dispositivos que permitiam a possibilidade de autogestão na prestação dos serviços públicos de saneamento rural.

O Brasil se coloca na contramão da história, visto que, em todo o mundo, há um movimento de reestatização ou remunicipalização dos serviços, dado o reconhecimento dos limites da atuação privada em um serviço que se constitui em um monopólio natural, que impõe investimentos significativos e com caráter eminentemente social, sendo um direito humano que não permite o diálogo com a lógica do capital, já que os lucros estão vinculados à cobrança de

tarifas elevadas e à exclusão das populações com baixa capacidade de pagamento, gerando a manutenção das desigualdades de atendimento (BORJA; MORAES, 2020).

Nesse sentido, por tudo o que foi exposto, seria importante retomar o debate sobre a Lei 14.026/2020 com ampla participação pública, para que ela seja revista ou até mesmo completamente revogada. Seria necessário considerar o direito humano à água e ao saneamento como princípios básicos, assegurar a garantia à água àqueles que não possuem capacidade de pagamento e estabelecer instrumentos que reforcem o controle social, o planejamento e a capacidade técnica dos gestores públicos. O país deveria ampliar a proteção das pessoas mediante um verdadeiro e democrático marco regulatório e o diálogo entre os setores e os segmentos envolvidos (BRITTO, 2019).

1.4 EVIDÊNCIAS DO ESTADO CLASSISTA NO SANEAMENTO BÁSICO

Neste subcapítulo da pesquisa, objetivou-se trazer algumas evidências do caráter de classe do Estado discutido no subcapítulo 1.1. A generalização consensual sobre a austeridade fiscal, aliada ao avanço da financeirização, pode contribuir para a diminuição dos investimentos no setor de saneamento, embora as empresas estatais possam ser consideradas superavitárias e tenham disponibilidade financeira própria para avançar na universalização dos serviços (HUNGARO; ALMEIDA, 2020).

Antes de explicitar os exemplos propriamente relacionados a esses aspectos, vale ressaltar uma vez mais o conceito de sociedade de classes por meio da epígrafe a seguir, extraída da obra de Engels, *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*:

[...] o Estado [...] é antes um produto da sociedade, quando esta chega a um determinado grau de desenvolvimento; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa irremediável contradição com ela própria e está dividida por antagonismos irreconciliáveis que não consegue conjurar. Mas, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos colidentes não se devorem e não consumam a sociedade em luta estéril, faz-se necessário um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da “ordem”. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado (ENGELS, 2002, p. 191).

Em primeiro lugar, vejamos o caso da distribuição de dividendos da Companhia de Saneamento do Estado de Minas Gerais (Copasa), que possui ações negociadas na Bolsa do Brasil (B3) desde 2006. Toda empresa com ações listadas na B3 pode, pela Lei das S.A., distribuir a título de dividendos, até 25% do lucro líquido ajustado aos seus acionistas anualmente (HUNGARO; ALMEIDA, 2020).

Em 2020, enquanto as empresas congêneres listadas em bolsa, a exemplo da Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) e da Companhia de Saneamento de São Paulo (Sabesp),

distribuíram em média, dividendos totais da ordem de 3,88%¹ e 3,10%², respectivamente, a Copasa pagou incríveis 50,99%³ em dividendos aos seus acionistas (Status Invest, 2023). Apenas como elemento de comparação, em 2020, a taxa Selic alcançou o valor de 2,0%⁴ ao ano, o menor desde que o Banco Central passou a divulgar a meta para a Taxa Selic para fins de política monetária, em 1999.

É interessante lembrar que o maior acionista da Copasa é justamente o governo do estado de Minas Gerais. Verificou-se então através de uma operação legal, o pagamento de dividendos e juros sobre capital próprio no total de 25 vezes a taxa Selic ao final de 2020. Ou seja, o governo do estado usou de um mecanismo questionável do ponto de vista discricionário, para transferir aos cofres do estado, recursos gerados pela Copasa e que poderiam ser reinvestidos nos sistemas de água e esgoto do estado de Minas Gerais.

Nos últimos anos, um dos debates mais frequentes no Brasil para a área de infraestrutura em geral, e particularmente para o setor de saneamento, tem sido a participação do capital privado para alavancar o nível de investimentos. Dado o baixo nível de investimentos, o argumento dos que defendem o aumento da participação privada sugere que faltam recursos no setor público para a realização dos investimentos e que o capital privado seria a fonte necessária para esse aumento. Como sugerem as evidências aqui expostas, parte desses recursos já se encontram dentro das próprias companhias estatais. Eles estão sendo canalizados para o próprio mercado financeiro, via distribuições extraordinárias de proventos (dividendos e juros sobre capital próprio) e via pagamento de juros da dívida do setor público. Parte das receitas das estatais tem sido drenadas justamente por aqueles que defendem o discurso da austeridade (HUNGARO; ALMEIDA, 2020).

É importante também citar o exemplo do estado do Rio de Janeiro, que promoveu em abril de 2021, o leilão de concessão da Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro (Cedae). Em 2017, o estado do Rio de Janeiro estava mergulhado em uma enorme crise fiscal, fruto da queda de receita relacionada aos royalties do petróleo. O estado não tinha recursos para pagar o funcionalismo estadual e aderiu ao regime de recuperação fiscal do governo federal, que suspendeu os pagamentos da dívida com a União e garantiu alívio no caixa para regularizar a folha de pagamento. Além disso, o governo do estado também tomou um

¹ Vide: <https://statusinvest.com.br/acoes/sapr11>

² Vide: <https://statusinvest.com.br/acoes/sbsp3>

³ Vide: <https://statusinvest.com.br/acoes/csmg3>

⁴ Vide: <https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17224/nota>

empréstimo em dezembro de 2017, no valor de R\$ 2,9 bilhões de reais, dando em garantia, as ações da Cedae, com previsão de pagamento da dívida em três anos (GONÇALVES, 2017).

Na sequência à tomada do empréstimo, ao longo de três anos subsequentes, o governo do estado do Rio de Janeiro, encomendou ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), estudos para a concessão da Cedae, que acabou ocorrendo em quatro blocos regionais. A questão que se coloca é se essa sequência de fatos já não estaria planejada. O governo do estado, sem recursos em 2017, toma um empréstimo onde o avalista é o governo federal (Michel Temer), que o condiciona a um plano de estudos para alienar a última empresa de economia mista do estado do Rio de Janeiro (GONÇALVES, 2017).

Esses dois casos explicitados acima trazem elementos empíricos relevantes ao debate anteriormente travado sobre o caráter de classe ou universalizante do próprio estado – afinal, não estaríamos, então, diante do “desvio” da função do Estado como ente que deveria implementar políticas de incentivo ao saneamento básico que, conceitualmente, é um bem social? Ou essa é de fato a natureza da ação estatal em uma sociedade de classes? – O fato é que as empresas estaduais de saneamento possuem capacidade de investimento, conhecem as demandas e necessidades da população e possuem expertise técnica – esse patrimônio deve ser utilizado para a gestão do saneamento, com vistas à universalização dos serviços e manutenção dos sistemas ou para fins completamente diversos aos objetivos para o qual foram criadas?

Dessa forma, o que se constata é que o Estado se move através de interesses de classe e do viés ideológico dos governantes e/ou da conjuntura política vigente em cada época, podendo ser influenciado de forma direta e explícita pelos interesses do mercado. Embora também tenha sido um exemplo da disputa de interesses hegemônicos, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) propiciou a realização de interesses que envolveram amplos setores da sociedade. Lançado em 2007, o programa “provocou uma inflexão nos padrões históricos de investimentos realizados em saneamento básico no país” (ARAÚJO FILHO; REGO; MORAIS, 2012, p. 2).

Após quase duas décadas praticamente sem investimentos no setor, tivemos ao longo dos últimos governos (2007-2015), investimentos maciços através do PAC Saneamento, que fizeram os índices de cobertura avançar, principalmente em relação à coleta e tratamento de esgoto (ARAÚJO FILHO; REGO; MORAIS, 2012). Em 2021, por exemplo, após 6 anos desse período de investimentos, os avanços em coleta de esgoto saltaram de 48,1% para 55,8% e no tratamento de esgoto, avançaram de 37,5% para 51,2%, com relação a 2008, primeiro ano após o início desse período (SNIS, 2022b).

Importante ressaltar que embora o Estado se mova por um viés econômico e político ideológico de segmentos de classes e de governantes, que podem mudar a cada quatro anos, as consequências para o setor e, conseqüentemente, para o atendimento à população podem ser sentidas por vários anos. Uma decisão de concessão, por exemplo, significa na prática, que a iniciativa privada terá o direito de explorar os serviços de determinada localidade por vinte ou trinta anos. Caso o serviço não seja bem gerido por cinco ou dez anos, a população e o poder concedente (município) poderiam requerer a substituição do prestador de serviço ou até um retorno à estatização original, porém, na prática, esse processo demanda tempo, recursos e a pior consequência, que seria a ausência de atendimento do serviço a quem mais precisa.

Dessa forma, o planejamento e decisões acerca dos tipos de prestação para o setor, aliado à tomada de decisões que não tenham um caráter estritamente técnico-gerencial, torna-se a principal questão a ser considerada para o alcance da universalização dos serviços, pois uma decisão equivocada pode gerar um enorme atraso com relação ao acesso da população a um bem essencial, que hoje, já traz consequências negativas em relação à saúde pública e à desigualdade social. Além dos desafios naturais relacionados ao tempo e aos recursos para implementação dos sistemas de água e esgoto, seria desastroso perder outros tantos anos por decisões políticas e de gestão mal avaliadas e implementadas.

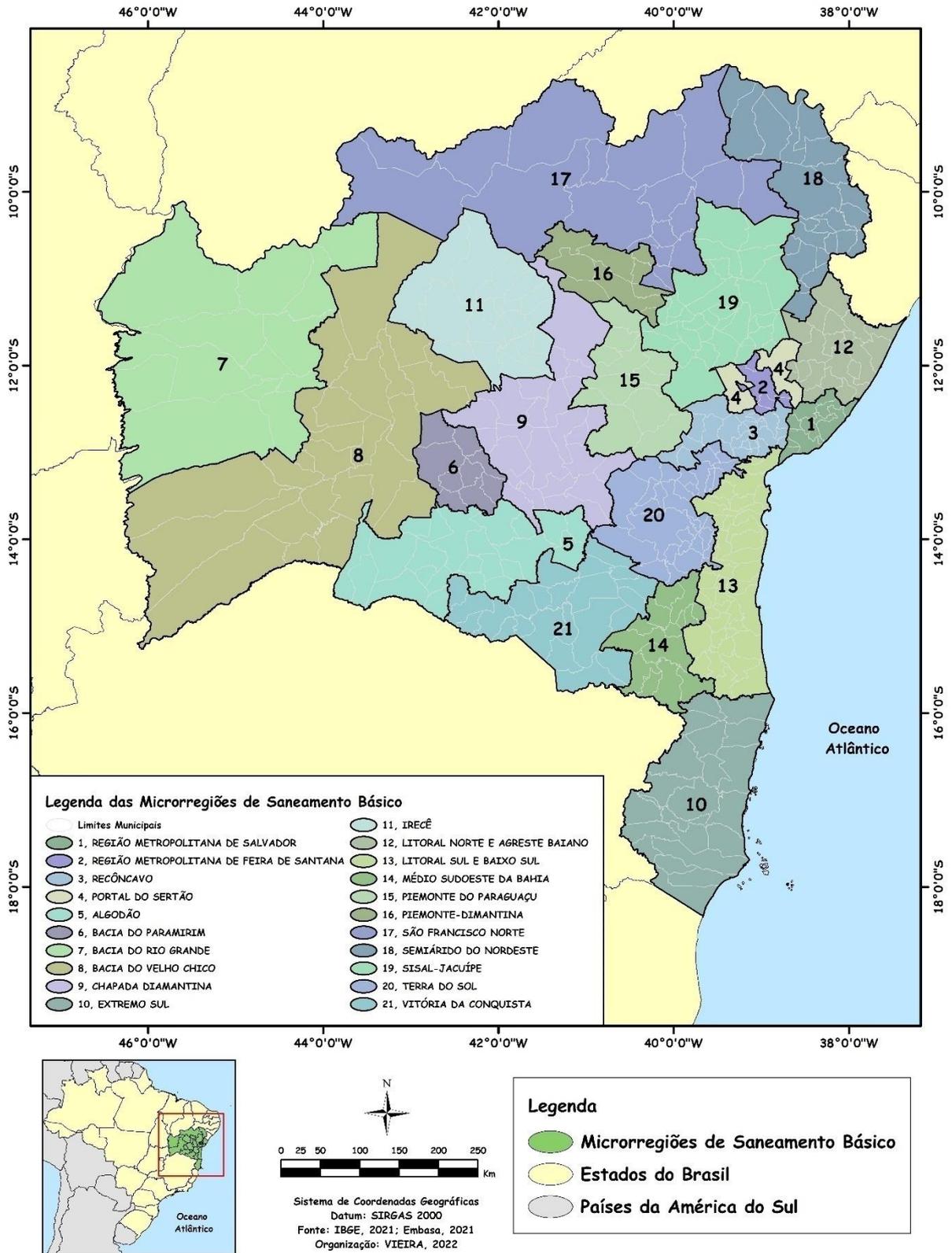
2 METODOLOGIA

Esse estudo pode ser denominado com uma pesquisa descritiva exploratória. Segundo Gil (1989), os objetivos de uma pesquisa descritiva se concentram em identificar características de determinada população ou objeto de estudo. Já as pesquisas exploratórias são empregadas para “[...] aumentar o entendimento do problema de administração”, bem como “[...] reunir informações anteriores sobre o tópico para refinar a questão de pesquisa” (COOPER *et al.*, 2003, p. 222).

Em primeiro lugar, para a realização dessa pesquisa, houve a necessidade de conhecer o histórico das políticas públicas de saneamento básico, em especial para os serviços de água e esgoto da Bahia, entender as nuances da Lei 14.026/2020, além de dar significado e importância ao mecanismo de subsídio cruzado como elemento central na prestação de serviços à população do estado da Bahia.

Foi preciso também entender como o setor está estruturado no estado e utilizar como espacialização não só os municípios, mas uma consideração exigida pelo novo marco legal do saneamento no que se refere à regionalização dos serviços de água e esgoto, que na Bahia, está formatada em dezenove microrregiões de saneamento, acrescidas das regiões metropolitanas, de Salvador e Feira de Santana (Figura 1).

Figura 1 — Microrregiões e Regiões Metropolitanas de Saneamento da Bahia



Fonte: IBGE, 2021; Embasa, 2021

Ao caracterizar os objetivos, identificou-se a necessidade de se utilizar procedimentos de coleta e análise de dados, usando as técnicas de pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo. Devido ao caráter da pesquisa que envolve a importância da Embasa para a universalização do saneamento no estado, essa pesquisa possui uma dimensão quali-quantitativa. Para analisar as características de prestação de serviços da Embasa, foi necessário trazer informações prévias referentes aos tipos de prestação dos serviços existentes atualmente no estado, os índices de cobertura dos serviços de água e esgoto, bem como os recursos investidos, além de entender a importância dos municípios dentro da microrregião em que se encontram.

Como principal base de dados do estudo, foi utilizado o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) que é atualmente, a base de dados mais completa sobre o setor de saneamento no Brasil. Criado em 1996, como parte do Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS), o SNIS vem sendo desenvolvido e administrado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério do Desenvolvimento Regional (SNS/MDR). O SNIS consolida informações institucionais, administrativas, operacionais, gerenciais, econômico-financeiras, contábeis e da qualidade da prestação dos serviços de saneamento básico (SNIS, 2022a).

Os dados coletados junto a prestadores de serviços e municípios de todo o país permitem monitorar e avaliar a prestação de serviços, definir políticas, projetos e ações para qualificar a gestão, orientar atividades regulatórias, facilitar o controle social e ampliar e melhorar o atendimento à população. Também ajudam a identificar prioridades de investimentos e a orientar a aplicação de recursos públicos. Em relação à abrangência da gestão, o SNIS reúne informações de prestadores estaduais, regionais e municipais de serviços de acesso à água, coleta e tratamento de esgoto. Os dados de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto estão disponíveis para o período de 1995-2021, em sua última versão, do ano de 2022, pois o SNIS possui defasagem de um ano em relação aos dados (SNIS, 2022a).

É importante esclarecer que o SNIS é composto a partir da resposta voluntária dos prestadores de serviços que atendem aos municípios com rede de abastecimento de água ou rede coletora de esgotos ou que possuem somente soluções alternativas e individuais desses serviços. Os prestadores de serviço podem ser as prefeituras municipais, companhias estaduais, empresas públicas, autarquias municipais, empresas privadas ou organizações sociais. Nesse sentido, serão essas as bases de dados que ajudarão na análise dos avanços, riscos, limitações e desafios para a Embasa, o estado da Bahia e seus municípios (SNIS, 2022a).

As informações que ajudaram a caracterizar a prestação dos serviços de água e esgoto dos 417 municípios baianos, com a identificação do prestador de serviço nos respectivos componentes água e/ou esgoto para delimitação da área de atuação da Embasa, bem como a população urbana e total foram extraídas do SNIS em conjunto com outros dados abaixo indicados. A população dos 417 municípios do estado em 2021, foi projetada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e a população urbana foi estimada pelo SNIS a partir da aplicação do percentual de urbanização apurado pelo IBGE por município no último censo demográfico realizado em 2010 (SNIS, 2022a).

Os demais indicadores obtidos pelo SNIS serão do tipo secundários e apresentados em duas classes distintas: operacionais e financeiros. Os indicadores operacionais buscam identificar informações que explicitem a observação da aplicação e do empenho dos prestadores na universalização dos serviços. Deste modo, serão apresentados os seguintes dados operacionais agregados:

- a) índice de atendimento com rede de água: urbano (IN023) e total (IN055);
- b) índice de atendimento com esgotamento sanitário: urbano (IN024) e total (IN056).

É importante considerar que toda a análise dos dados apresentados seguiu os critérios definidos pelo SNIS no que se refere ao conceito de atendimento. Dessa forma, os índices de atendimento total (IN055) e urbano (IN023) para abastecimento de água contemplam apenas serviços que utilizam redes públicas de água. O cálculo não inclui soluções individuais ou alternativas, como poços, nascentes, cisternas, chafarizes, entre outras. De igual modo, para os índices de atendimento com esgotamento sanitário, os índices de atendimento total (IN056) e urbano (IN024) de esgotamento sanitário do SNIS são referentes a serviços que utilizam redes públicas (SNIS, 2022a).

Embora o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab), por exemplo, considere também as soluções individuais para a composição dos índices de atendimento, a escolha pelo critério “ligação às redes públicas” se deu por dois motivos: o primeiro é que a análise envolve a Embasa, uma CESB que utiliza esse critério como padrão de atendimento; e o segundo, em consequência de o SNIS ser a base de dados mais completa e atualizada para o saneamento brasileiro, conforme mencionado anteriormente (SNIS, 2022a).

No entanto, por haver variadas formas de atendimento aos serviços de água e esgotamento sanitário, além do critério de ligação às redes, torna-se importante para o âmbito desta pesquisa não apresentar dados relacionados a déficits, visto que esse conceito é mais complexo, envolvendo aspectos relacionados inclusive à qualidade de atendimento e que para

a zona rural, outras soluções individuais podem configurar atendimento. Dessa forma, também serão explicitados alguns dados do IBGE - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Anual (PNAD Contínua), em sua última referência, no ano de 2019.

Em relação às informações financeiras escolhidas para esta pesquisa e que terão a finalidade de agregar o quanto foi investido nos serviços de água e esgoto do estado e na área de abrangência da Embasa para o período de 10 anos (2012-2021), os dados extraídos foram:

- a) investimentos realizados pelo prestador de serviços: em água (FN023) e esgoto (FN024);
- b) investimentos realizados pelo município: em água (FN042) e esgoto (FN043); e
- c) investimentos realizados pelo Estado: em água (FN052) e esgoto (FN053).

Além de comparar os investimentos realizados pela Embasa e pelos municípios que possuem prestação local dos serviços, um dos objetivos dessa pesquisa foi verificar o percentual de recursos aportados em cada componente, água e esgoto. Nesse sentido, foram usadas as fórmulas abaixo para quantificar o total de investimentos nos dois componentes:

- a) investimentos totais em água = FN023 + FN042 + FN052; e
- b) investimentos totais em esgoto = FN024 + FN043 + FN053.

É importante destacar que para o total de investimentos da Embasa em água e esgoto, as informações FN042 e FN043 (investimentos realizados pelos municípios) não contribuíram para o volume total, visto que os municípios não realizam investimentos quando há uma CESB como prestadora dos serviços. Nesse caso, a Embasa teve contribuições das informações FN023 e FN024 (investimentos realizados pelo prestador de serviços) somadas às informações FN052 e FN053 (investimentos realizados pelo Estado). O mesmo raciocínio é aplicado para os municípios com prestação local dos serviços e que são atendidos por órgãos da administração indireta (autarquias, empresas públicas ou sociedade de economia mista com administração pública).

Para o caso dos municípios que são atendidos por órgãos da administração direta (prefeituras ou secretarias), o raciocínio é oposto, ou seja, não houve contribuição das informações FN023 e FN024 (investimentos realizados pelo prestador de serviços), tendo nesse caso, contribuições das informações FN042 e FN043 (investimentos realizados pelos municípios) e das informações FN052 e FN053 (investimentos realizados pelo Estado).

Para uma análise sobre a origem dos recursos aplicados pela Embasa ao longo dos 10 anos pesquisados (2012-2021), houve também a necessidade de extrair do SNIS, as seguintes informações, conforme o contratante:

- a) pelo prestador de serviços: investimentos com recursos próprios (FN030), com recursos onerosos (FN031), com recursos não onerosos (FN032) e investimentos totais (FN033);

b) pelo estado: investimentos com recursos próprios (FN055), com recursos onerosos (FN056), com recursos não onerosos (FN057) e investimentos totais (FN058).

Para apuração dos montantes investidos por ano pela Embasa, segundo o critério origem de recurso, foram utilizadas as seguintes fórmulas:

- a) investimentos com recursos próprios = FN030 + FN055;
- b) investimentos com recursos onerosos = FN031 + FN056;
- c) investimentos com recursos não onerosos = FN032 + FN057; e
- d) investimentos relacionados ao governo federal = FN031 + FN032 + FN056 + FN057.

Já para apuração dos montantes investidos por ano pela Embasa, segundo o critério contratante do recurso, foram utilizadas as seguintes fórmulas:

- a) investimentos totais pelo prestador = FN033 = FN030 + FN031 + FN032;
- b) investimentos totais pelo estado = FN058 = FN055 + FN 056 + FN057; e
- c) investimentos totais da Embasa (Prestador + Estado) = FN030 + FN031 + FN032 + FN055 + FN056 + FN057, que devem ser iguais a soma FN033 + FN058.

Nos capítulos 5 e 6, as informações obtidas e compiladas serão analisadas conforme objetivos específicos indicados na introdução deste trabalho. A descrição das informações e indicadores utilizados estão explicitados no quadro 1.

Esta pesquisa não teve como objetivo realizar uma análise mais aprofundada que levasse em consideração itens como a qualidade de atendimento com o abastecimento de água ou com tratamento de esgoto, por exemplo. Para esses itens, o SNIS também reporta as informações dos municípios e prestadores, com informações relacionadas a paralisações e interrupções sistemáticas para o abastecimento de água e outros índices sobre tratamento de esgoto, porém, esses não foram o foco deste trabalho, embora também sejam critérios importantes para os sistemas de água e esgoto.

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com um Diretor da Embasa e com um Assessor da Superintendência de Saneamento da Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Estado da Bahia (SIHS), órgão responsável pela formulação e execução da Política Estadual de Saneamento, com o objetivo de agregar informações e entender as possibilidades de universalização dos serviços até 2033, considerando os avanços, riscos, limitações e desafios disponíveis para tal objetivo.

É importante salientar que não se recorreu aqui a estratégia de saturação na coleta de dados qualitativos do tema estudado com as entrevistas realizadas. Outras opiniões poderiam ter sido capturadas em forma de entrevista, porém, as dificuldades de natureza prática, como disponibilidade e tempo, inviabilizaram a realização de um número maior de entrevistas.

Porém, é preciso destacar o caráter estratégico dos entrevistados escolhidos uma vez que eles estão inseridos em posições importantes da estrutura do saneamento do estado da Bahia e trazem relevância institucional à pesquisa. Outrossim, foi informado desde o início aos entrevistados, a decisão de não revelar as suas identidades ao longo do texto, com o objetivo de obter respostas fidedignas às suas linhas de pensamento e para que não houvesse nenhuma espécie de constrangimento futuro ou prejuízo às suas funções laborais.

Ao longo do texto, estão inseridas algumas contribuições dessas entrevistas, fazendo referência aos entrevistados como E1(Embasa) e E2 (SIHS). O Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) para a realização da entrevista está inserida no Apêndice I e a transcrição completa das duas entrevistas consta no Apêndice II.

Também foram utilizadas para a presente pesquisa, informações coletadas nos sites dos principais órgãos públicos competentes ao saneamento básico no Brasil, tais como:

- a) Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR);
- b) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- c) Empresa Baiana de Saneamento (Embasa);
- d) Secretaria de Infraestrutura Hídrica e de Saneamento (SIHS); e
- e) Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab).

Além disso, foram utilizados como fonte de informações leis, projetos de leis, portarias, artigos científicos, dissertações, teses, livros, anais de congressos, seminários e simpósios, publicações de entidades de classe e demais bibliografias relacionadas à pesquisa em questão. Os principais descritores a serem utilizados na coleta de informações serão: saneamento básico; abastecimento de água; subsídio cruzado; e políticas públicas.

Quadro 1– Informações e Indicadores dos Prestadores de Serviços de Água e Esgoto

| INSTITUIÇÃO: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO (SNS) / MIN. DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR) | | |
|---|---|--|
| SNIS 2022 (Base 2021) – DADOS SECUNDÁRIOS / COMPONENTES ÁGUA E ESGOTO | | |
| IN023 | ÍNDICE DE ATENDIMENTO URBANO DE ÁGUA | |
| | $\frac{AG026}{G06A} \times 100$ | AG026: População urbana atendida com abastecimento de água G06A: População urbana residente do(s) município(s) com abastecimento de água POP_URB: População urbana do município do ano de referência (Fonte: IBGE) |
| IN055 | ÍNDICE DE ATENDIMENTO TOTAL DE ÁGUA | |
| | $\frac{AG001}{G12A} \times 100$ | AG001: População total atendida com abastecimento de água G12A: População total residente do(s) município(s) com abastecimento de água POP_TOT: População total do município do ano de referência (Fonte: IBGE) |
| FN023 | INVESTIMENTO REALIZADO EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELO PRESTADOR DE SERVIÇO | |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de abastecimento de água, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. | |

| INSTITUIÇÃO: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO (SNS) / MIN. DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR) | |
|---|--|
| SNIS 2022 (Base 2021) – DADOS SECUNDÁRIOS / COMPONENTES ÁGUA E ESGOTO | |
| FN042 | INVESTIMENTO REALIZADO EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELO(S) MUNICÍPIO(S) |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Município, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de abastecimento de água, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. |
| FN052 | INVESTIMENTO REALIZADO EM ABASTECIMENTO DE ÁGUA PELO ESTADO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Estado, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de abastecimento de água contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. |
| IN024 | ÍNDICE DE ATENDIMENTO URBANO DE ESGOTO REFERIDO AOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS COM ÁGUA |
| | $\frac{ES026}{G06A} \times 100$ <p>ES026: População urbana atendida com esgotamento sanitário G06A: População urbana residente do(s) município(s) com abastecimento de água G06B: População urbana residente do(s) município(s) com esgotamento sanitário POP_URB: População urbana do município do ano de referência (Fonte: IBGE)</p> |
| IN056 | ÍNDICE DE ATENDIMENTO TOTAL DE ESGOTO REFERIDO AOS MUNICÍPIOS ATENDIDOS COM ÁGUA |
| | $\frac{ES001}{G12A} \times 100$ <p>ES001: População total atendida com esgotamento sanitário G12A: População total residente do(s) município(s) com abastecimento de água, segundo o IBGE G12B: População total residente do(s) município(s) com esgotamento sanitário, segundo o IBGE POP_TOT: População total do município do ano de referência (Fonte: IBGE)</p> |
| FN024 | INVESTIMENTO REALIZADO EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO PELO PRESTADOR DE SERVIÇO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de esgotamento sanitário, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. |
| FN043 | INVESTIMENTO REALIZADO EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO PELO(S) MUNICÍPIO(S) |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Município, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de esgotamento sanitário, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. |
| FN053 | INVESTIMENTO REALIZADO EM ESGOTAMENTO SANITÁRIO PELO ESTADO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Estado, em equipamentos e instalações incorporados ao(s) sistema(s) de esgotamento sanitário, contabilizado em Obras em Andamento, no Ativo Imobilizado ou no Ativo Intangível. |
| FN030 | INVESTIMENTO COM RECURSOS PRÓPRIOS REALIZADO PELO PRESTADOR DE SERVIÇO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, pago com recursos próprios oriundos da cobrança dos serviços, de receitas não operacionais, de integralização ou de adiantamento para futuro aumento de capital pelos acionistas ou de captações no mercado decorrentes da venda de ações. |
| FN031 | INVESTIMENTO COM RECURSOS ONEROSOS REALIZADO PELO PRESTADOR DE SERVIÇO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, pago com recursos de empréstimo tomados junto à CAIXA, BNDES ou outros agentes financeiros (oriundos do FGTS, FAT ou outras fontes) e empréstimos de financiamentos externos (BID, BIRD e outros), retornáveis por meio de amortizações, juros e outros encargos, incluindo-se ainda captações decorrentes da venda e posterior recompra de debêntures vinculadas a investimentos pré-estabelecidos. |
| FN032 | INVESTIMENTO COM RECURSOS NÃO ONEROSOS REALIZADO PELO PRESTADOR DE SERVIÇO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, pago com recursos não reembolsáveis (oriundos do Orçamento Geral da União - OGU -, orçamentos do Estado, Distrito Federal ou Município, ou de outras fontes, como por exemplo: doações, investimentos pagos pelos usuários), que não oneram o serviço da dívida, também denominados recursos a fundo perdido. |
| FN033 | INVESTIMENTOS TOTAIS REALIZADOS PELO PRESTADOR DE SERVIÇO |
| | Valor dos investimentos totais realizados no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo próprio prestador de serviços, pagos com recursos próprios (FN030), onerosos (FN031) e não onerosos (FN032) |
| FN055 | INVESTIMENTO COM RECURSOS PRÓPRIOS REALIZADO PELO ESTADO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Estado, pago com recursos próprios oriundos do Orçamento Geral do Estado. |
| FN056 | INVESTIMENTO COM RECURSOS ONEROSOS REALIZADO PELO ESTADO |
| | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Estado, pago com recursos de empréstimo tomados junto à CAIXA, BNDES ou outros agentes financeiros (oriundos do FGTS, FAT ou outras fontes) e também empréstimos de financiamentos externos (BID, BIRD e outros), retornáveis por meio de amortizações, juros e outros encargos. |

| INSTITUIÇÃO: SECRETARIA NACIONAL DE SANEAMENTO (SNS) / MIN. DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (MDR) | |
|--|--|
| SNIS 2022 (Base 2021) – DADOS SECUNDÁRIOS / COMPONENTES ÁGUA E ESGOTO | |
| | INVESTIMENTO COM RECURSOS NÃO ONEROSOS REALIZADO PELO ESTADO |
| FN057 | Valor do investimento realizado no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Estado, pagos com recursos não reembolsáveis (oriundos do Orçamento Geral da União - OGU -, orçamento do Município, ou de outras fontes, como por exemplo: doações), que não oneram o serviço da dívida, também denominados recursos a fundo perdido. |
| | INVESTIMENTOS TOTAIS REALIZADOS PELO ESTADO |
| FN058 | Valor dos investimentos totais realizados no ano de referência, diretamente ou por meio de contratos celebrados pelo Estado, pagos com recursos próprios (FN055), onerosos (FN056) e não onerosos (FN057). |

Fonte: Elaboração própria a partir do Glossário de Informações e Indicadores SNIS 2021

3 A ESTRUTURA DO SANEAMENTO NA BAHIA

O terceiro capítulo dessa pesquisa tem como objetivo trazer um panorama atual dos serviços de água e esgoto do estado da Bahia. O primeiro subcapítulo traz a estrutura da prestação de serviços e posiciona o estado em relação ao país no que se refere aos índices de atendimento de água e esgoto. O segundo subcapítulo aborda o conceito do mecanismo de subsídio cruzado e de como a Embasa está inserida nesse contexto. O terceiro subcapítulo traz elementos relacionados aos planos do governo do estado em relação à algumas possibilidades de prestação dos serviços pela Embasa e o quarto subcapítulo aborda as adaptações e atendimentos aos decretos relacionados ao novo marco legal do saneamento.

3.1 ACESSO AO SANEAMENTO NO ESTADO DA BAHIA

O estado da Bahia é uma unidade da federação com enormes dimensões e desigualdade expressiva. Possui aproximadamente 15 milhões de habitantes, é o quinto maior estado em extensão territorial, com cerca de 70% de seu território em região semiárida. Possui enormes carências sociais dentre as quais podemos citar a questão do saneamento básico. A Bahia tem um déficit de atendimento muito grande, que se acentua na maior parte das cidades do interior do estado. A maior parte das cidades tem populações com menos de 50 mil habitantes, algumas com perfil predominantemente rural e com uma grande carência no que se refere ao abastecimento de água e à coleta e tratamento de esgoto (LOUREIRO, 2009).

Em breve histórico sobre políticas públicas e a estrutura do saneamento básico do estado, podemos dizer que até a década de sessenta, não havia uma concepção bem definida para o setor, no que se refere ao atendimento à população. Esse cenário que era comum em todo país e não só na Bahia, começou a mudar com a ascensão dos militares ao governo (1964), e com o pilar da centralização de poder, que direcionaram as ações de saneamento básico no país (SAMPAIO, 2013).

O eixo central para essa diretriz foi a criação do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) em 1971 e de uma Companhia Estadual de Saneamento Básico (CESB) para cada estado da federação. O foco das ações das CESBs sempre foi apenas os serviços de água e esgoto, o que trouxe uma enorme contribuição para o saneamento, já que ampliou o acesso da população a esses serviços, principalmente no que se refere ao abastecimento de água nas áreas urbanas (SAMPAIO, 2013).

No estado da Bahia, até o surgimento do Planasa, a prestação de serviços de água e esgoto era feita pelos próprios municípios ou por meio da Fundação Serviço de Saúde Pública (FSESP). No âmbito do Planasa, foi criada na Bahia, através da Lei Estadual 2.929/1971, a

Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Estado, além da Companhia Metropolitana de Águas e Esgoto (Comae) e a Companhia de Saneamento do Estado da Bahia (Coseb), que atuavam na capital e interior do estado, respectivamente (LOUREIRO, 2009).

Ainda em 1971, foi criada a Embasa para atuar na área urbana, e sua subsidiária, a Companhia de Engenharia Rural da Bahia S/A (Cerb), para atuar nas comunidades rurais. Em 1975, a Embasa incorporou as atribuições da Comae e Coseb, que foram extintas (LOUREIRO, 2009).

Em relação à legislação que trata do saneamento no estado da Bahia, anos mais tarde, houve a promulgação da Lei Federal 11.445/2007, conhecida como lei nacional do Saneamento Básico e da Lei Estadual 11.172/2008, que fundamentam os princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplinando por exemplo, o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada dos serviços públicos de saneamento (LOUREIRO, 2009). No que se refere à regulação dos serviços de saneamento, o Estado da Bahia criou a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa), autarquia sob regime especial vinculada na época, à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), através da Lei Estadual 12.602/2012 (SAMPAIO, 2013).

Em relação à estrutura de prestação de serviços de água e esgoto do estado, a Bahia tem 417 municípios, onde existem as seguintes formas de gestão: companhia estadual de saneamento básico (sociedade de economia mista), empresa pública municipal, autarquia municipal, órgãos da administração direta, empresa privada e administração realizada por organização de associações (SAMPAIO, 2013). A distribuição de prestadores por município está apresentada na Tabela 1. Porém, além dos prestadores diretos, é importante inserir uma breve descrição sobre os outros órgãos relacionados ao saneamento na Bahia.

Em nível estadual, a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), criada a partir da Lei Estadual 13.204/2014, tem por finalidade fomentar, acompanhar e executar estudos e projetos de infraestrutura hídrica, bem como formular e executar a Política Estadual de Saneamento Básico, no que se refere aos componentes água e esgoto (SIHS, 2023). A Sedur é responsável pelos dois outros componentes: resíduos sólidos e águas pluviais, o que desperta críticas de técnicos da área, visto que os quatro componentes do saneamento deveriam ter a gestão integrada por uma única secretaria. A Agersa, a Cerb e a Embasa, já citadas anteriormente, estão subordinadas à SIHS por meio de administração indireta (SIHS, 2023).

Em nível municipal, os Serviços Autônomos de Água e Esgotos (SAAE) são prestadores de serviços criados por lei como autarquias municipais, possuindo autonomia técnica, financeira e administrativa. É um modelo tradicional que remonta um período antes da década

de setenta, quando os municípios tinham incentivos da FSESP para gerir seus sistemas. Posteriormente, os municípios que não aderiram à política do Planasa em relação à formatação das companhias estaduais de saneamento, criaram seus próprios serviços de água e esgoto (SAMPAIO, 2013).

Outro modelo de prestação de serviço são as associações de moradores, que podem atuar em mais de uma comunidade e possuem a função de coordenar a manutenção preventiva e corretiva dos sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário implantados na zona rural do estado. No caso da Bahia, esse modelo é representado pela Central, que atua em localidades com sistema de abastecimento de água, implantados ou não pela Cerb, e cuja comunidade, por meio de sua associação local, manifesta interesse por essa atividade. Em alguns casos, essas associações podem implantar sistemas por meio de contratação de empresas especializadas, fato não muito comum devido às suas limitações financeiras (SAMPAIO, 2013).

Tabela 1— Tipos de Prestadores de Serviço de Água e Esgoto no Estado da Bahia

| Perfil do Prestador | Municípios Atendidos | | | |
|---|----------------------|------------|--------|------------|
| | Água | Percentual | Esgoto | Percentual |
| Administração Pública Direta | 13 | 3,1% | 58 | 13,9% |
| Autarquia | 28 | 6,7% | 17 | 4,0% |
| Empresa Privada (Brasil Central Eng. / Serra do Ramalho) | 1 | 0,3% | 0 | 0 |
| CIA Estadual (Embasa) | 366 | 87,7% | 112 | 26,8% |
| Empresa Pública (Emsae / Sobradinho) | 1 | 0,3% | 1 | 0,3% |
| Socied. Econ. Mista com Adm. Púb. Local (Emasa / Itabuna) | 1 | 0,3% | 1 | 0,3% |
| Municípios sem Informações | 7 | 1,6% | 228 | 54,7% |
| Total | 417 | 100% | 417 | 100% |

Fonte: Elaboração própria a partir do SNIS 2022

Para entender o desempenho da Embasa, é necessário antes analisar os índices de atendimento do estado da Bahia, visto que a presença da empresa é majoritária entre os municípios baianos. Dessa forma, esses números indicam em boa medida, os avanços e lacunas do atendimento para o estado, sobre os quais a Embasa tem boa parcela de responsabilidade. Em relação à cobertura de atendimento com os serviços de água e esgoto, segundo o SNIS 2022, que explicita as informações de 2021, o estado da Bahia ainda apresenta índices que necessitam de grande melhoria. A população total atendida com abastecimento de água chega a 81% e a população urbana do estado possui um atendimento próximo da universalização, de 98,4%, o

que evidencia a carência dos serviços para a população rural, que soma cerca de 4 milhões de pessoas no estado (SNIS, 2022b).

Em relação à Região Nordeste, a Bahia possui números melhores, pois a cobertura da região com atendimento de água chega a 74,7% para a população total e a 90,1% para a população urbana. Quando comparada ao Brasil, a Bahia se encontra em situação pior para o atendimento da população total, porém, com índice melhor para a população urbana, pois o Brasil possui cobertura de 84,2% para a população total e de 93,5% para a população urbana (SNIS, 2022a).

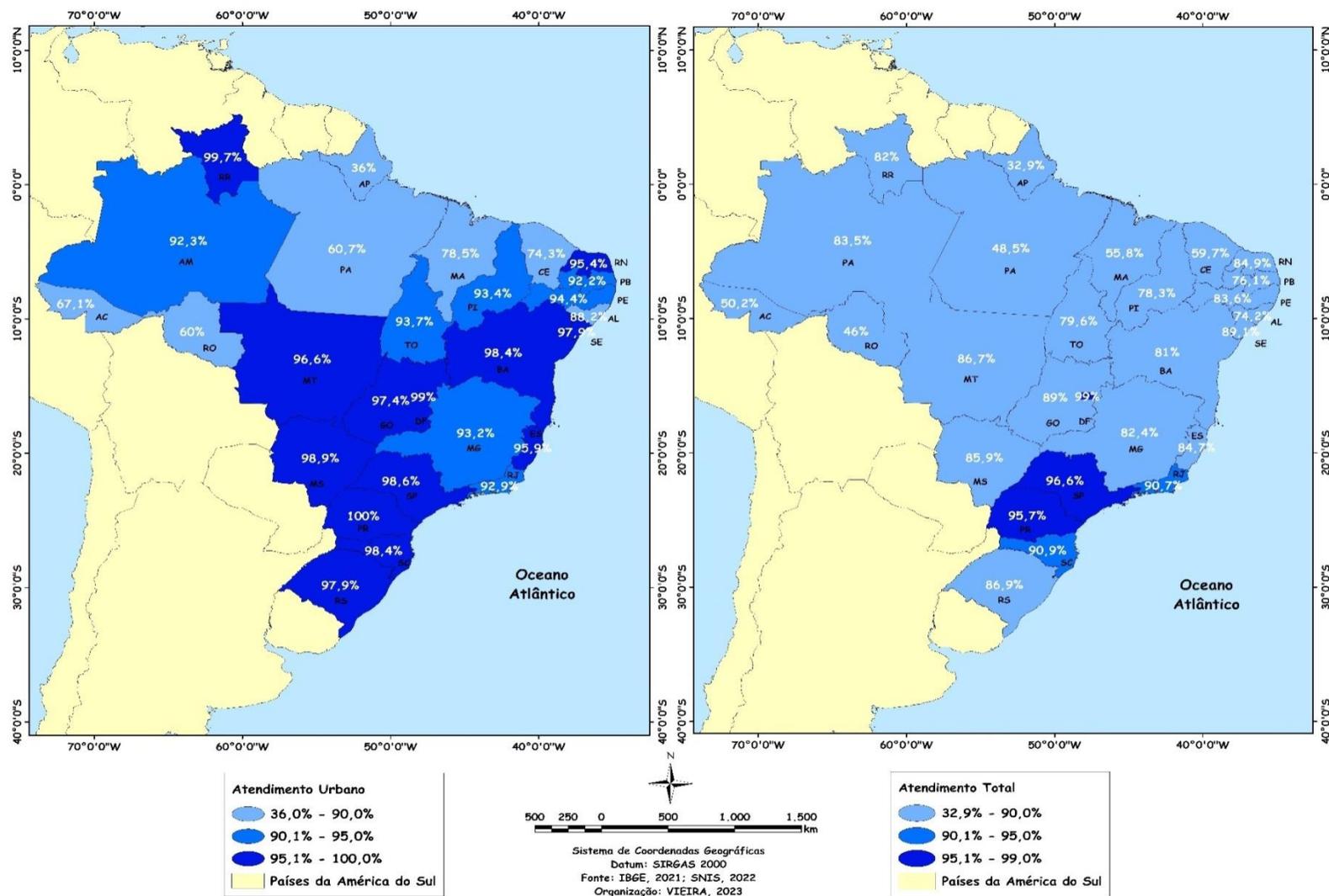
Em relação aos demais estados da federação, a Bahia se destaca em comparação a cobertura de atendimento urbano com rede de água, conforme a figura 2 da próxima página. A Bahia tem o melhor índice entre os estados do Norte e Nordeste, ficando atrás apenas de Roraima, que possui índice de 99,7%, porém, com população urbana estimada em 510 mil habitantes. Comparado ao restante do Brasil, o índice de atendimento urbano com água da Bahia é o 6º melhor, empatado com o estado de Santa Catarina (98,4%) e ficando atrás apenas dos estados do Paraná (100%), Roraima (99,7%), Distrito Federal (99%), Mato Grosso do Sul (98,9%) e São Paulo (98,6%) (SNIS, 2022a).

Já em relação ao índice de atendimento total com água, a Bahia (81%) possui números piores que todos os estados das Regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste. Entre as Regiões Norte e Nordeste, ainda possui índice pior que Sergipe (89,1%), Rio Grande do Norte (84,9%), Pernambuco (83,6%) e Amazonas (83,5%). Ainda que seja o estado mais populoso entre as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e o 4º com maior população do país, para o atendimento total de água, a Bahia está distante de pelo menos 2 dos maiores estados, em população, respectivamente: São Paulo (96,6%) e Rio de Janeiro (90,7%). Em um ranking de atendimento para a população total com abastecimento de água, a Bahia encontra-se atualmente na 17ª posição (SNIS, 2022a).

Embora não seja o foco deste trabalho, é importante citar como informação complementar, o índice operacional referente às perdas nos sistemas de abastecimento de água. De acordo com o Diagnóstico Temático de Serviços de Água e Esgoto - Visão Geral, publicado em dezembro de 2022, o índice de perdas para o país é de 40,3% e para a Bahia é de 39,7%, um pouco menor que a média nacional (SNIS, 2022a). As perdas estão relacionadas a dois fatores: perdas aparentes, quando a água consumida não é contabilizada (cobrada) devido a situações como ligações clandestinas (gatos) e submedição (falta de calibragem nos hidrômetros), e perdas reais, quando há vazamentos em pontos das infraestruturas de distribuição (SNIS, 2022a).

Outra informação interessante ligada diretamente à qualidade do serviço de abastecimento de água refere-se às intermitências, que podem ser de dois tipos: paralisações, que provocam interrupção do fornecimento em situações como queda de energia e necessidade de reparos e interrupções sistemáticas, que resultam em racionamento ou rodízio do abastecimento por fatores como dificuldade de produção de água, manobras no sistema e subdimensionamento das infraestruturas de distribuição (SNIS, 2022a). Os dados referentes a 2021, revelam para o país, 68,1 mil paralisações e 376,6 mil interrupções sistemáticas dos serviços de água (SNIS, 2022a). A publicação Diagnóstico Temático de Serviços de Água e Esgoto - Visão Geral não traz as informações para o estado da Bahia. Apesar da extrema relevância, o tratamento das informações de qualidade dos serviços ainda encontra barreiras devido à dificuldade dos prestadores em consolidar rotinas padronizadas de obtenção e sistematização das informações para preenchimento no SNIS.

Figura 2 — Índice de Atendimento Urbano e Total com Rede de Água por Unidades da Federação (2021)



Fonte: IBGE 2021; SNIS, 2022

Ainda de acordo com o SNIS 2022, em relação à cobertura com esgotamento sanitário, a situação é muito mais grave. Na Bahia, esse índice chega a 41,4% para a população total e a 54,6% para a população urbana, ou seja, para esse serviço, ainda há uma enorme carência para todo o estado. Com relação ao Nordeste, o atendimento é de 30,2% para a população total e de 39,2% para a população urbana, podendo-se concluir que o estado ainda se encontra em situação melhor que a média nordestina. Em relação aos índices nacionais, a situação da Bahia é pior tanto para a população total quanto para a população urbana, pois os índices brasileiros são respectivamente de 55,8% e 64,1% em relação ao atendimento a esgotamento sanitário (SNIS, 2022a)

Analisando a figura 3, em relação ao índice de cobertura urbana com esgotamento sanitário, a Bahia também se encontra em situação privilegiada com relação aos estados do Norte e Nordeste, ficando atrás apenas dos estados de Roraima (83,9%) e da Paraíba (92,2%). A situação dos outros estados da federação é muito heterogênea quanto a esse índice. Por exemplo, os estados de Mato Grosso (48,1%), Santa Catarina (32,2%) e Rio Grande do Sul (39,3%) possuem índices muito baixos de cobertura, similares aos de alguns estados do Nordeste. Os melhores estados nesse ranking são: São Paulo (94,7%), Paraíba (92,2%) e o Distrito Federal (91,8%). A Bahia encontra-se na 11ª posição, com o índice de 54,6% (SNIS, 2022a).

No que se refere ao atendimento total com esgotamento sanitário, a situação revela-se muito pior em todo o país. Porém, nas Regiões Norte e Nordeste, a Bahia (41,4%), ainda que possua um índice muito baixo, tem a segunda melhor posição, ficando atrás apenas de Roraima (66%). Os estados com as melhores posições nesse ranking são: São Paulo (92,2%), Distrito Federal (91,8%) e o Paraná (75,5%). A Bahia está na décima posição, mas com menos da metade de sua população total atendida por redes de esgoto (SNIS, 2022a).

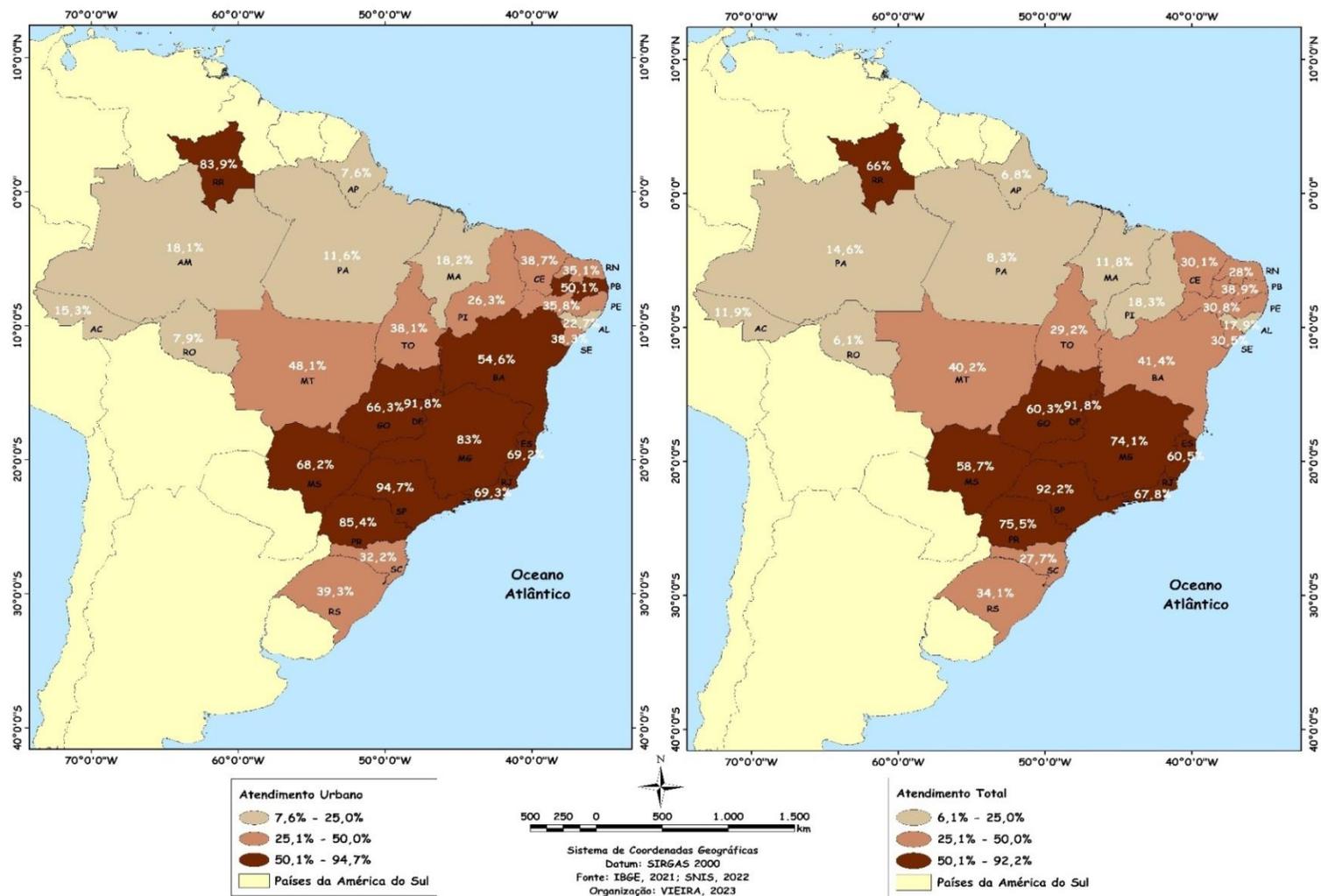
Ainda em relação ao componente esgotamento sanitário, embora não seja o foco deste trabalho, é relevante explicitar como informação complementar os dados relacionados ao tratamento de esgoto, reportados pelo SNIS. De acordo com o Diagnóstico Temático de Serviços de Água e Esgoto - Visão Geral, o índice para o país é de 51,2% e para o estado da Bahia, é de 46,7% (SNIS, 2022a). Esse índice representa o esgoto tratado frente ao volume total gerado e tem maior relação com a abrangência das infraestruturas que coletam a água que se torna esgoto após usos domésticos, que é estimada entre 80% e 85% (SNIS, 2022a).

Esse índice do SNIS aponta volumes tratados em relação ao total de esgoto produzido e a referência é o volume de água consumida, que dificilmente alcança índices acima de 90,0%, pois nem toda a água gera esgotos, conforme menção anterior. No entanto, nos casos em que

ocorram possíveis infiltrações de águas pluviais nas redes de esgoto, o percentual da água que se torna esgoto pode superar o índice de 100%. Há também o índice que mede o quanto de esgoto coletado foi tratado. Nessa perspectiva, para o país, o índice é de 80,8% e para o estado da Bahia, o índice chega a 83,2% (SNIS, 2022a).

Na realidade, ao analisar a situação de água e esgoto do país, é fácil constatar que ao longo dos anos, as grandes cidades e as regiões urbanas do país foram as que mais receberam recursos, principalmente no que se refere aos sistemas de abastecimento de água. Além disso, as cidades menores, inseridas em zonas rurais, ainda carecem de avanços significativos em abastecimento de água e a situação relacionada ao esgoto é muito ruim na maior parte do país. Estima-se que aproximadamente 100 milhões de pessoas não têm acesso a sistemas de esgotos no país e a situação é mais crítica fora das zonas urbanas (SNIS, 2022a).

Figura 3 — Índices de Atendimento Urbano e Total com Rede de Esgoto por Unidades da Federação (2021)



Fonte: IBGE, 2021; SNIS, 2022

Em relação aos investimentos realizados no país em 2021, segundo o SNIS 2022, é interessante compararmos não só o percentual investido em cada região do país em relação à população, bem como em relação aos déficits de atendimento, sendo déficit aqui definido pelo critério do SNIS de conexão às redes de água e esgoto.

A Região Nordeste, por exemplo, que representa aproximadamente 27% da população brasileira, recebeu em investimentos para os dois componentes em 2021, cerca de 21,1% do total investido no país. Já a Região Sudeste, que representa cerca de 42% da população, recebeu 49,5% dos investimentos totais. Para o estado da Bahia, a situação não difere da Região Nordeste, pois com uma população que representa 7% de toda a população brasileira, os investimentos no mesmo período foram de 5% do total investido no Brasil em sistemas de água e esgoto (SNIS, 2022a).

O Diagnóstico Temático de Serviços de Água e Esgoto – Visão Geral, publicado em dezembro de 2022, realiza um comparativo interessante entre os déficits urbanos de acesso e os investimentos em água e esgoto por macrorregião geográfica em relação aos investimentos totais do país, de 2017 a 2021. Enquanto na Região Sudeste, os déficits em água e esgoto são de 27% e 25,1% para um percentual de investimento respectivo de 48,5% e 53,7%, na Região Nordeste, os déficits alcançam 37% e 35,5%, para um investimento respectivo de 23,6% e 16,1% (SNIS, 2022a).

Após a aprovação do novo marco legal do saneamento básico, ficou estabelecida para o país, uma nova meta de universalização dos serviços até 2033. Segundo informações obtidas por E1 (Embasa) (Informação verbal)⁵, para atingir tal objetivo em sua área de atuação, estima-se investimentos da ordem de R\$ 1,45 bilhões por ano para os próximos 11 anos.

Dessa forma, evidencia-se uma necessidade muito grande de investimentos para o estado atingir a universalização dos serviços de água e esgoto. Todo o ciclo da água que envolve o abastecimento, desde a captação em fontes confiáveis, passando pelo tratamento e distribuição, somado à posterior coleta e tratamento adequado dos efluentes exigem recursos técnicos, de planejamento e principalmente financeiros que os municípios baianos em sua maioria não conseguem acessar, conforme será evidenciado no capítulo 6 desta pesquisa.

Nesse sentido, as Companhias de Água e Esgoto criadas nos anos 70 assumem um papel estratégico para a garantia da universalização dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, já que utilizam o subsídio cruzado, podendo também obter ganhos de escala em sistemas integrados.

⁵ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

3.2 MECANISMO DO SUBSÍDIO CRUZADO E O EXEMPLO DA EMBASA

No início da década de 70, através do Planasa, o Sistema Financeiro de Saneamento (SFS) foi o responsável pela expansão de investimentos fundamentais para garantir a infraestrutura urbana no país, além de impulsionar os estados a constituírem as Companhias Estaduais de Saneamento (CESB), sob a forma de sociedade de economia mista, permitindo assim que a organização dos serviços, de forma regionalizada, trouxesse ganhos de escala, além de viabilizar a implementação do subsídio cruzado como forma de garantir a inclusão dos municípios mais pobres na área de abrangência das CESB (OLIVEIRA; MACEDO, 2018).

Macedo e Schuntzemberger (2016) defendem que o acesso a bens e serviços básicos pode ser considerado desigual no país. Para eles, essa desigualdade pode ser ainda maior nas áreas rurais, constituídas por indivíduos de baixa renda, com padrões culturais distintos dos urbanos e, em sua maioria, com baixo poder de exercer sua cidadania.

Dado que uma boa parcela da população brasileira não possui renda suficiente para custear a tarifa resultante dos custos relacionados aos serviços de saneamento básico, verifica-se a necessidade de intervenção por parte do governo, seja no subsídio direto ou indireto, pois a não implantação do saneamento básico adequado impacta diretamente nas questões de saúde pública e traz dificuldades à população em geral (OLIVEIRA; MACEDO, 2018). Madeira (2010) destaca que em face à essencialidade e externalidades dos serviços de água e esgoto, pode-se afirmar que esses são serviços de utilidade pública e que as questões da universalidade, qualidade e equidade da prestação dos serviços são fundamentais.

A adoção do subsídio cruzado no setor do saneamento permite ao governo a fuga da restrição orçamentária, permitindo a criação de uma nova receita, oriunda de regiões mais ricas, para subsidiar outras mais necessitadas, dispersando os custos entre os consumidores de um modo não aparente, portanto, não utilizando da receita orçamentária para a universalização. Ao governo, caberia a obrigação de efetivação das políticas sociais, à sociedade parece vantajoso subsidiar as classes de baixa renda, pois a falta do serviço implica em custos para a sociedade em geral, como problemas de saúde pública, alta mortalidade infantil, que geralmente são maiores do que os custos da oferta do serviço de saneamento (OLIVEIRA; MACEDO, 2018).

Benassi (2011) conclui que uma política pública e a responsabilidade social podem estar inter-relacionadas, sem que a parcela da população que mais necessita seja prejudicada e que não cabe somente ao Estado a obrigação de promover o bem-estar, a sociedade também é responsável por isso. Heller (2015), ex-relator especial das Nações Unidas (ONU) sobre água e esgotamento sanitário, é a favor do subsídio cruzado na cobrança da tarifa de água, com a

opinião de que os ricos devem pagar mais, subsidiando os mais pobres, o que seria uma transferência direta no sistema de cobrança. Em diversos trechos, a Lei 11.445/2007 faz menção ao subsídio a fim de atingir a universalização dos serviços de saneamento. No art. 3, inciso VII desta lei, é definido o conceito de subsídio como o instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico. Quanto às características dos subsídios, a respectiva lei, em seu art. 31, apresenta as seguintes categorias:

- a) subsídio relacionado ao destinatário: quando o benefício ocorrer diretamente ao usuário por meio de crédito no custeio do serviço. Ou indireto, quando o benefício é concedido diretamente ao prestador de serviço;
- b) subsídio relacionado à origem: subsídio via estrutura tarifária, ou seja, uma determinada categoria de usuários subsidia parte da tarifa de outros usuários, o que também é conhecido como subsídio cruzado. Quanto à origem, os subsídios também podem ser do tipo fiscais, ou seja, são subsidiados por meio de alocação de recursos orçamentários; e
- c) subsídio relacionado à abrangência: refere-se a um subsídio que está limitado pelo âmbito geográfico de um determinado titular do serviço público. Quanto à abrangência também pode ser “entre localidades”, que consiste no subsídio entre dois ou mais titulares do serviço.

No seu art. 30, a referida lei estabelece que a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração diversos fatores, entre eles a garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento aos usuários de menor renda, a proteção do meio ambiente e a capacidade de pagamento dos consumidores (BRASIL, 2007).

O capítulo VI da mesma lei versa sobre os aspectos econômicos e sociais dos serviços prestados. Nele, consta a conciliação entre a sustentabilidade econômico-financeira da concessionária e as metas de universalização do acesso. Nesse sentido, as diretrizes que norteiam a formação de tarifas seriam a ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços, a recuperação dos custos incorridos na prestação de serviço, em regime de eficiência e a remuneração adequada do capital investido pelos prestadores de serviços (BRASIL, 2007).

O governo deve buscar as formas mais adequadas para ofertar os serviços de saneamento básico e a utilização de subsídios se caracteriza como um instrumento de política pública e peça fundamental para a universalização dos serviços de saneamento e para a melhoria da qualidade de vida da população, em especial, da parcela mais carente da sociedade (OLIVEIRA; MACEDO, 2018).

Castro (2012) tem o entendimento de que a política social é composta por um conjunto de programas e ações do Estado que garantem a oferta de bens e serviços, a transferência de renda e a regulação de elementos do mercado. A proteção social dos cidadãos manifesta-se na seguridade social, com foco na solidariedade aos indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade, entre os quais a incapacidade de ganhar a vida por conta própria em decorrência de fatores externos, independem da vontade individual.

Tanto os governos quanto as sociedades mais ricas possuem responsabilidades com os segmentos sociais situados nas menores faixas de renda, e nesse sentido, minimizar a desigualdade no acesso ao saneamento é um desafio para a toda a sociedade e um direito de todo o cidadão. Logo, a adoção de uma tarifa social que possibilita às famílias de baixa renda ter acesso a esses serviços é justificada pelas externalidades positivas atreladas à disponibilidade dos mesmos (OLIVEIRA; MACEDO, 2018).

O risco relacionado às ações decorrentes do novo marco regulatório do saneamento é o da quebra do modelo vigente que utiliza o mecanismo do subsídio cruzado, gerando uma concentração das empresas privadas nas regiões mais atrativas e deixando para as operadoras públicas, os municípios menores, o que pode gerar um desequilíbrio econômico-financeiro das CESB, que teriam que revisar suas tarifas, majorando o repasse de custos às regiões que necessitam de subsídio.

O estado da Bahia é um ótimo exemplo da dependência do mecanismo de subsídio cruzado para a prestação de serviços de água e esgoto. Para os próximos anos, o modelo de regionalização juridicamente aprovado para a Bahia, será instituído com a divisão do estado em dezenove microrregiões de saneamento, além das regiões metropolitanas de Salvador e Feira de Santana. No entanto, é importante observar a figura 4 abaixo, que mostra a enorme dependência financeira relacionada a poucos municípios para os quais a Embasa presta os serviços de água e esgoto: cerca de 54% da receita total da companhia é oriunda de apenas 6 dos 366 municípios nos quais a empresa atua. Dando sequência a análise do gráfico, chega-se à conclusão de que apenas 13 municípios são responsáveis por 64% do faturamento total da Embasa (EMBASA, 2022a).

Em relação a essa questão da importância do subsídio cruzado na área de atendimento da Embasa, o E2 (SIHS) traz uma contribuição importante.

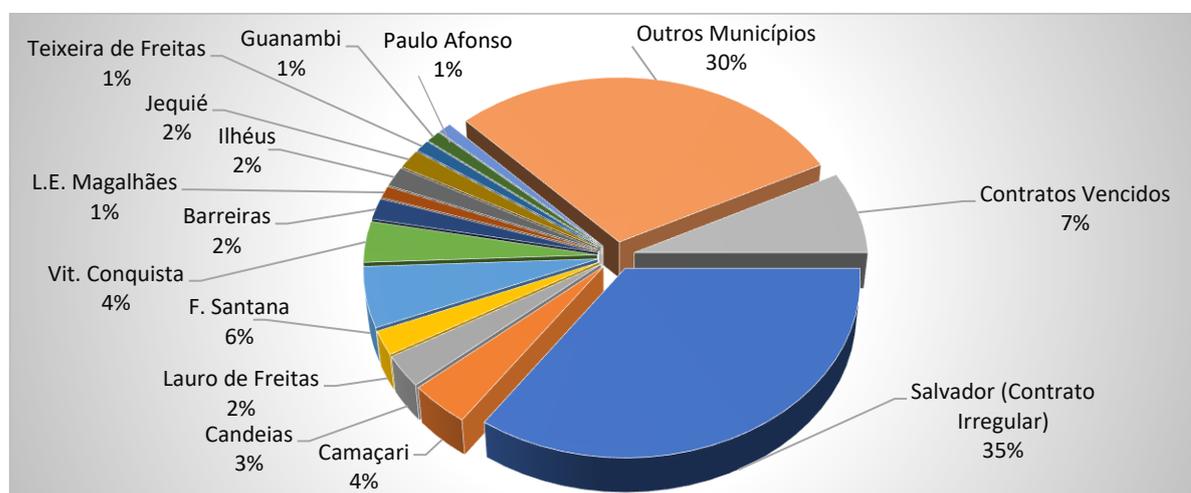
Eu vou resumir no seguinte: sem o subsídio cruzado, não teríamos saneamento no estado da Bahia, pois a Embasa não teria a menor condição de atender a esses 366 municípios. A pobreza é muito grande, é aquela história, tem município que a Embasa opera, que o que ela fatura, não é o que ela arrecada, não porque você sabe que ela não arrecada tudo o que fatura, tem a inadimplência que é uma coisa séria, que dá um trabalho desgraçado[...] nem todos pagam, tem os inadimplentes e isso é natural [...]

para mim, decorre da própria dificuldade financeira, muitos são safadeza mesmo, a gente sabe disso, mas a grande maioria é por questão de dificuldade financeira... Aí o que acontece? A Embasa pega aquela conta, vai negociar, divide em sessenta vezes, dá toda a condição para que aquela pessoa possa pagar, porque a pessoa não pode ficar sem água[...] ela vai ter que dar um jeito de ter água, vai fazer uma ligação clandestina, ela vai fazer alguma coisa[...] e mais uma coisa, o investimento que a Embasa fez foi para atender, ela não fez um investimento para selecionar esse daqui eu atendo, porque pode pagar, aquele ali eu não atendo. É para atender a todos, é uma prestação de caráter social. (E2 (SIHS), 2022, Informação verbal)⁶

O subsídio cruzado praticado pela Embasa se dá através da diferenciação das tarifas segundo as categorias de usuários (residencial social, residencial intermediária, residencial normal e veraneio, comercial e prestação de serviço, pequenos comércios, filantrópica, construção, industrial e pública), características do imóvel e nove diferentes faixas de consumo (EMBASA, 2023).

A unidade de volume utilizada para faturamento é o metro cúbico (m³). A tarifa de água compreende uma importância mínima fixa (tarifa mínima) equivalente a 6 m³ e outra relativa ao consumo excedente. Já a tarifa de esgoto é fixada em porcentagem sobre a tarifa de água, variando de acordo com a forma de manutenção dada à rede coletora. Todo consumo que ultrapassar o mínimo estabelecido, será considerado como consumo excedente e terá tarifa diferenciada para cada m³ (EMBASA, 2023).

Figura 4 — Percentual da Receita Bruta da Embasa em 2021



Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras (EMBASA, 2022).

Com a possibilidade de prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto, fica evidenciado pelo gráfico acima que nem todas as microrregiões poderão proporcionar aos prestadores de serviços o equilíbrio financeiro proveniente de receita entre municípios

⁶ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022

superavitários e municípios menores e mais pobres, eixo central do mecanismo de subsídio cruzado. A quebra desse modelo fragilizará esse mecanismo, prolongando ainda mais o prazo para o atingimento da universalização, à medida que os investimentos nas áreas mais carentes do estado estarão comprometidos.

Sendo assim, a meta social de universalização deve buscar a melhor relação possível entre sociedade e Estado a fim de minimizar a desigualdade no acesso aos serviços de saneamento com subsídios à parcela mais carente da sociedade, sem onerar desproporcionalmente nenhuma das partes. Defende-se a adoção do subsídio cruzado, visando fazer a transferência de renda ou de recursos daqueles usuários de maior poder aquisitivo para os menos favorecidos, pois se acredita que uma sociedade justa, igualitária, onde prepondera o bem comum, pode vislumbrar melhores condições às futuras gerações (OLIVEIRA; MACEDO, 2018).

3.3 A EMBASA E OS PLANOS DE GOVERNO

Dentre os prestadores de serviços de água e esgoto do estado da Bahia, a maior parte dos municípios é atendida pela Embasa. A referida empresa é uma sociedade de economia mista de capital autorizado e pessoa jurídica de direito privado, na qual o Estado da Bahia é o acionista majoritário com 99,70% do capital total (EMBASA, 2022a). A Embasa atende 87,7% dos municípios baianos com serviço de abastecimento de água (366 municípios) e 26,8% com serviços de esgotamento sanitário (112 municípios), sendo a terceira concessionária com maior número de contratos de delegação de serviços do país (EMBASA, 2022a).

Segundo Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021, neste ano, a Embasa atingiu uma importante marca, uma vez que investiu o maior volume de recursos financeiros em valores históricos (EMBASA, 2022a). Ao todo, foram cerca de R\$ 898 milhões na ampliação e melhoria da infraestrutura dos sistemas de água e esgoto, o que permitiu o incremento de novas ligações de água e esgoto, além da conclusão de diversas obras, no âmbito do programa estadual água para todos (PAT), que passou a ser coordenado pela empresa (EMBASA, 2022a). Desses R\$ 898 milhões, as obras em sistemas de água corresponderam a R\$ 575 milhões (64% dos investimentos) e as obras em sistemas de esgotos demandaram R\$ 296 milhões, o equivalente a 33% do CAPEX, que são os investimentos em bens de capitais (EMBASA, 2022a).

Ainda de acordo com o Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021 da empresa, a estrutura de capital da Embasa demonstra que seus ativos (R\$ 8,6 bilhões) estão sendo, em sua maioria (76,6%), financiados pelo capital

próprio (EMBASA, 2022a). A alavancagem financeira da companhia de apenas 23,4% demonstra que a oportunidade de captação de recursos a fim de viabilizar os desafios de investimentos para a universalização e a dívida bruta, representada por empréstimos e financiamentos, vem caindo ao longo dos anos em função da ausência de novos recursos captados no mercado financeiro (EMBASA, 2022a).

Nos últimos anos, uma das maiores preocupações da Embasa está relacionada às contratualizações (EMBASA, 2022a). Conforme demonstrado no subcapítulo 3.2 desta pesquisa, a sustentabilidade econômico-financeira da empresa está concentrada em poucos municípios, sendo o mais importante a capital, Salvador. Por se tratar de um importante município para a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da Embasa, é necessário trazer alguns elementos sobre essa relação.

Segundo as notas explicativas do Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021, a prestação de serviços de água e esgoto ao município de Salvador pela Embasa tem fundamento no Termo de Acordo firmado entre o Município e o Governo do Estado da Bahia, em 26 de maio de 1925, que teve como finalidade transferir ao Estado a execução, regulação e fiscalização dos serviços de água e esgoto da capital baiana, ratificado em 5 de junho de 1929, por outro Termo de Acordo, que conferia mandato pleno ou autorização para contratar, executar ou fazer executar quaisquer obras relativas aos serviços de água e esgoto, por prazo indeterminado, instrumento válido à luz das regras jurídicas então vigentes, que foi recepcionado pela ordem jurídica atual como delegação direta (EMBASA, 2022a).

Essa relação jurídica foi ainda confirmada através de diversos atos, a exemplo de: 27 de dezembro de 2006 – Contratação de PPP, para operar no Município de Salvador; 15 de maio de 2008 – Subscrição de TC, junto ao Ministério das Cidades; 22 de dezembro de 2009 – Celebração do Convênio de Cooperação Interfederativa, que autoriza, entre outras providências, a gestão associada de serviços; 31 de maio de 2011 – Lei Municipal 7.981/2011, que aprova o Plano Municipal de Saneamento Básico, autoriza a celebração de contrato de programas, institui o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), entre outras providências; 1º de junho de 2011 – Publicação do Plano Municipal de Saneamento Básico, compreendendo os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, nos termos da Lei Municipal 7.981/2011 (EMBASA, 2022a).

Segundo Almeida, Araújo, Borja e Moraes (2015), existem vários motivos históricos que configuram a irregularidade contratual de prestação de serviços de água e esgoto entre a Prefeitura de Salvador e o Governo do Estado da Bahia. A ausência de um contrato de programa

é apenas o ponto de partida. Ao longo dos anos, houve várias discussões entre os entes municipais e estaduais sobre aumentos tarifários, qualidade nos serviços de atendimento, baixos percentuais de investimento na cidade de Salvador, entre outras questões. No entanto, os interesses políticos subjacentes talvez sejam a principal questão para esse conflito institucional. Com participação de quase 35% na receita bruta da Embasa, o município de Salvador é peça-chave para o equilíbrio de contas da empresa.

A Embasa, que completou 50 anos de existência em 2021, pretende dar continuidade às ações iniciadas em 2007, no âmbito do PAT, que entre 2007 e 2020, investiu nos municípios sob a sua concessão, o montante de R\$ 6,1 bilhões, resultando em aproximadamente mais 4 milhões de pessoas com acesso à água tratada e mais 2,5 milhões de pessoas com acesso à coleta e tratamento de esgoto (EMBASA, 2022b).

Esses números são mais do que uma conquista para a Bahia, que apresenta índices de cobertura de atendimento significativos comparados ao cenário nacional, conforme comentado anteriormente, levando em consideração a extensão geográfica do estado e que dois terços do seu território está situado em região semiárida, com pouca disponibilidade hídrica (EMBASA, 2022b). Embora a Embasa não atue em todos os municípios da Bahia, pode-se dizer que os avanços de cobertura reportados no SNIS 2022, de 81% para o abastecimento em água e de 41,4% para o atendimento de esgoto, são conquistas que podem ser atribuídas à Embasa, que sempre atuou na maior parte dos municípios baianos (SNIS, 2022a).

A capacidade econômico-financeira da Embasa evidenciada no Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021, aliada a um plano sustentável de investimentos para cumprir as metas de universalização determinadas pelo novo marco legal, assim como a sua capacidade de eficiência por meio de inovação e cooperação técnica têm sido os caminhos trilhados pela empresa para atuar nesse novo cenário, sempre buscando atender as necessidades de usuários e municípios (EMBASA, 2022a). No entanto, nos últimos anos, o governo do estado, com a alegação de que o estado não teria recursos para investir no saneamento público, vem tentando usar alguns mecanismos para viabilizar a participação do capital privado nas ações relacionadas aos serviços de água e esgoto, o que ameaça diretamente à sobrevivência da Embasa (MAGALHÃES, 2022).

Em artigo publicado no site Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento (ONDAS) e intitulado *Na Bahia, queda de braço pelo saneamento público* (2022), a jornalista Teia Magalhães cita algumas iniciativas do governo do estado no sentido de incentivar a participação da iniciativa privada no saneamento do estado, através de Parceria Público Privada (PPP) em pelo menos duas ocasiões frustradas em 2018. Na primeira, que previa uma PPP para

a prestação de serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nas cidades de Salvador e Feira de Santana, após vários estudos de alternativas realizadas pelos técnicos da Embasa, ficou comprovado que seria muito mais vantajoso para o poder público se os empreendimentos fossem realizados pela própria Embasa (MAGALHÃES, 2022).

No segundo caso, ainda em 2018, o governo estadual incluiu um dispositivo no projeto de lei de criação da Bahaiinvest, empresa garantidora das ações de PPPs no estado, dispondo de uma transferência de 25% das ações da Embasa para compor o capital da nova empresa. Mais uma vez, os técnicos da Embasa realizaram um estudo demonstrando que caso isso fosse efetivado, a Embasa poderia perder recursos do Orçamento Geral da União (OGU), provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), além da sua imunidade tributária, cujo processo já estava tramitando na justiça (MAGALHÃES, 2022). Nesse sentido, é interessante citar a opinião do E1 (Embasa) sobre o tema:

[...] a parceria público-privada, na minha visão, é uma privatização seletiva [...] é como se fosse uma subconcessão de uma área específica [...] você não privatiza a empresa como um todo, mas privatiza uma determinada área e passa para o controle do privado, a operação e manutenção [...] ele vai agir regido por esse foco empresarial, que não está alinhado com a premissa de atuação de uma empresa estatal que não tem fins lucrativos [...] não quer dizer que a Embasa não busca equilíbrio econômico-financeiro [...] nós operamos em municípios deficitários [...] existe um papel social aí, então eu sou contra [...] se a gente pensar como cidadão, eu acho que parceria público-privada só faz sentido quando o estado é desprovido totalmente da competência para prestar aquele serviço [...] ele não tem a competência, não tem estrutura, não tem os meios, como aconteceu aqui com o metrô, por exemplo, de Salvador [...] agora quando a gente vai para uma área essencial, tem uma estrutura montada e está se falando aí do feijão com arroz [...] aí você se diz incompetente para poder prestar aquele serviço, para fazer os investimentos e para operar nos níveis de eficiência adequada [...] coloca o privado ali pra fazer isso, mas você continua no processo, onerando [...] se você é incompetente, faz logo uma concessão, tira você do processo, porque eu não quero pagar pelos dois [...] eles defendem o caráter público da prestação, mas dizem não ver problema em ter PPP porque a empresa continua no controle do processo [...] essa é uma visão corporativista apenas [...] olha eu sou incompetente para operar, mas quero continuar no processo para não perder meu emprego e aí quer dizer que a gente vai pagar por isso? Para você continuar no processo? [...] então por isso que eu sou contra PPP. (E1(EMBASA), 2022, Informação verbal)⁷

Outra questão polêmica que envolveu a imunidade tributária recíproca e respectivas consequências foram os estudos para abertura de capital da empresa na bolsa de valores brasileira (B3). Um dos planos do governo do estado terminado em 2022 (Rui Costa - PT) era a abertura do capital da Embasa através de IPO (sigla em inglês para oferta pública inicial) e a alienação de até 49% do capital da empresa na B3. Foram realizados estudos encomendados pelo governo para estabelecer o *valuation* (valor) da Embasa, desenvolvidos pela empresa Ernst & Young (E&Y), com alguns cenários estabelecidos. Para seguir em frente, esse plano teria

⁷ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

que ser aprovado pela Assembleia Legislativa para depois ser apresentado ao mercado financeiro. O governo do estado tinha a expectativa de que através da IPO, o estado poderia captar entre R\$ 4 e 5 bilhões e os estudos da E&Y apontaram valores menores. Dos nove cenários de *valuation* estudados, os dois abaixo foram os mais significativos:

- a) cenário base (CB): manutenção dos 366 municípios com operação vigente e com todos os contratos de programa regularizados. Este seria o cenário ideal e o valor total da empresa seria de R\$ 4,2 bilhões;
- b) e o cenário mais representativo que leva em consideração a Imunidade Tributária Recíproca.

A Embasa já ganhou essa ação no STF em 2021, com o processo transitado em julgado, pois a Embasa é uma empresa de economia mista que tem praticamente 100% de capital público fechado, sendo equiparada a uma autarquia. Além disso, a Embasa já ganhou outra ação para reduzir as alíquotas do PIS/Cofins de 9,65% para 3,65%. Com as premissas do CB e mantendo a Imunidade Tributária Recíproca, o valor da Embasa seria então de R\$ 10,5 bilhões (MAGALHÃES, 2022).

Além disso, para alienação de qualquer bem público, o valor da venda deve ser comparado ao valor base dos ativos regulatórios e embora este valor ainda não esteja calculado, estima-se que pelo último balanço da companhia, esses ativos contábeis, após depreciação e atualizações, indiquem um valor de R\$ 10 bilhões para a empresa. Um valor parecido ao indicado no cenário 2 acima, mantendo-se o capital da Embasa fechado (MAGALHÃES, 2022).

Como medida de precaução relacionada a essas ações, a Embasa depositou em juízo os valores referentes à imunidade tributária até março de 2020, quando foi autorizada a deixar de recolher. Como o processo transitou em julgado no STF, em 2021, a empresa ganhou a causa e terá direito de receber créditos do tesouro nacional de cerca de R\$ 3 bilhões, sendo R\$ 1 bilhão referente aos depósitos feitos em juízo e cerca de R\$ 2 bilhões referentes aos recolhimentos realizados durante os cinco anos anteriores, a partir da data de ajuizamento da ação. Além disso, a Embasa deixará de pagar cerca de R\$ 350 milhões, valor referente ao recolhimento do Imposto de Renda (IR) de contribuição social sobre o lucro líquido e PIS/Cofins (MAGALHÃES, 2022).

Nesse sentido, após todas essas considerações, o Governo do Estado desejaria alienar as ações da Embasa, considerando valores bem menores do que realmente valeriam. E provavelmente conseguiria do mercado valores menores que a avaliação inicial considerada no CB, de R\$ 4,2 bilhões. Apenas com o recurso oriundo do retorno referente aos depósitos em juízo (R\$ 3 bilhões) mais a economia de R\$ 350 milhões por ano, por 11 anos até 2033, a Embasa somará cerca de R\$ 7 bilhões para investimentos com o objetivo de atingir a

universalização. Abrindo o capital, ela perderia a imunidade tributária recíproca e os valores citados (MAGALHÃES, 2022).

Hoje, para a Embasa universalizar os serviços de saneamento no estado, precisaria de aproximadamente R\$ 16 bilhões, segundo o E1 (Embasa) (Informação verbal)⁸. No entanto, a Embasa é uma empresa com boa capacidade de crédito, baixo endividamento frente aos pares do setor e com grandes possibilidades de captar recursos de financiamento (MAGALHÃES, 2022).

Para comprovar que uma empresa pública pode ser eficiente, desde quando a Embasa lançou em 2007, o Programa Água para Todos, a população conectada à rede de água dobrou e o acesso à rede de esgoto triplicou no estado. Enormes investimentos foram feitos em adutoras no Semiárido (MAGALHÃES, 2020). A lógica de uma empresa com capital aberto em bolsa, que precisa remunerar os acionistas com dividendos, seria investir em áreas com retorno financeiro apenas. Ao se priorizar que as receitas auferidas sejam distribuídas aos acionistas na forma de dividendos, em vez de serem revertidas em investimentos que beneficiam a sociedade diretamente, as empresas de saneamento estão contribuindo para a manutenção da financeirização do sistema econômico (HUNGARO; ALMEIDA, 2020).

Dessa forma, a Embasa segue com suas metas de prestação dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, compreendendo a captação, tratamento e distribuição de água, bem como a coleta, transporte, tratamento e destinação adequada dos esgotos domésticos, com vistas à universalização de todo o estado e com os desafios de equilibrar suas contas em função do perfil socioeconômico dos municípios baianos e da desigualdade existente entre eles (EMBASA, 2022a).

3.4 ADAPTAÇÕES DA EMBASA À LEI 14.026/2020

Em 2020, a Política Nacional de Saneamento Básico seguiu outro rumo com a aprovação de um novo marco legal que configura um cenário desafiador para os prestadores públicos. Diante das mudanças promovidas pela Lei 14.026/2020 em questões ligadas à universalização do acesso aos serviços, gestão associada por cooperação federativa, prestação regionalizada, participação do setor privado, regulação e acesso a recursos federais, os prestadores precisaram se reorganizar, buscando novos arranjos e formas de financiamento e investindo na melhoria da governança e da gestão (EMBASA, 2022b).

⁸ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

O novo marco legal do saneamento que alterou profundamente a Lei 11.445/2007, foi submetida a dois grandes debates e julgamentos importantes para as empresas do setor. No primeiro deles, o Congresso Nacional manteve os vetos impostos pelo presidente da República à nova regulamentação aprovada em 2020, cujos fundamentos principais foram reduzir a autonomia municipal, proibir a cooperação federativa, por meio da gestão associada de serviços públicos entre os municípios e o Estado e ampliar significativamente a possibilidade de prestação dos serviços pelo setor privado, em detrimento da atuação das companhias estaduais através de contratos de programa (EMBASA, 2022a).

Em linha, o dispositivo também passou pelo crivo jurídico do STF, em 2021, após incisivos questionamentos por diversas associações, grupos políticos e entidades de classe. Indagada pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI's 6.492, 6.356, 6.583 e 6.882), em decisão majoritária, a corte optou por manter a decisão do Congresso Nacional, surpreendendo uma grande parcela dos juristas brasileiros, em razão de decisões anteriores do STF com relação ao exercício da titularidade, à gestão associada de serviços públicos, bem como ao regime jurídico-institucional das regiões metropolitanas (EMBASA; 2022a).

Os primeiros resultados dessa nova orientação, que já estava sendo praticada antes mesmo da aprovação da Lei 14.026/2020, foram percebidos nos estados de Alagoas, Rio de Janeiro e Mato Grosso do Sul. As concessões das empresas estaduais do Rio de Janeiro e de Alagoas foram transferidas para o setor privado, ficando as companhias responsáveis apenas pela produção de água. Diferentemente, o Estado de Mato Grosso do Sul fez a concessão somente dos serviços de esgotamento sanitário, que de fato é o grande problema a ser enfrentado no país, mantendo a estatal responsável pela prestação dos serviços de abastecimento de água (EMBASA, 2022a). Sobre o processo de concessão realizado no Rio de Janeiro, o E1 (Embasa) traz uma importante reflexão:

[...] se você analisar isso, você vê o quão nocivo essa modelagem é para o cidadão fluminense [...] é péssima, porque eles operam lá e dizem o seguinte: a gente vai ter R\$ 30 bilhões de investimento e vai manter a mesma tarifa, aí quando você olha, a tarifa vai continuar a mesma até que se solicite o reequilíbrio econômico-financeiro, que acho já estão fazendo isso, mas o ônus, o custo do serviço vai aumentar bastante porque eles reduziram o escopo, então existe um aumento relativo, quando você mantém a tarifa e reduz o escopo de atuação daquela tarifa, o estado vai ter que entrar com o restante e o custo para o cidadão aumenta, eles tiraram do escopo de atuação das concessões, os investimentos em produção e captação[...] a Cedae recebe a tarifa que foi especificada[...] que os concessionários vão pagar, ela foi estipulada só com base no custo de operação e manutenção das estações da produção, não inclui investimentos[...] com quem vai ficar os investimentos, no estado? Esse modelo foi pensado de propósito, eles sabiam que se eles colocassem um modelo que incluísse a produção[...] o modelo não seria tão atrativo e a margem EBITDA das concessões em

fim de plano chega a 50%, então é um negócio fantástico para o privado. (E1(EMBASA), 2022, Informação verbal)⁹

Retomando o debate a respeito do papel do Estado e seguindo as concepções de Joaquim Hirsch citadas no subcapítulo 1.1, o exemplo do processo de concessões do Rio de Janeiro é uma ótima evidência empírica de que o Estado atua como garantidor da acumulação e das condições de produção do lucro capitalista, sendo o terceiro sujeito social, que age sobrepondo os interesses de uma determinada classe sobre o interesse coletivo, com prejuízo à sociedade. Além disso, há um aparato institucional tão bem articulado reforçado pela mídia com a narrativa sobre ineficiência estatal e não atendimento aos objetivos da prestação de serviços, que aspectos sobre a redução do escopo e manutenção da tarifa, conforme explicitados acima, não são sequer notados.

Voltando às exigências relacionadas à Lei 14.026/2020, as empresas de saneamento também foram submetidas ao Decreto 10.710/2021, que regulamenta o art. 10-B da Lei 11.445/2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização, previstas no caput do art. 11-B da Lei 11.445/2007 (BRASIL, 2007). Com o limitado prazo para cumprir as etapas, vencido em 31 de dezembro de 2021, apesar de todas as restrições impostas pelo referido decreto, o desafio foi atingido por boa parte das empresas estaduais, incluindo a Embasa, ficando apenas seis empresas estaduais sem apresentar os documentos exigidos (EMBASA, 2022a).

Outra grande adaptação imposta pelo novo marco legal do saneamento foi o que obrigou as companhias de água e esgoto a aditar os contratos de prestação de serviços para que estes prevejam metas de universalização que resultem no atendimento de 99% da população com relação ao acesso à água potável, e 90% da população no que diz respeito aos serviços de esgotamento sanitário, até 31 de dezembro de 2033. Os contratos em vigor deveriam prever as metas em questão até 31 de março de 2022, caso contrário, seriam considerados precários (EMBASA, 2022a).

Devido às novas exigências legais acima citadas, durante o ano de 2021, as companhias estaduais de saneamento iniciaram uma grande campanha de renegociação dos contratos ativos com os municípios com o objetivo de adaptá-los ao novo marco legal do saneamento. No caso da Embasa, segundo Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações

⁹ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

Financeiras de 2021, a partir de um grande esforço coletivo, que envolveu todas as diretorias da Embasa, a empresa repactuou 272 dos 304 contratos. Além disso, foram firmados 20 Termos de Anuência (documento em que o Município concorda previamente com os termos contratuais apresentados à Embasa), que permitiam à companhia negociar os aditivos até março de 2022, com mais 20 municípios (EMBASA, 2022a).

Foi com esse conjunto de 292 aditivos que a Embasa apresentou o requerimento de comprovação da capacidade econômico-financeira junto à AGERSA e à ANA, com vistas a demonstrar a viabilidade do seu plano de negócios perante as demandas de investimentos necessárias para efetivar a universalização dos serviços até o ano de 2033. Como a Embasa atualmente opera sistemas em 366 municípios, será necessário avaliar outros institutos jurídicos para promover a regularização da prestação dos serviços nos demais 74 municípios que possuem uma relação contratual divergente à requerida pelo novo marco legal (EMBASA, 2022a). Essa questão gerou significativa insegurança jurídica na Embasa de acordo com o E2 (SIHS).

O que eu vejo aí para a Embasa avançar e que hoje causa uma certa preocupação e exige um certo cuidado, é com a questão da contratualização [...] Mesmo que a Embasa, hoje, tenha recurso e queira fazer, ela não tem segurança jurídica para entrar no município [...] imagine você o seguinte [...] município grande, que a Embasa opera, se o contrato não estiver regular, mesmo que a Embasa tenha projeto, tenha recurso e queira fazer, não pode [...] que segurança jurídica a Embasa teria? E se amanhã ou depois ela perder o sistema, deixar de operar o sistema [...] mas aí o município é obrigado a devolver o dinheiro [...] não, eu quero é gastar o dinheiro agora, eu quero ter segurança no que eu vou fazer, então eu vejo essa questão da segurança jurídica como fator preponderante [...] essa incerteza e essa intranquilidade eu atribuo isso à 14.026, que trouxe essa incerteza da embasa poder entrar para investir ou não, tá certo, principalmente nesses contratos que estão irregulares. (E2 (SIHS), 2022, Informação verbal)¹⁰

Porém, talvez a maior das adaptações impostas pelo novo marco legal do setor esteja relacionada à questão da regionalização. A forma atual da prestação dos serviços da Embasa segue as diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico (Lei 11.172/2008) e da Lei 11.445/2007. O novo marco legal do saneamento em oposição ao que determina a Constituição Federal, impede a cooperação federativa entre os municípios e o Estado, por meio da gestão associada de serviços públicos. Assim, os municípios que não aditivaram ou celebraram novos contratos com a Embasa até março de 2022, seriam obrigados a realizar licitações para a delegação dos serviços, em blocos ou de forma regionalizada (EMBASA, 2022a).

No estado da Bahia, a Lei Estadual 11.172/2008, que instituiu a Política Estadual de Saneamento Básico já trazia a regionalização dos serviços de água e esgoto como princípio

¹⁰ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022

fundamental. Dessa forma, as Microrregiões de Saneamento Básico do Estado da Bahia foram criadas antes da Lei 14.026/2020, em consonância com a Lei do Estatuto da MetrÓpole 13.089/2015 e da Lei Complementar 48/2019, que institui as dezenove microrregiões de saneamento básico, acrescidas das Regiões Metropolitanas de Salvador e de Feira de Santana, criadas anteriormente pelas Leis Complementares 41/2014 e 35/2011, respectivamente. Porém, em março de 2022, a Lei Complementar 48/2019 foi alterada pela Lei Complementar 51/2022, que entre outras modificações, introduz a possibilidade da descentralização administrativa da prestação dos serviços de saneamento das microrregiões à estrutura administrativa do estado da Bahia, a qual a Embasa está inserida. Essa seria uma saída para regularização da prestação de serviços para as situações contratuais não regulares da Embasa, via delegação (EMBASA; 2022a).

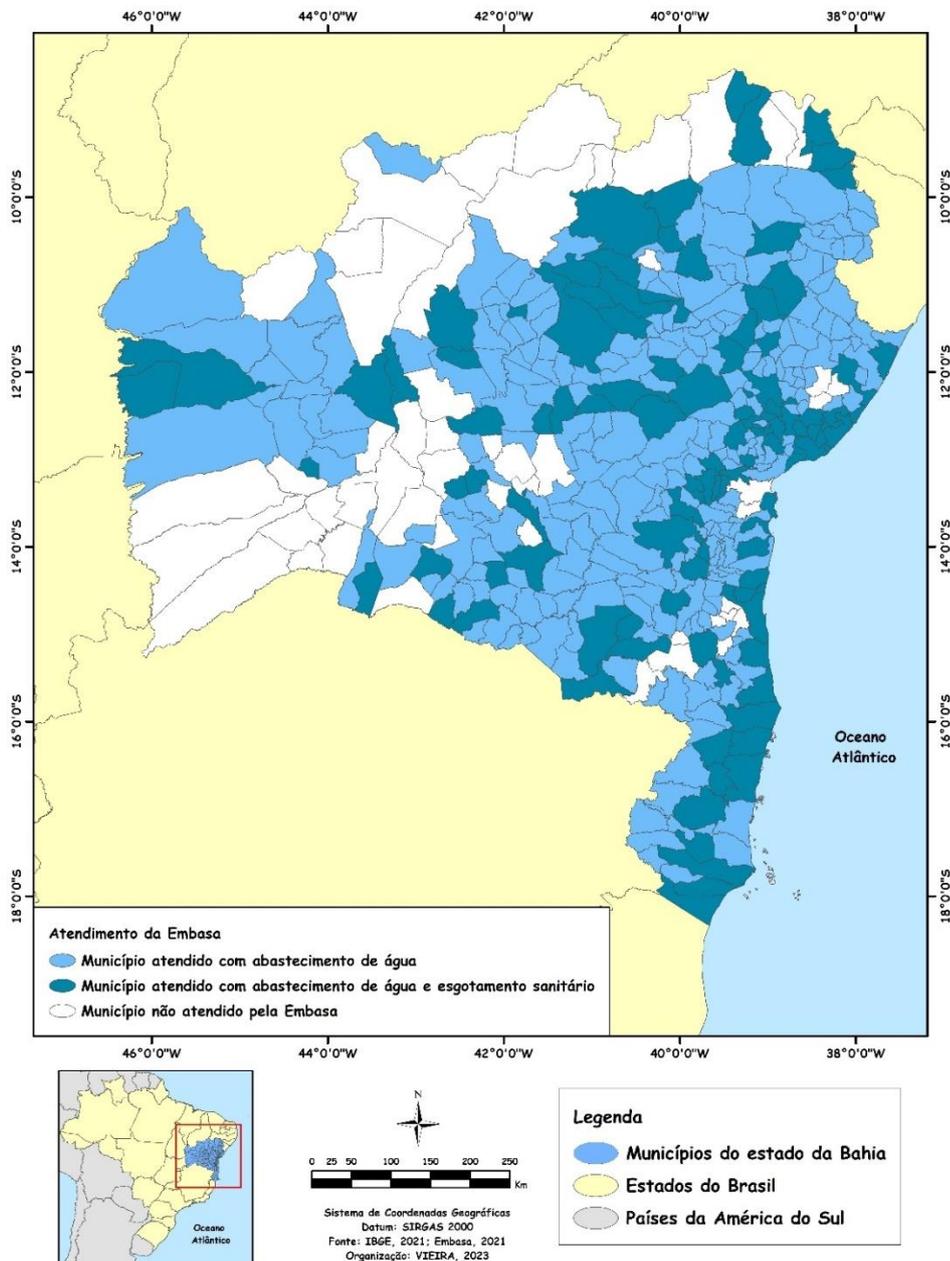
Segundo a Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS), que possui como responsabilidade a formulação e execução da Política Estadual de Saneamento Básico, a divisão do estado em regiões é fundamental para a gestão dos serviços públicos, além de favorecer a escuta e o atendimento às demandas da comunidade. Na concepção e criação das Microrregiões de Saneamento Básico, foram considerados os Territórios de Identidade, a localização dos Sistemas Integrados de Abastecimento de Água (SIAA) e o critério determinante para a formação dos blocos de municípios, para fins de prestação dos serviços públicos de saneamento básico (SIHS, 2023).

Dessa forma, para efeito de captação de recursos no âmbito federal, o estado da Bahia, ao instituir essas estruturas de prestação regionalizada, por meio de Lei Complementar Estadual, já cumpriu a parcela mais importante das condições estabelecidas na Lei 14.026/2020 e no Decreto 10.588/2020 (EMBASA, 2022a).

4 ANÁLISE DA ÁREA DE ATUAÇÃO DA EMBASA

Neste capítulo, será analisado o perfil da presença da Embasa no estado da Bahia, tanto em relação aos municípios, quanto no âmbito das regiões de saneamento. A Embasa atende prioritariamente a população urbana de sua área de atuação, bem como uma parcela considerável da população rural da Bahia (EMBASA, 2022a). São 366 municípios atendidos com serviço de abastecimento de água (87,7% do total) e 112 municípios atendidos com serviços de esgotamento sanitário (26,8% do total), conforme apresentado na figura 5.

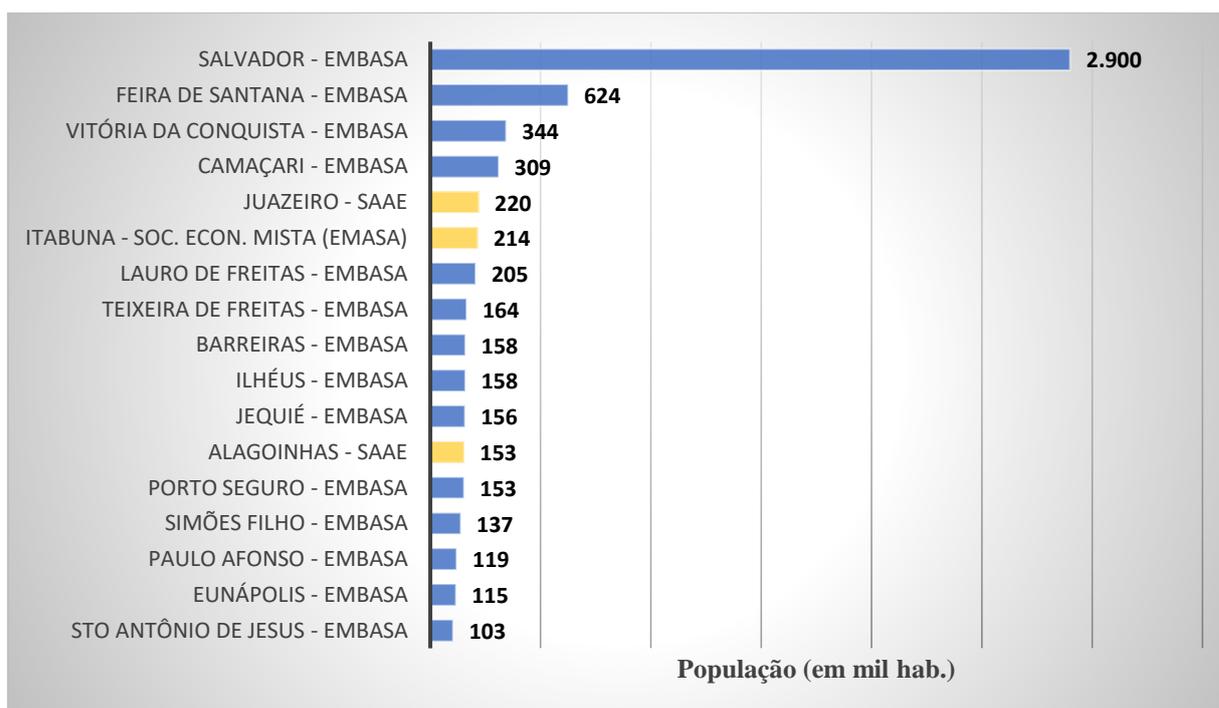
Figura 5 – Área de Atuação da Embasa no Estado da Bahia



Fonte: IBGE, 2021; Embasa, 2021

A primeira constatação importante sobre a área de atuação da Embasa no que se refere ao atendimento com água e esgoto é o fato de a empresa estar presente nas principais cidades do estado. Conforme a figura 6, dentre os municípios médios e grandes, a Embasa só não está presente em Juazeiro (220 mil hab.), Itabuna (214 mil hab.) e Alagoinhas (153 mil hab.), que são atendidas através de Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE) ou Sociedade de Economia Mista com Administração Pública Local, caso de Itabuna. Considerando que o estado possui apenas 17 municípios com mais de 100 mil habitantes, sendo que destes, apenas Salvador com 3,9 milhões de habitantes, e Feira de Santana, com 624 mil habitantes, podem ser consideradas grandes cidades pelos critérios do IBGE, evidencia-se a necessidade vital de equilíbrio econômico-financeiro entre os 14 maiores municípios combinados a outros com populações menores. Para se ter uma ordem de grandeza, os municípios com 50 mil habitantes atendidos pela Embasa, somam 329, cerca de 79% do total (SNIS, 2022b).

Figura 6 – Serviços de Água e Esgoto nas 17 maiores cidades da Bahia (em mil hab.)



Fonte: Elaboração própria a partir do SNIS 2022

Em relação à população total do estado, a Embasa está presente em território com aproximadamente 8,9 milhões de habitantes em relação à prestação plena (água e esgoto) e quase 13,1 milhões de pessoas em relação ao abastecimento de água apenas, conforme exposto na tabela 2 abaixo (SNIS, 2022b). Nos municípios para os quais a Embasa não presta os serviços de água ou esgoto, a população (12,6% do total) é atendida por administração indireta com os dois componentes ou através de órgãos da administração pública municipal, para o componente esgotamento sanitário, nos casos em que a Embasa presta os serviços com abastecimento de

água. No entanto ao fazer uma análise pelo perfil populacional dos municípios, observa-se que a prestação plena da Embasa se concentra nas cidades com maior população (médio e grande portes).

Tabela 2– Presença Embasa por perfil populacional dos municípios

| Perfil/População dos Municípios | Água e Esgoto | | | Água | | |
|---------------------------------|----------------------|------------------------|---------------------|----------------------|------------------------|---------------------|
| | População (mil hab.) | Atendimento Percentual | Qtde. de Municípios | População (mil hab.) | Atendimento Percentual | Qtde. de Municípios |
| Acima de 500 mil | 3,52 | 23,5% | 2 | 3,52 | 23,5% | 2 |
| De 100 a 500 mil | 2,12 | 14,2% | 12 | 2,12 | 14,2% | 12 |
| De 50 a 100 mil | 1,46 | 9,7% | 21 | 1,57 | 10,4% | 23 |
| Abaixo de 50 mil | 1,82 | 12,2% | 77 | 5,89 | 39,3% | 329 |
| Total Embasa | 8,92 | 59,6% | 112 | 13,1 | 87,4% | 366 |
| Total Bahia | 15,0 | 100,0% | 417 | 15,0 | 100,0% | 417 |

Fonte: Elaboração própria a partir do SNIS 2022

A tabela acima evidencia duas questões. A primeira é que apesar de atender plenamente (água e esgoto) a apenas 26,8% dos municípios baianos, a população atendida pela Embasa para os dois componentes é de quase 60% do total do estado, em função de uma presença maciça nos municípios acima de 50 mil habitantes. A outra questão, que decorre da primeira, é a ausência do atendimento da Embasa para o componente esgotamento sanitário na maior parte dos pequenos municípios baianos, em particular nos municípios com população abaixo de 50 mil habitantes. Nesse perfil de município, apesar do contrato de programa com a Embasa prever atendimento com o esgotamento sanitário, 254 municípios não são efetivamente atendidos.

Para uma reflexão acerca desses dados iniciais, é oportuno trazer trechos da Política Estadual de Saneamento Básico da Bahia, que foi criada por meio da Lei^o 11.172, de 1 de dezembro de 2008, e considera o acesso aos serviços públicos de saneamento básico como direito de todos (art. 4^o, §2^o). Essa colocação é ainda enfatizada no art. 8^o:

Art. 8^o A Política Estadual de Saneamento Básico será formulada com base nos seguintes princípios:

I – Universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico; [...]

Parágrafo único – Para os fins desta Lei, considera-se universalização a garantia de que todos, sem distinção de condição social ou renda, possam acessar serviços públicos de saneamento básico, observado o gradualismo planejado da eficácia das soluções, sem prejuízo da adequação às características locais, da saúde pública e de outros interesses coletivos (BAHIA, 2008, p.2).

Ao adotar a universalização como um de seus princípios, a Lei estabelece que os serviços de saneamento básico devem ser fornecidos a toda a população do Estado, ou seja, em caráter universal. Além disso, a Lei 11.172/2008 também determina que o estado da Bahia coopere com os municípios, em relação ao “apoio ao planejamento da universalização dos

serviços públicos de saneamento básico” (Art. 9º, inciso I) e à execução de obras e ações dos serviços de saneamento em áreas urbanas e rurais (Art. 9º, inciso IV).

Os aspectos relacionados à área de atuação da Embasa (que concentra o seu atendimento nas maiores cidades do estado) e ao não atendimento com esgotamento sanitário a todos os municípios para os quais a Embasa presta serviços, evidenciam um foco majoritariamente urbano de atendimento (com a exclusão de muitas zonas rurais) e trazem para o debate, à luz da Lei Estadual 11.172/2008, os preceitos de Norberto Bobbio, mencionados na primeira seção deste trabalho, que nos permitem questionar se a Embasa estaria realmente prestando o serviço de água e esgoto sob uma perspectiva inclusiva e adotando o pressuposto do saneamento básico como um direito social e universal.

Embora possamos discorrer sobre vários aspectos que passem por questões como o equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços e dos contratos, a inexistência de recursos suficientes para investimentos em todos os municípios da sua área de abrangência, as questões de caráter político, que envolvem desde o alinhamento partidário entre o governo do estado e as prefeituras e até a conscientização sobre a importância das obras de esgotamento sanitário, há a identificação de algumas lacunas de atendimento pela Embasa.

Segundo o E1(Embasa) (Informação verbal)¹¹, os contratos de programa celebrados e renovados com todos os municípios preveem a prestação de serviços para os dois componentes. No entanto, a ausência de atendimento com esgoto a todas as cidades nas quais a Embasa atua, deve-se, entre outras questões, a uma dificuldade atual de acesso a outras fontes de recursos (onerosas e não onerosas), que não a advinda da tarifa (recursos próprios), à capacidade instalada de a empresa estar aquém das necessidades para essa prestação plena em todos os municípios, além de outras questões que serão abordadas no subcapítulo reservado ao tema sobre as influências políticas no saneamento.

Outra questão importante a ser tratada, diz respeito à presença da Embasa nas zonas rurais do estado. O Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021, em trecho relacionado à sua abrangência, cita que a empresa atende a população urbana da sua área de atuação, bem como uma parcela considerável da população rural localizada nas proximidades das cidades e dispersas ao longo de sistemas integrados (EMBASA, 2021a). Essa é uma questão interessante que merece atenção, mas que se explica pela forma como a prestação de serviços foi estruturada no estado da Bahia.

¹¹ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

De acordo com o E1 (Embasa) (Informação verbal)¹², embora a empresa atue em diversas zonas rurais do estado, há de fato, uma lacuna importante. A Cerb possui a missão complementar de levar saneamento às áreas rurais nas quais a Embasa não chega. No entanto, a Cerb não consegue fazer todos os investimentos que são necessários na área rural e a companhia, de fato, não possui capacidade instalada para isso, além de não operar e nem realizar manutenção nos sistemas existentes. Seria preciso criar um modelo para o saneamento rural que contemple a Embasa, considerando os sistemas integrados que a empresa já possui e eventualmente, localidades com características rurais que estejam próximas aos sistemas existentes.

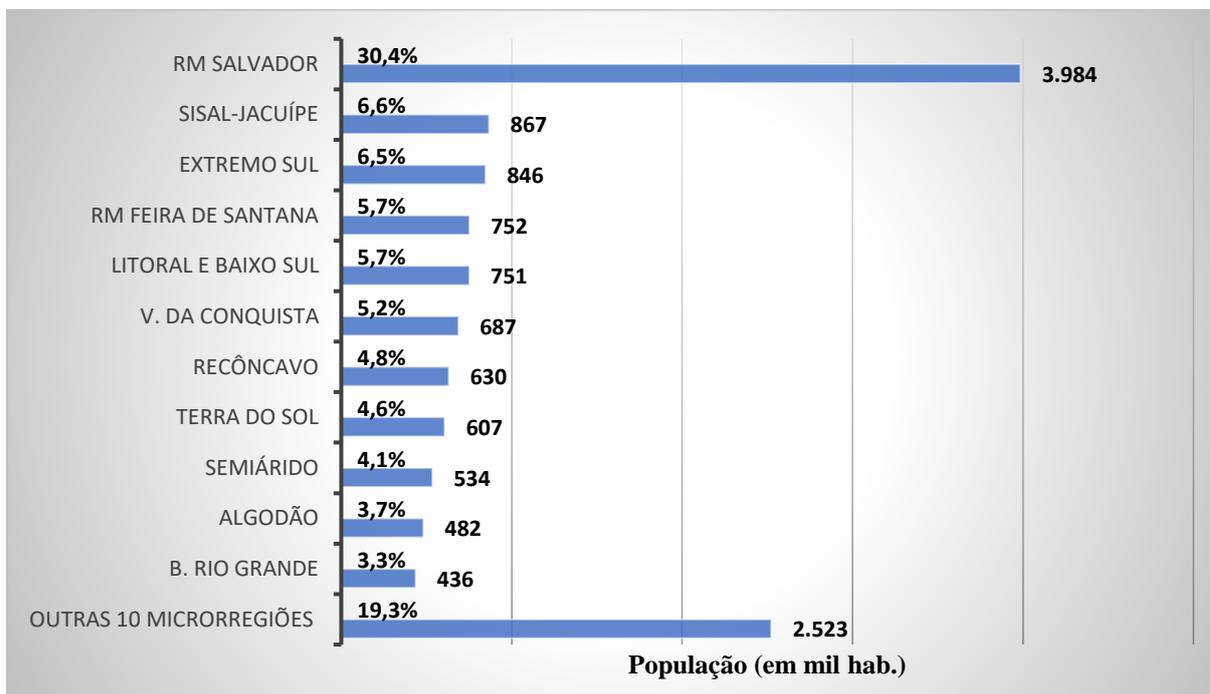
No entanto, o E1(Embasa) (Informação verbal)¹³ ressalta que é importante haver uma política estadual de saneamento rural muito clara, capaz de estabelecer os papéis complementares da Embasa e da Cerb, no que se refere às obras e implantações de novos sistemas, além de estabelecer critérios para que o próprio município absorva a operação e manutenção dos sistemas, em algumas situações, juntamente com as associações de moradores, a exemplo do que já ocorre com o modelo da Central. Dessa forma, com uma proposta multifacetada e diversos atores dividindo atribuições com critérios definidos e entendendo que o estado é muito heterogêneo, seria possível respeitar os perfis ou especificidades de cada território de identidade.

Conforme já mencionado anteriormente, o estado da Bahia adotou as microrregiões de saneamento básico, como forma de atender às exigências da Lei 14.026/2020, bem como para planejar e executar o atendimento às necessidades dos municípios de forma a dotá-los de infraestrutura mais viável em termos técnicos, financeiros e ambientais. Dessa forma, torna-se importante analisar a presença da Embasa em relação a essas microrregiões, conforme a figura 7, pois o perfil populacional desses territórios de identidade é um dos principais fatores relacionados à economia de escala de atendimento. Para um possível cenário sugerido pelo novo marco legal do saneamento, que considere a prestação regionalizada dos serviços de água e esgoto, essa é uma questão estruturante no que diz respeito à viabilidade econômico-financeira e de atendimento a essas microrregiões.

¹² Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

¹³ Id.

Figura 7 – População / Microrregiões e Reg. Metropolitana de Saneamento (em mil hab.)



Fonte: Elaboração própria a partir do SNIS 2022

Nesse sentido, a Região Metropolitana de Salvador (RMS) é, sem dúvida, a região mais importante do estado e a Embasa atende a todos os municípios que a compõe. Com quase 4 milhões de habitantes (30,4% da população do estado), representou mais de 45% da receita bruta da Embasa em 2021 (gráfico 3), onde Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas e Simões Filho estão entre as maiores cidades do estado (SNIS, 2022b). A região representa o principal elemento de equilíbrio econômico-financeiro da Embasa. Uma ruptura na prestação de serviços com o município de Salvador isoladamente, por exemplo, significaria o desmonte do mecanismo de subsídio cruzado no atendimento da Embasa para o estado, visto que o município agrega quase 35% ao faturamento bruto da empresa (Embasa, 2022a).

Após a caracterização da RMS acima, o agrupamento das cinco microrregiões de saneamento apresentadas a seguir, que representam cerca de 29,8% da população total do estado, é significativo no que se refere à receita bruta da Embasa em 2021 (SNIS, 2022b). São elas: Sisal-Jacuípe; Extremo Sul; Região Metropolitana de Feira de Santana; Litoral Sul/Baixo Sul; e Vitória da Conquista. Juntas, suas maiores cidades contribuíram com cerca de 13,5% da arrecadação bruta da Embasa (EMBASA, 2022a).

A microrregião Sisal-Jacuípe possui importância no contexto de atendimento por representar o segundo maior contingente populacional do estado e por ser atendida pela Embasa em seus 33 municípios. No entanto, nenhuma das cidades possui população maior que 100 mil habitantes. Serrinha é a maior com aproximadamente 82 mil habitantes. O Extremo Sul também

possui atendimento da Embasa para todas as 21 cidades da microrregião. Os municípios de Teixeira de Freitas (164 mil hab.) e Porto Seguro (153 mil hab.) são os mais importantes (SNIS, 2022b).

A Região Metropolitana de Feira de Santana se destaca pelo município homônimo, que é a segunda maior cidade do estado, com 624 mil habitantes e importância econômica central na região, visto que os outros 5 municípios atendidos pela Embasa possuem população abaixo de 50 mil habitantes. Feira de Santana também é a segunda maior cidade em relação à receita bruta da Embasa, atrás apenas de Salvador, com 6% de participação (SNIS, 2022b).

O Litoral Sul/Baixo Sul possui 41 municípios, dos quais 34 são atendidos pela Embasa e seu contingente populacional representa o quinto maior do estado. Uma boa parcela da população dessa microrregião não é atendida pela Embasa, como, por exemplo, o município de Itabuna (214 mil hab.), atendido pela Empresa Municipal de Água e Saneamento S.A (Embasa). Entre os municípios atendidos pela Embasa, Ilhéus é o município com maior relevância, com 158 mil habitantes. Todos os outros municípios da região são considerados de pequeno porte (SNIS, 2022b).

A microrregião de Vitória da Conquista é constituída por 22 municípios, sendo que apenas Vitória da Conquista (344 mil hab.) tem importância no que diz respeito ao equilíbrio de contas da Embasa, por ser a terceira maior cidade do estado e no que se refere à receita bruta da empresa em 2021, fica atrás apenas de Salvador e Feira de Santana, com 4% de participação no faturamento da Embasa (EMBASA, 2022a).

As cinco próximas microrregiões de saneamento agrupadas e que representam cerca de 20,5% da população do estado são: Recôncavo; Terra do Sol; Semiárido do Nordeste; Algodão; e Bacia do Rio Grande. São 111 municípios atendidos pela Embasa, com um perfil populacional majoritário de cidades com menos de 50 mil habitantes (SNIS, 2022b). As cidades mais importantes dessas microrregiões são: Barreiras (158 mil hab.); Jequié (156 mil hab.); Paulo Afonso (119 mil hab.); Luís Eduardo Magalhães (93 mil hab.); e Guanambi (85 mil hab.). Juntas, essas cidades representaram em 2021, cerca de 6,92% da receita bruta da Embasa (EMBASA, 2022a).

O último agrupamento composto pelas 10 microrregiões menos populosas do estado perfaz 19,3% de toda a população do estado, com 128 municípios atendidos pela Embasa e que, em sua maioria, também possuem populações menores que 50 mil habitantes (SNIS, 2022b). São elas: Irecê; Litoral Norte/Agreste Baiano; São Francisco Norte; Chapada Diamantina; Piemonte do Paraguaçu; Portal do Sertão; Piemonte-Diamantina; Bacia do Velho Chico; Médio Sudoeste da Bahia; e Bacia do Paramirim. Nesse grupo de 10 microrregiões se encontra o maior

número de municípios atendidos por empresas municipais de água e esgoto, sendo 36 no total, com destaque para Juazeiro (220 mil hab.) e Alagoinhas (153 mil hab.) (SNIS, 2022b).

É importante destacar que além dos municípios citados anteriormente, onde a prestação dos serviços de água e esgoto do estado é provido por entidades diferentes da Embasa para aproximadamente 13% da população, existem além dos SAAEs, os prestadores diretos (prefeituras). Nesse contexto, ocorre em alguns casos, que a prestação de serviços para água ou esgoto seja diferente, o que se traduz na existência de até dois prestadores de serviço por município. Assim como nos casos em que a Embasa atua nos municípios apenas com o componente água, pode haver a presença de algum prestador local apenas para o componente esgoto.

5 ATENDIMENTO DE ÁGUA E ESGOTO POR REGIÕES DE SANEAMENTO

Antes de expor os índices de atendimento por microrregião de saneamento do estado, para uma análise mais detalhada, é oportuno apresentar por meio da tabela 3 abaixo, os dados agregados, considerando a área de atendimento da Embasa. O Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) considera que a área de abrangência da Embasa, para os componentes água e esgoto, soma 366 municípios, porém, de fato, a empresa atende com o componente esgoto apenas 112 municípios, conforme já comentado anteriormente. Dessa forma, serão apresentados os índices de cobertura da Embasa, conforme o critério do SNIS, além da evolução da cobertura em 10 anos.

Tabela 3– Evolução dos Índices de Cobertura da Embasa em 10 anos

| Ano de Referência | Atendimento Urbano de Água | Atendimento Total de Água | Atendimento Urbano de Esgoto | Atendimento Total de Esgoto |
|-------------------|----------------------------|---------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| 2012 | 94,70% | 80,10% | 40,05% | 29,50% |
| 2021 | 98,04% | 79,01% | 50,42% | 37,38% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de cobertura da Embasa, extraídos do SNIS 2022.

Como podemos observar, houve evolução em todos os índices à exceção do atendimento total de água, que apresentou uma variação negativa de pouco mais de 1% no período. Além da possibilidade de alguma distorção de informação na base do SNIS em 2012 ou 2021, verifica-se, que houve um pequeno acréscimo populacional atendido no período. Na prática, em 2012, pouco mais de 10 milhões de habitantes eram atendidos pela Embasa com o componente água e em 2021, esse contingente atingiu 10,35 milhões de pessoas (SNIS, 2022b).

Em relação ao atendimento urbano de água, a Embasa está perto da universalização, para quase todas as regiões do estado, ainda que existam problemas relacionados à intermitência e a pequenas variações de atendimento entre as microrregiões de saneamento. Por outro lado, a pior evidência é a respeito do atendimento total de abastecimento de água, que ainda atinge apenas 79% da população dos 366 municípios (SNIS, 2022b). Em relação ao esgotamento sanitário, embora os índices evidenciem alguma evolução, ainda há muito a se fazer, tanto no meio urbano, quanto no rural. A seguir os índices de atendimento da Embasa serão detalhados por microrregiões de saneamento para ressaltar as diferenças e os principais desafios da Embasa: os baixos índices de atendimento em esgoto e a questão do atendimento com abastecimento de água nas zonas rurais.

5.1 O DESAFIO DO ESGOTAMENTO SANITÁRIO

Antes de explicitar os dados de cobertura por microrregiões em relação ao componente esgotamento sanitário, é importante lembrar que os municípios efetivamente atendidos pela Embasa com esgotamento sanitário correspondem a apenas 27% do total do estado (embora representem quase 60% da população baiana) e que a situação é crítica não só para a Bahia, como também para o Nordeste e várias outras unidades da federação, conforme podemos observar na figura 3.

A coleta, tratamento e a destinação final do esgotamento sanitário são essenciais para o saneamento básico. Essas ações representam promoção de saúde pública e manutenção de recursos naturais, entre eles, os corpos hídricos onde é captada a água para o abastecimento público. Nos domicílios, a maior parte da água se transforma em esgoto após usos como lavagem de roupa e louça, limpeza e higiene pessoal. As impurezas incorporadas precisam ser removidas antes do retorno a ambientes naturais (SNIS, 2022a).

Ao lembrar o critério do SNIS, seguido por esta pesquisa, que considera como atendimento a ligação às redes coletoras de esgoto, é relevante observar que além dos sistemas públicos de esgotamento sanitário, cerca de 35,7% dos municípios brasileiros respondentes do SNIS 2022, indicaram soluções alternativas individuais para o esgotamento como fossa séptica, fossa rudimentar, vala a céu aberto e lançamento em cursos d'água. Dessas alternativas, apenas a fossa séptica é considerada como adequada pelo Plansab (SNIS, 2022a). A Tabela 4 abaixo explicita os índices de atendimento urbano e totais por microrregião de saneamento básico, além do cálculo da população total não conectada às redes de esgoto nos 112 municípios atendidos pela Embasa.

Ao considerarmos os dados de cobertura nos 112 municípios para os quais efetivamente a Embasa presta o serviço de esgotamento sanitário, percebemos uma melhora razoável de atendimento em comparação ao universo dos 366 municípios. Os índices sobem de 50% para 64% na zona urbana; e de 37% para 55% no que se refere à população total da região atendida (SNIS, 2022b). Ainda assim, são índices de atendimento muito baixos, sobretudo na zona rural onde o índice de atendimento para os 112 municípios chega a apenas 3,97% (EMBASA, 2022a). Na área de atendimento da Embasa, considerando apenas os 112 municípios atendidos, onde a população total é de 8,9 milhões de habitantes, cerca de 4 milhões de pessoas não estão conectadas às redes de esgoto. Esse contingente representa 27% da população do estado da Bahia (SNIS, 2022b).

Tabela 4– Atendimento Esgoto Embasa por Microrregião e Regiões Metropolitanas

| MICRORREGIÃO / REGIÃO METROPOLITANA | Atendimento Urbano | Atendimento Total | População Total (Mil habitantes) | População total não conectada às redes (Mil habitantes) |
|-------------------------------------|--------------------|-------------------|----------------------------------|---|
| MÉDIO SUDOESTE | 9,53% | 6,64% | 49 | 46 |
| PORTAL DO SERTÃO | 14,38% | 8,31% | 54 | 49 |
| SÃO FRANCISCO NORTE | 16,62% | 8,76% | 222 | 202 |
| SISAL-JACUÍPE | 16,44% | 9,68% | 440 | 397 |
| PIEMONTE DIAMANTINA | 25,36% | 15,21% | 158 | 134 |
| LITORAL NORTE E AGRESTE | 14,97% | 15,91% | 68 | 57 |
| BACIA DO PARAMIRIM | 59,40% | 18,94% | 19 | 16 |
| PIEMONTE PARAGUAÇU | 28,32% | 19,27% | 146 | 118 |
| IRECÊ | 23,22% | 19,58% | 95 | 77 |
| ALGODÃO | 43,28% | 30,52% | 179 | 125 |
| CHAPADA DIAMANTINA | 60,22% | 31,69% | 86 | 58 |
| SEMIÁRIDO | 43,83% | 31,82% | 180 | 123 |
| RECÔNCAVO | 44,67% | 32,32% | 395 | 268 |
| LITORAL SUL E BAIXO SUL | 49,94% | 39,53% | 377 | 228 |
| EXTREMO SUL | 49,61% | 41,89% | 688 | 400 |
| BACIA DO VELHO CHICO | 82,21% | 43,55% | 48 | 27 |
| TERRA DO SOL | 61,68% | 46,75% | 406 | 216 |
| RMFS | 55,30% | 48,66% | 719 | 369 |
| BACIA DO RIO GRANDE | 75,81% | 69,02% | 251 | 78 |
| VITÓRIA DA CONQUISTA | 86,51% | 71,79% | 405 | 114 |
| RMS | 77,66% | 76,38% | 3.944 | 931 |
| TOTAL - 112 MUNICÍPIOS | 64,25% | 54,83% | 8.929 | 4.033 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de atendimento da Embasa extraídos do SNIS 2022.

No entanto, conforme explicado anteriormente, existem outras soluções que podem configurar atendimento ao componente esgotamento sanitário, além das redes de coleta de

esgoto. A tabela 5 abaixo, com dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) para o estado da Bahia, traz elementos complementares sobre moradores com banheiro, sanitário ou buraco para dejeções, por tipo de esgotamento sanitário. A base de dados é de 2019, último ano de divulgação da referida pesquisa.

Tabela 5— Tipo de Esgotamento Sanitário no Estado da Bahia

| Tipo de Esgotamento Sanitário | População com banheiro, sanitário ou buraco para dejeções (Mil habitantes) | Distribuição Percentual da População com banheiro, sanitário ou buraco para dejeções |
|---------------------------------|--|--|
| Rede geral ou rede pluvial | 7.439 | 50,8% |
| Fossa séptica ligada à rede | 722 | 4,9% |
| Fossa séptica não ligada à rede | 3.224 | 22,0% |
| Outro tipo | 3.267 | 22,3% |
| Total | 14.652 | 100,0% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD Contínua, 2019.

Não é objetivo desta pesquisa o aprofundamento técnico acerca das soluções acima listadas, mas elas explicitam o tipo de esgotamento sanitário verificado principalmente em algumas zonas rurais e em áreas periféricas ou subnormais dos centros urbanos e que podem configurar atendimento. Os dados acima estão com uma defasagem de dois anos para a base de comparação do SNIS e em função disso, esse quadro pode ter sofrido alterações.

De qualquer forma, ainda que tenhamos esses elementos relacionados a outras soluções de esgotamento, a comparação dos índices SNIS (2022) e PNAD Contínua (2019) não acusou grandes variações. Considerando os 366 municípios para o componente esgoto da área de atuação da Embasa, os índices de atendimento da PNAD Contínua são de 38,53% para atendimento total, contra 37,38%, reportados do SNIS e de 49,98% para atendimento urbano, versus 50,42%, oriundos do SNIS. Para a zona rural, a referência da PNAD Contínua traz um índice de atendimento de 1,78% contra a informação de 3,97%, reportado pela Embasa no Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021 (EMBASA, 2021a).

Voltando à análise da Tabela 5, em relação às microrregiões e regiões metropolitanas do estado da Bahia, também podemos observar enormes desigualdades no atendimento urbano com o componente esgotamento sanitário. Na zona urbana, quatro microrregiões ou regiões metropolitanas possuem atendimento acima de 70%. São elas: Vitória da Conquista; Bacia do Velho Chico; Região Metropolitana de Salvador; e Bacia do Rio Grande. Em contrapartida, nove microrregiões possuem atendimento entre 30% e 70% e oito microrregiões possuem

atendimento abaixo de 30%. Entre a população urbana, 2,7 milhões de habitantes não estão conectados às redes de esgoto nos 112 municípios atendidos pela Embasa.

No que se refere à população total, apenas a Região Metropolitana de Salvador e a microrregião de Vitória da Conquista possuem índices acima de 70% de atendimento. Além disso, à exceção da Bacia do Rio Grande, que possui um índice de 69%, todas as outras microrregiões e a Região Metropolitana de Feira de Santana possuem índices menores que 50%, considerando os 112 municípios atendidos pela Embasa.

Ainda que não seja objeto desta pesquisa e apenas como dado complementar, na área de atendimento da Embasa, que considera os 366 municípios, o índice de tratamento de esgoto é de 49,32%, um pouco maior que o do estado (46,7%). Em relação ao índice de tratamento do que é coletado, para a área de atendimento da Embasa, chega-se a 99,41%, contra um índice de 83,2% para o estado. Esses dados mostram que embora a Embasa trate menos da metade do esgoto gerado na sua área de atuação, ao menos o tratamento alcança praticamente o total do que é coletado (SNIS, 2022a).

5.2 A EMBASA E O SANEAMENTO RURAL

Os dados relacionados ao abastecimento de água na área de abrangência da Embasa mostram uma realidade que confirma a priorização histórica das ações e investimentos em torno das grandes cidades e centros urbanos, algo comum em todo o país (SAMPAIO, 2014). Ao analisarmos os índices de atendimento com o componente água, verificamos que na sua área de atuação, a Embasa está muito perto de alcançar a universalização do atendimento com água potável em zona urbana, apesar de haver problemas relacionados a intermitências e das maiores carências estarem concentradas nas áreas de periferia urbana dos municípios.

A Embasa seguiu a lógica em prover os serviços para grandes concentrações populacionais, visto que na sua região de atuação, a população urbana atinge cerca de 74% do total do estado (EMBASA, 2021a). A tabela 6 abaixo explicita os índices de atendimento urbano e totais por microrregião de saneamento básico, além do cálculo da população rural não conectada às redes de água na área de abrangência da Embasa.

Tabela 6– Atendimento Água Embasa por Microrregião e Regiões Metropolitanas

| MICRORREGIÃO / REGIÃO METROPOLITANA | Atendimento Urbano | Atendimento Total | Atendimento Rural | População rural não conectada às redes (Mil habitantes) |
|-------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|---|
| TERRA DO SOL | 98,90% | 71,24% | 6,47% | 174 |
| CHAPADA DIAMANTINA | 95,00% | 51,04% | 6,53% | 150 |
| MÉDIO SUDOESTE | 99,86% | 71,09% | 6,73% | 43 |
| ALGODÃO | 99,61% | 58,37% | 7,59% | 193 |
| B. VELHO CHICO | 99,75% | 53,21% | 14,62% | 69 |
| L. SUL E BAIXO SUL | 98,18% | 69,75% | 16,50% | 218 |
| EXTREMO SUL | 96,23% | 79,62% | 17,25% | 147 |
| B. RIO GRANDE | 99,50% | 76,11% | 17,31% | 96 |
| PORTAL DO SERTÃO | 99,83% | 56,89% | 19,48% | 97 |
| V. CONQUISTA | 99,46% | 74,11% | 19,50% | 169 |
| SEMIÁRIDO | 98,09% | 63,46% | 24,21% | 190 |
| L. NORTE E AGRESTE | 99,07% | 62,39% | 26,57% | 146 |
| B. PARAMIRIM | 98,88% | 54,42% | 27,12% | 61 |
| S. FRANCISCO NORTE | 99,40% | 64,17% | 29,69% | 129 |
| PIEMONTE DIAMANTINA | 93,61% | 68,30% | 32,57% | 52 |
| RMS | 98,71% | 97,40% | 33,15% | 53 |
| PIEMONTE PARAGUAÇU | 99,81% | 77,41% | 34,26% | 60 |
| RECÔNCAVO | 97,18% | 76,45% | 39,10% | 137 |
| RMFS | 94,42% | 87,86% | 41,88% | 55 |
| SISAL-JACUÍPE | 99,38% | 72,53% | 47,60% | 236 |
| IRECÊ | 99,78% | 81,83% | 55,40% | 71 |
| 366 MUNICÍPIOS | 98,04% | 79,01% | 26,45% | 2.546 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de cobertura da Embasa extraídos do SNIS 2022.

A média de atendimento com o componente água na área urbana de abrangência da Embasa é de 98% (SNIS, 2022b). Uma das exceções é a Região Metropolitana de Feira de Santana com o índice de 94% e que possui o segundo maior contingente populacional do estado (SNIS, 2022b). A Embasa tem investido na Ampliação do Sistema Produtor e Adutor de Feira de Santana, o que deve refletir em melhora desse índice nos próximos anos (EMBASA, 2021b).

No entanto, ao analisarmos o índice de atendimento total para o componente água, fica explícita a queda de atendimento, que na realidade, deriva do baixo atendimento à zona rural.

Os dados agregados expõem que grandes parcelas da população rural não estão conectadas às redes de água em quase todas as microrregiões de saneamento do estado. Para chegarmos a esse quantitativo, foi necessário calcular a diferença entre a população total e urbana atendida com as redes de água para então apurarmos o índice de atendimento rural, bem como o total da população rural não atendida pelas redes. Na zona rural de atendimento da Embasa, trata-se de um contingente de mais de 2,5 milhões de pessoas, o que equivale a 17% da população do estado sem rede de abastecimento de água (SNIS, 2022b).

O índice médio da Embasa para o componente abastecimento de água em toda a zona rural atendida é de 26,45% (SNIS, 2022b). Porém, em algumas microrregiões do estado, esse índice de atendimento não chega a 10%. A microrregião da Chapada Diamantina, por exemplo, com enorme atividade econômica ligada ao ecoturismo, possui índice de atendimento de 6,53%, o segundo mais baixo entre todas as microrregiões do estado (SNIS, 2022b).

Porém, entendendo que algumas soluções individuais de abastecimento de água também podem configurar atendimento, torna-se interessante explicitar os dados da tabela 7 abaixo, extraídos da PNAD Contínua, que consideram possíveis fontes de abastecimento de água.

Tabela 7– Tipo de Abastecimento de Água no Estado da Bahia

| Fontes de abastecimento de água | Moradores (Mil pessoas) | Distribuição Percentual dos Moradores |
|---------------------------------|-------------------------|---------------------------------------|
| Rede geral de distribuição | 12.581 | 84,7% |
| Poço profundo ou artesiano | 757 | 5,1% |
| Poço raso, freático ou cacimba | 378 | 2,5% |
| Fonte ou nascente | 461 | 3,1% |
| Outra | 677 | 4,6% |
| Total | 14.854 | 100,0% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados da PNAD Contínua, 2019.

As soluções individuais para abastecimento de água são encontradas principalmente na zona rural. Ao compararmos os índices extraídos do SNIS (2022) com os números da PNAD Contínua (2019) encontramos algumas diferenças significativas. Os números da PNAD Contínua são os seguintes: 87,38% para atendimento total contra 79,01% do SNIS; 97,51% para atendimento urbano contra 98,04% do SNIS; e 47,38% para atendimento à zona rural contra 26,45% apurados nessa pesquisa, segundo o SNIS (SNIS; 2022b). A Embasa reporta em seu Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras de 2021, que

o índice de atendimento à zona rural em 2021 é de 34,49%, sem a informação do critério ou da fonte utilizada (EMBASA, 2021a).

Embora o atendimento com o componente água para a área rural tenha revelado índices díspares, ficou evidenciado que através do SNIS, o percentual de 26,45% foi menor que as referências PNAD Contínua e Embasa, o que denota o acréscimo da população atendida com soluções alternativas individuais, que não usam o critério de ligação às redes.

6 INVESTIMENTOS EM SANEAMENTO NO ESTADO DA BAHIA

No estado da Bahia, os investimentos nos componentes água e esgoto são coordenados pela Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento (SIHS) e realizados sobretudo pela Embasa. Há ainda a possibilidade remota de aportes diretos do governo do estado, o que costuma ser normalmente observado nos casos de contrapartidas a financiamentos onerosos. Para os municípios que possuem prestação própria de serviços de água e/ou esgoto, os investimentos podem ser realizados pelo município, pelo próprio prestador ou ainda através da Cerb, com foco exclusivo para a zona rural do estado.

Os valores de investimentos apresentados a seguir foram extraídos do SNIS 2022, com informações referentes à série de 10 anos (2012-2021) e correspondem a montantes efetivamente realizados no ano de referência, informados pelos prestadores responsáveis pelos serviços de água e esgoto. Essa categoria não deve ser confundida com outras formas de contabilização de investimentos, como por exemplo, recursos empenhados, recursos desembolsados ou recursos contratados, adotados pelos sistemas federais de controle de investimentos. As informações sobre investimentos realizados pelas prefeituras municipais e pelos governos estaduais também estão agregadas e o objetivo foi capturar todas as informações sobre investimentos, uma vez que parte deles é decorrente de obras contratadas por esses entes federativos.

Com o objetivo de simplificar a análise e de acordo com os objetivos desta pesquisa, as informações sobre investimentos serão primeiramente apresentadas de forma consolidada, em seguida, será realizada uma análise por fonte de recursos, que podem ser de 3 tipos: próprios (recursos do prestador oriundos das tarifas), onerosos (empréstimos junto a agentes financeiros ou financiamento externo) e não onerosos (não reembolsáveis ou a fundo perdido). Além disso, embora o SNIS também informe os investimentos em despesas capitalizáveis (despesas não transferidas ou incorporadas) e outros investimentos (aquisição de bens de uso geral), para efeito deste trabalho, foram considerados somente os investimentos diretos nos dois componentes, que são os investimentos em instalações e equipamentos incorporados efetivamente aos sistemas de água e esgoto.

6.1 OS AVANÇOS DA EMBASA NOS ÚLTIMOS 10 ANOS

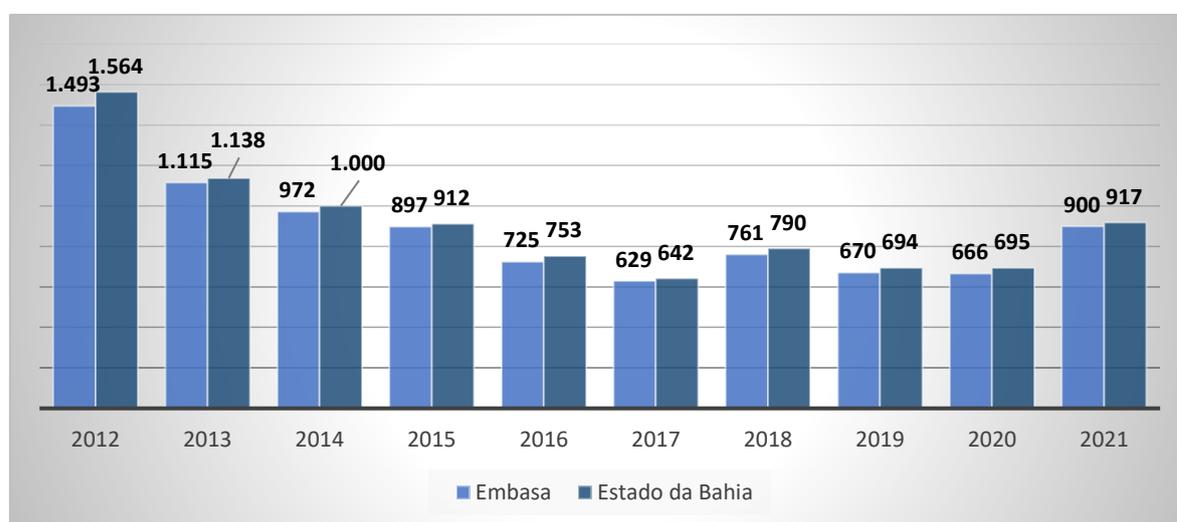
Por meio da caracterização realizada no capítulo 4, ficou clara a importância da Embasa para o saneamento da Bahia em função da sua presença nas maiores cidades do estado e da sua área de atendimento, que atinge 87% da população total do estado com abastecimento de água. Neste subcapítulo da pesquisa, também podemos observar o protagonismo da empresa ao

analisarmos os dados de investimento (figura 8). Os números reportados abaixo, referem-se aos investimentos realizados por ano pela Embasa e pelo estado da Bahia, sendo que o volume aplicado pela Embasa está inserido no volume total do estado. Para 2021, por exemplo, dos R\$ 917 milhões investidos pelo estado em sistemas de água e esgoto, R\$ 900 milhões foram aplicados via Embasa (SNIS, 2022b).

Os valores de investimento foram atualizados para a base de dezembro de 2022, de acordo com o Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), mesmo índice utilizado nos relatórios de revisão do Plansab (PLANSAB, 2019). Na série histórica apresentada (2012-2021), a Embasa confirma ser o maior agente indutor de investimentos em saneamento do estado com uma participação que varia de 95% a 98% do total investido no estado anualmente. Ao longo dos anos em referência, a Embasa aplicou um total de R\$ 8,8 bilhões dentro de um volume total do estado de R\$ 9,1 bilhões. Os outros prestadores de serviços investiram juntos um total de R\$ 277 milhões no respectivo período (SNIS, 2022b).

Na realidade, esses dados reforçam o objeto social pelo qual a Embasa foi constituída há mais de 50 anos, por outorga do estado e delegação dos seus municípios, que é prover o acesso à água e ao esgotamento sanitário, componentes do saneamento reconhecidos pela ONU como direito humano (EMBASA, 2021a).

Figura 8 – Investimentos da Embasa e Estado da Bahia (em milhões de reais)



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de investimento do SNIS 2022.

Porém, podemos verificar um reflexo dos distintos momentos políticos, econômicos e da linha ideológica dos governos do país nos últimos 10 anos, observando uma tendência de declínio dos investimentos, a partir de 2012, para um setor que sempre foi bastante dependente das fontes de recursos federais. Em primeira análise, pelos dados obtidos pelo E1 (Embasa)

(Informação verbal)¹⁴, a empresa precisaria de cerca de R\$ 1,45 bilhões por ano para atingir a universalização até 2033. A média de investimentos dos últimos dez anos foi de R\$ 804 milhões, o que se traduz em 56%, pouco mais da metade da necessidade prevista (SNIS, 2022b). O ano de 2012, período ápice de obras do PAC 2, foi o único da série em que a Embasa aplicou valores maiores que a necessidade prevista por ano para atingir a universalização.

O declínio de investimentos da Embasa iniciou em 2013, aprofundando-se em 2014, como reflexo da crise fiscal que assolou o país naquele ano, porém, ainda com cifras ao redor de R\$ 1 bilhão em investimentos e se manteve em queda, atingindo o seu menor valor em 2017, primeiro ano após o impeachment de Dilma Rousseff (PT), com uma queda de 58% sobre o montante investido em 2012. Em 2018, último ano do governo Michel Temer (MDB), houve um incremento de 21% nos investimentos em relação ao ano de 2017, que se explica por compromissos dos anos anteriores, com a realização do gasto efetivo em 2018. Apesar de representar um incremento frente a 2017, os números ainda ficaram distantes da necessidade requerida pela Embasa e depois disso, em 2019 e 2020, anos do governo Bolsonaro (PL), os valores se mantiveram a menos da metade do melhor ano da série, o de 2012 (SNIS, 2022b).

Todos esses movimentos poderão ser melhor entendidos pela figura 9 abaixo, que tem a intenção principal de explicitar a composição de investimentos aplicados pela Embasa, no período de 10 anos, com foco maior na discussão sobre a participação dos recursos oriundos do governo federal (onerosos e não onerosos) versus recursos próprios. Embora a participação percentual de cada fonte de recursos esteja informada na tabela de dados, para simplificar a visualização na área do gráfico, foram mantidos ocultos os percentuais relacionados aos investimentos onerosos e não onerosos, que estão somados e representados no gráfico por uma linha na cor vermelha, como gastos do governo federal. Já, a coluna (barra) azul escura representa os investimentos com recursos próprios.

¹⁴ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

Figura 9 – Investimentos Próprios da Embasa x Governo Federal



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de investimento do SNIS 2022.

Em toda a série de 10 anos (2012-2021), os recursos próprios, advindos da tarifa, foram significativos e representaram 67% em média, dos investimentos totais do período, com valor mínimo de 52% em 2018 e atingiram percentuais importantes de 88% e 89%, nos anos de 2020 e 2021, respectivamente. É interessante ressaltar mais uma vez o princípio da Lei 11.445/2007, que estabelece a eficiência e a sustentabilidade econômica como um dos princípios fundamentais da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, além da importância da busca por uma tarifa de equilíbrio, através do mecanismo de subsídio cruzado. Ainda que encarado como uma função do estado, onde os investimentos do governo devem estar presentes, é importante não perder de vista que sem o recurso da tarifa, seria impensável realizar tais investimentos.

Em relação à participação do governo federal, com recursos onerosos e não onerosos, a média de investimentos dos anos de 2012 a 2016 se manteve por volta de 35% do total, com uma elevação importante nos anos de 2017 e 2018, para 45% e 48%, respectivamente, em função de que muitos gastos efetivos são realizados em anos posteriores à contratação, conforme já comentado anteriormente. A partir de 2019, a participação do governo federal retorna para o índice médio anterior de 36%, para em seguida desabar para 12% e 11%, nos anos de ideologia neoliberal do governo Bolsonaro, quando o investimento em políticas públicas saiu da agenda do governo e o setor foi surpreendido com as pautas relacionadas à desestatização por meio da Lei 14.026/2020 e seus respectivos decretos.

Para se ter uma ideia da ausência de recursos públicos federais no saneamento nesses dois últimos anos da série analisada, os investimentos não onerosos do governo federal chegaram a 9% e 7% do total, respectivamente em 2019 e 2020. A média dos 10 anos foi de 21%, chegando a atingir 34% em 2018. Em relação aos recursos onerosos, os percentuais foram de 2% e 4%, frente a uma média de 11% para os 10 anos analisados e uma participação máxima de 20% em 2013.

Conforme evidenciado, em 2021, já observamos uma retomada dos investimentos, com recursos próprios. As metas estabelecidas pelo novo marco legal do saneamento para a universalização dos serviços de água e esgoto até 2033, exigiu da Embasa essa aceleração em função da repactuação dos contratos com os municípios atendidos e na sequência, da comprovação junto a Agersa e ANA, sobre a capacidade econômico-financeira e de captação de recursos para o atingimento dos objetivos de universalização (EMBASA, 2022a)

Esse volume de recursos realizados em 2021 pela Embasa foi o maior volume de recursos financeiros (próprios) em valores históricos da empresa, com um acréscimo de 22% sobre 2020 e de 41% sobre a média dos anos de 2013 a 2020. Vale ressaltar, que os empreendimentos da Embasa seguem a Política Estadual de Saneamento Básico do Governo do Estado da Bahia e o Programa Estadual Água para Todos (PAT), do qual a empresa passou a ser coordenadora, em 2021, e que tem o objetivo de ampliar o acesso ao abastecimento de água para a população baiana (EMBASA, 2022a).

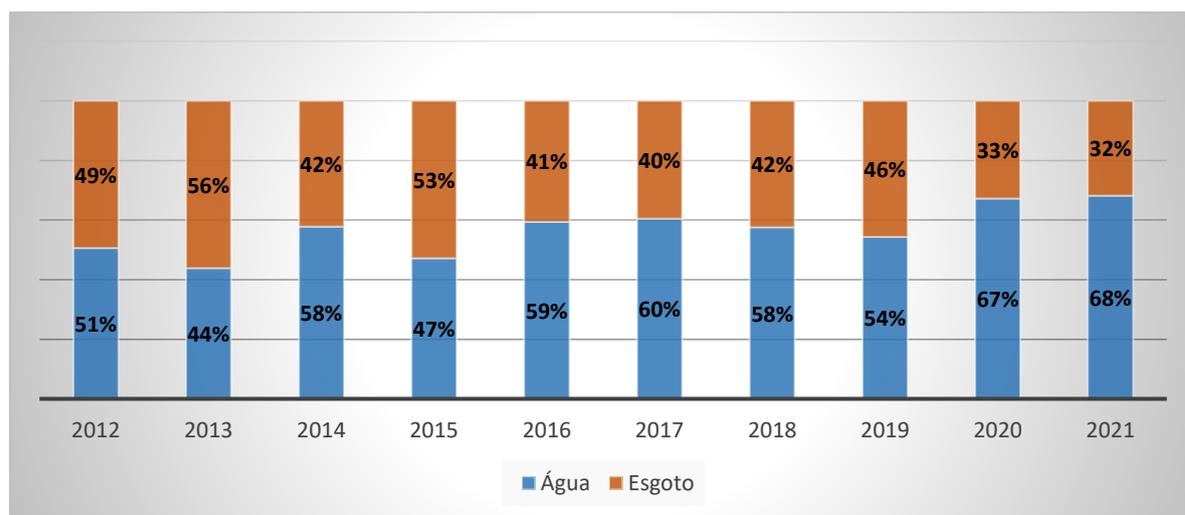
Para 2022, segundo o Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras 2021 da Embasa, o planejamento previa um investimento de R\$ 1,4 bilhão em melhorias e ampliação dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em toda a área de atuação da empresa (EMBASA, 2022a). Segundo o E1 (Embasa) (Informação verbal)¹⁵, para 2023, os planos da empresa preveem investimentos de R\$ 1,2 bilhão, sendo grande parte com recursos próprios.

Outro importante dado retirado da análise de investimentos realizados pela Embasa diz respeito à divisão percentual dos recursos entre os componentes água e esgoto para a sua área de atuação. A figura 10 abaixo mostra que nos últimos dez anos (2012-2021), apenas em 2013 e 2015, os investimentos em esgoto superaram os realizados em água, com 56% e 53% respectivamente. Na média dos últimos dez anos, o investimento em esgoto atingiu apenas 43% do total e com uma queda acentuada em 2020 e 2021, com percentuais de 33% e 32%, os

¹⁵ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

menores da série analisada. Se por um lado, podemos buscar a explicação para essa diferença na destinação em razão da área e população atendida em água versus a população atendida em esgoto pela empresa, por outro lado percebemos um desalinhamento com as maiores necessidades de investimento para a redução da enorme carência de esgotamento sanitário no estado.

Figura 10 – Distribuição Percentual dos Investimentos da Embasa em Água e Esgoto



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de investimento do SNIS 2022.

6.2 OS MUNICÍPIOS FORA DO SISTEMA DA EMBASA

Conforme explicitado na caracterização sobre a área de atuação da Embasa, a empresa presta serviços em todo o estado, para um total de 366 municípios, com pelo menos o componente abastecimento de água. Nos outros 51 municípios nos quais não há a presença da Embasa, o atendimento é feito majoritariamente por SAAEs, órgãos da administração pública municipal e até uma empresa privada, no caso do município de Serra do Ramalho (SNIS, 2022b).

Além disso, nos casos em que o município não é atendido com esgotamento sanitário pela Embasa, teoricamente há um prestador de serviço para esse componente, que é realizado por órgãos da administração pública municipal. O SNIS também reporta a informação da natureza jurídica para o atendimento por município, no entanto nem todos os municípios respondem aos formulários de pesquisa, pois o seu preenchimento é voluntário. Na realidade, de acordo com o E2 (SIHS) (Informação verbal)¹⁶, as prefeituras em geral, principalmente as dos pequenos municípios, não realizam obras de esgotamento sanitário, o que reflete o baixo índice de atendimento com esse componente à população do estado.

¹⁶ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022

A participação nos investimentos em água e esgoto atribuída aos prestadores de serviço que atendem os municípios fora do sistema da Embasa nos últimos 10 anos, soma apenas R\$ 277 milhões de reais, com uma média anual de R\$ 27,7 milhões por ano e uma participação percentual média de apenas 3,1% dos investimentos totais (SNIS, 2022b). Segundo o E2 (SIHS) (informação verbal)¹⁷, essa baixa participação percentual se explica pela dificuldade que os municípios possuem em captar investimentos, pois os que possuem população abaixo de 50 mil habitantes teriam acesso apenas aos recursos da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) ou da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (Codevasf), mas precisariam ter além de um projeto conceitual bem definido, o Plano Municipal de Saneamento Básico. Os municípios com população maior que 50 mil habitantes, poderiam ter acesso aos recursos CEF-FGTS, mas também esbarram nas exigências sobre os planos municipais.

O plano municipal de saneamento básico precisa contemplar os 4 componentes previstos na Lei 11.445/07, que são água, esgoto, resíduos sólidos e águas pluviais e em muitos casos, a prefeitura não possui um documento aprovado. Segundo o E2 (SIHS) (informação verbal)¹⁸, a falta de capacidade técnica para a elaboração desses planos exige uma resposta de cooperação por parte da SIHS, que tem trabalhado nesse sentido com os municípios, mas em muitos casos, a identificação dos diagnósticos e necessidades de investimentos que gerem um plano de saneamento bem estruturado demandam tempo, capacitação e vontade política. Dessa forma, os municípios perdem a capacidade de investimento, pois também não contam com recursos municipais e tampouco com os oriundos da tarifa. Aliás, em muitos municípios, a tarifa é subsidiada para a população, que tem a sua capacidade de pagamento limitada aliada ao fato de que, em muitos casos, o prefeito não quer ter o desgaste político de uma discussão sobre o aumento na tarifa para a realização de empreendimentos de água ou esgoto, de acordo com o E2 (SIHS) (informação verbal)¹⁹.

Importante ressaltar que nesse agrupamento de municípios atendidos por outros prestadores, temos cidades de porte médio como Juazeiro, Itabuna e Alagoinhas, com mais de 100 mil habitantes cada, assim como cidades com populações abaixo de 100 mil habitantes, mas com importância econômica dentro de suas microrregiões, como por exemplo, Valença, Itapetinga, Casa Nova e Bom Jesus da Lapa (EMBASA, 2022b).

Não é objeto desta pesquisa uma análise isolada dos outros prestadores de serviço de água e esgoto do estado da Bahia. No entanto, frente à pequena participação relacionada aos

¹⁷ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022.

¹⁸ Id.

¹⁹ Id.

investimentos em água e esgoto, é oportuno realizar uma comparação entre esses prestadores e a Embasa, pois apesar de todas as questões acima mencionadas sobre investimentos e ainda que os volumes tenham ficado muito aquém do investimento total do estado, os índices de atendimento em água e esgoto desse agrupamento ou ainda de alguns municípios mais representativos não atendidos pela Embasa mostram resultados interessantes.

Para o abastecimento de água, essa análise é mais simples e dedutiva, pois o universo de respondentes do SNIS para esse componente no estado da Bahia, em 2022, foi de 409 de um total de 417 municípios, ou seja, há uma acuracidade maior em relação aos dados agregados apresentados na tabela 8 a seguir. Os dados abaixo, referentes ao estado da Bahia, na última linha da tabela, explicitam o índice de atendimento do conjunto de todos os municípios pertencentes ao estado, sejam eles atendidos ou não pela Embasa. Essa última linha foi inserida para efeito de comparação com os subconjuntos Embasa e/ou outros prestadores.

Tabela 8– Índice de Atendimento Água (Embasa x Outros Prestadores)

| | Atendimento Urbano Água | Atendimento Total Água |
|--------------------|-------------------------|------------------------|
| Embasa | 98,04% | 79,01% |
| Outros Prestadores | 97,81% | 90,76% |
| Estado da Bahia | 98,36% | 80,97% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de atendimento com abastecimento de água do SNIS 2022.

Os dados acima mostram que apesar da universalização do acesso à água já ser uma realidade muito próxima em meio urbano no estado da Bahia, em relação ao atendimento total, os outros municípios não atendidos pela Embasa possuem um índice acima de 90% contra 79% na área atendida pela Embasa. É um índice melhor do que o da Embasa e do próprio estado e que nos induz a uma interpretação sobre uma maior cobertura de atendimento rural pelos outros prestadores que atuam fora da área de atendimento da Embasa (SNIS, 2022b).

Ainda em relação aos índices de abastecimento de água dos municípios não atendidos pela Embasa, chama atenção que dos 46 municípios respondentes aos SNIS, 23 já atingiram a universalização em meio urbano e 15 já atingiram a universalização para toda a população de seus municípios (SNIS, 2022b). E em um comparativo direto com o índice de atendimento total na área de atuação da Embasa, que é de 79%, 33 dos 46 municípios atendidos por outros prestadores possuem índices de atendimento melhores, alguns inclusive muito próximos à universalização, com índices acima de 97% de atendimento (SNIS, 2022b).

Uma primeira ressalva a esses dados refere-se ao contingente e ao perfil populacional desses municípios com índices de atendimento melhores que a Embasa, que atende em sua área cerca de 13,1 milhões de habitantes, em 366 municípios com o componente água (SNIS,

2022b). Os outros prestadores do estado somam aproximadamente 1,8 milhão de habitantes, em 46 municípios respondentes do SNIS (SNIS, 2022b). Em relação aos 33 municípios com índices melhores que a Embasa, 3 são cidades médias (Juazeiro, Itabuna e Alagoinhas), com índices próximos à universalização (acima de 97%), 6 são cidades com população entre 50 e 100 mil habitantes e 24 são cidades com população abaixo de 50 mil habitantes (SNIS, 2022b).

Também não serão analisados no escopo desta pesquisa, outros fatores que poderiam gerar um entendimento complementar sobre os índices referentes ao abastecimento de água, tais como, intermitência do atendimento, qualidade da água, entre outros. De qualquer forma, ainda que a complexidade de atendimento da Embasa tenda a ser maior para municípios tão heterogêneos e com uma população 7,3 vezes maior, os índices de atendimento dos outros prestadores para os municípios não atendidos pela Embasa com o componente água são surpreendentes e podem em primeira análise, levar-nos a uma discussão sobre maior eficácia da gestão local da prestação de serviços água e esgoto.

Para o esgotamento sanitário, a comparação Embasa versus Outros Municípios não é tão simples como para o componente água, por dois motivos: o primeiro é que o universo de respondentes do SNIS para esse componente no estado da Bahia, em 2022, foi de 320 de um total de 417 municípios, ou seja, muitos municípios não informaram dados (SNIS, 2022b). O segundo motivo é que a Embasa possui contrato de programa com 366 municípios, mas só atende efetivamente a 112 municípios com o componente esgotamento sanitário.

Além disso, apenas 73 municípios que não possuem atendimento da Embasa para o componente esgoto disponibilizaram dados (SNIS, 2022b). Seguem os dados agregados para esse componente, conforme a tabela 9 a seguir. Os dados abaixo referentes ao estado da Bahia, na última linha da tabela, explicitam o índice de atendimento do conjunto de todos os municípios pertencentes ao estado, sejam eles atendidos ou não pela Embasa. Essa última linha foi inserida para efeito de comparação com os subconjuntos Embasa e/ou outros prestadores.

Tabela 9– Índice de Atendimento Esgoto (Embasa x Outros Prestadores)

| | Atendimento Urbano Esgoto | Atendimento Total Esgoto |
|-------------------------|---------------------------|--------------------------|
| Embasa – 366 Municípios | 50,42% | 37,38% |
| Embasa – 112 Municípios | 64,25% | 54,83% |
| Outros Prestadores | 85,53% | 68,10% |
| Estado da Bahia | 54,57% | 41,36% |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados de atendimento com esgotamento sanitário do SNIS 2022.

A tabela acima revela índices melhores para outros prestadores que para a Embasa, qualquer que seja o universo, considerando os 366 municípios contratuais ou os 112 municípios com cobertura efetiva de esgoto. Conforme acima visto, os municípios atendidos por outros

prestadores possuem índices médios melhores, ainda que a universalização para o estado da Bahia esteja bastante distante, de uma forma geral para esse componente. Embora o universo de respondentes do SNIS com outros prestadores fora da Embasa seja de apenas 73 municípios, comparando primeiramente o conjunto de todos os 366 municípios atendidos pela Embasa, os índices de atendimento na zona urbana variam de 50% para 86% e no atendimento total, variam de 37% para 68%, ou seja, para o componente esgoto, o agrupamento de 73 municípios respondentes do SNIS não atendidos pela Embasa possuem números bastante superiores à média dos atendidos pela Embasa (SNIS, 2022b).

Ainda em relação aos índices de atendimento com esgotamento sanitário para os municípios não atendidos pela Embasa, dos 73 municípios respondentes do SNIS, 13 já atingiram a universalização em meio urbano e 6 já atingiram a universalização para toda a população de seus municípios (SNIS, 2022b). Ao compararmos o índice de atendimento total na área de atuação da Embasa para os 366 municípios contratuais, que é de 37%, 43 municípios atendidos por outros prestadores possuem índices de atendimento melhores, alguns inclusive, com índices acima de 80% de atendimento, são os casos de Juazeiro (86%) e Itabuna (82%). (SNIS, 2022b). De todas as cidades médias, Alagoinhas foi a que reportou números um pouco piores que a média da Embasa, com 41% em atendimento urbano e 36% no total (SNIS, 2022b).

Ainda em relação aos 43 municípios com índices de atendimento total melhores que a Embasa, fora Juazeiro e Itabuna, três municípios possuem população entre 50 e 100 mil habitantes e 38 cidades possuem população abaixo de 50 mil habitantes (SNIS, 2022b). Caso considerássemos o universo de 112 municípios efetivamente atendidos pela Embasa com o componente esgoto, os índices de cobertura estariam mais próximos do índice dos 73 municípios não atendidos pela Embasa, com uma cobertura de 64% contra 85% em atendimento urbano e de 55% contra 68% em atendimento total (SNIS, 2022b).

Nesse cenário, apenas 27 municípios entre os que não possuem atendimento da Embasa, teriam o índice de atendimento total melhor que o índice de atendimento dos 112 municípios efetivamente atendidos pela Embasa (SNIS, 2022b). Entre os 27 municípios, 23 possuem população até 50 mil habitantes, 2 possuem população entre 50 e 100 mil, além de Juazeiro e Itabuna, cidades médias, com mais de 100 mil habitantes (SNIS, 2022b).

A Embasa teria potencial para atender em sua área cerca de 8,9 milhões de pessoas (60% da população do estado) em 112 municípios com o componente esgoto. Embora os municípios não atendidos pela Embasa com esgotamento sanitário correspondam a uma população de mais de 6 milhões de habitantes, os outros prestadores do estado (que atendem 73 municípios) contabilizaram pelo SNIS 2022, aproximadamente 2,2 milhões de habitantes. Dessa forma,

cerca de 3,8 milhões de pessoas (25% do total do estado) não estão representadas nesses dados, pois os outros municípios não atendidos pela Embasa não reportaram informações (SNIS, 2022b).

Além da questão sobre a representatividade relacionada à ausência de informações dos municípios não atendidos pela Embasa, que representam cerca de 25% da população total do estado, os dados sobre esgoto em municípios não atendidos pela Embasa devem ser analisados com cautela e não são objeto deste estudo. No entanto, questões relacionadas ao tipo de solução adotada pelos municípios para o atendimento com esgoto podem considerar, por exemplo, a solução de fossas, contestada por alguns especialistas da área, por representar entre outras questões, riscos de poluição do lençol freático, conforme relato do E1 (Embasa).

[...]as pessoas usam fossas e aparentemente não seria necessário o sistema convencional, o que é um equívoco porque muitas vezes o lençol está sendo poluído e o acesso também[...] a possibilidade de instalar fossas não é uma coisa para toda a população[...] (E1(Embasa), 2022, Informação verbal)²⁰

De qualquer forma, os dados obtidos a partir desse comparativo são bastante reveladores e podem servir de reflexão para outras pesquisas, visto que para o componente água, embora o universo de comparação seja pequeno, de 46 municípios respondentes do SNIS, cerca de 72% dos municípios possuem índices de atendimento total melhores que os da Embasa (SNIS, 2022b). Na análise relacionada ao esgotamento sanitário, se compararmos os 73 municípios aos 366 municípios contratuais, 59% tiveram performance melhor que a Embasa e se considerarmos os 112 atendidos efetivamente com esgoto, apenas 37% tiveram índices melhores que a média da Embasa em relação ao atendimento total para esse componente (SNIS, 2022b).

²⁰ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

7 OS PRÓXIMOS ANOS DA EMBASA

O principal objetivo deste capítulo é apresentar um panorama dos avanços, riscos, limitações e desafios inerentes à atividade da Embasa tanto do ponto de vista da sua missão, que é prestar os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, com excelência e sustentabilidade, contribuindo para a universalização e melhorando a qualidade de vida, como em relação a sua natureza jurídica em função de ser uma sociedade de economia mista de capital autorizado, pessoa jurídica de direito privado, cujo acionista majoritário é o estado da Bahia (EMBASA, 2022a). Ademais, é preciso avançar na reflexão de como a natureza do estado e a hegemonia neoliberal nos modelos de desenvolvimento em curso determinam mudanças na gestão dos serviços aqui estudados.

Os itens que serão abordados na sequência não esgotam a discussão sobre todos os temas ligados à prestação de serviços de água e esgoto, mas tentam discutir as principais questões que podem influenciar no planejamento e performance da Embasa, que possui como objeto social, o atendimento dos componentes água e esgoto para a população do estado da Bahia. Os pontos abaixo elencados são históricos, porém, contextualizados para a conjuntura atual.

7.1 OS RISCOS DA INFLUÊNCIA POLÍTICA NO SANEAMENTO

Pela sua natureza jurídica, que traz como consequência o controle estatal, a Embasa pertence à estrutura administrativa do governo do estado e presta um serviço que além de essencial para a vida humana, pode ser considerado escasso em algumas regiões do estado da Bahia. O abastecimento de água em particular é um anseio das populações, que dela dependem para a sua sobrevivência, cultivo de alimentos, dessedentação animal, entre outras necessidades econômicas e sociais. Dessa primeira necessidade identificada, surge espaço para as práticas mais arcaicas ainda observadas no campo da política ligadas ao patrimonialismo e ao clientelismo.

Para a ampliação de sistemas existentes ou a instalação de novos sistemas de água ou esgoto, a Embasa investe não só o capital próprio, como também recursos do estado e principalmente do governo federal, através do OGU com recursos não onerosos. Em muitos casos, esses recursos são pautados e disponibilizados através das emendas de bancada, via congresso nacional, através de deputados e senadores, que tentarão através da máquina pública, direcionar recursos para as suas bases eleitorais, com o objetivo de cumprir promessas de campanha aos seus eleitores. Em caso concreto e recente, segundo o E2 (SIHS) (Informação

verbal)²¹, recursos de emenda parlamentar foram utilizados em 2022 para a finalização de obras de abastecimento de água em quatro municípios com população maior que 50 mil habitantes.

Da mesma forma, a depender do grupo político a que pertença um deputado estadual ou prefeito, pode haver uma “barganha” em nível estadual para investimentos em sistemas de água ou esgoto que atendam a determinada população, base eleitoral de algum político. Essa é a primeira face da influência política usada como “moeda de troca” por um bem social que deveria ser direito de todos. Aqui, mais uma vez, retomamos o debate sobre os direitos do homem. Ainda que não tenhamos a questão da universalização conquistada, os critérios de atendimento e investimento não deveriam ser estabelecidos nessas bases.

Um segundo aspecto relacionado à influência política é a composição de espaço entre políticos associados a partidos da base de apoio do governo em relação aos cargos mais importantes da estrutura administrativa do estado. Os principais cargos ligados às secretarias e às empresas estatais são alvo de disputa política e espaços de poder. A Embasa possui quadros técnicos especializados, fruto da sua experiência operacional na prestação dos serviços de água e esgoto, mas em diversas ocasiões pode ter suas principais posições diretivas e até gerenciais preenchidas por meio de indicações políticas, com profissionais que não possuem formação técnica adequada e/ou experiência no setor.

Essa questão relacionada à influência dos ciclos políticos é bastante relevante, na medida que pode gerar impactos de eficiência nas empresas de saneamento. Ainda que o seu quadro técnico não seja substancialmente modificado, é importante ressaltar que a continuidade administrativa auxilia na execução de um planejamento e das políticas públicas em um setor com projetos de longo prazo de maturação. Em outras palavras, além da carência de recursos financeiros e dos déficits de atendimento já mencionados em outros capítulos desta pesquisa, a Embasa pode ser impactada em seus planos de execução por questões de descontinuidade administrativa ligados a fatores e indicações políticas.

Na realidade, a relação entre ciclos políticos e a performance do estado em geral pode ser também estendida em relação aos aspectos orçamentários em períodos eleitorais. Rogoff e Silbert (1988) analisaram modelos de ciclos políticos, mostrando a diminuição dos impostos no período pré-eleitoral, o que induziria um padrão cíclico de corte de impostos e elevação da dívida pública. Rogoff (1990) analisou mais detidamente modificações na composição do orçamento, destacando que em períodos pré-eleitorais, o gasto público em itens mais visíveis para o eleitor aumenta enquanto diminui o gasto com investimentos. Mais uma vez, a evidência

²¹ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022

de que um comportamento mais eleitoreiro tende a não favorecer a continuidade administrativa e o planejamento, prejudicando a eficiência operacional das estatais.

A questão das tarifas de água e esgoto é um bom exemplo dos aspectos mencionados no parágrafo anterior. Conforme já comentado anteriormente, a Embasa precisa equilibrar a sua equação de despesas e investimentos, através da tarifa, fonte de recurso para contratação de dívida, operação e manutenção dos sistemas. Em relação ao abastecimento de água, a necessidade para a vida humana é clara e incontestável e a população de uma forma geral costuma não questionar a importância e função da Embasa, para a qual há um real reconhecimento. No entanto, para o esgotamento sanitário é diferente.

Segundo o E1 (Embasa) (Informação verbal)²², existe uma dificuldade de percepção da população e dos respectivos prefeitos em relação à importância do esgotamento sanitário. A disposição para pagamento da tarifa é muito baixa e os políticos tendem a ser questionados pela população. Quando a Embasa implanta o sistema de esgotamento sanitário, os municípios não raramente entram com ações para suspender o pagamento da tarifa de esgoto, que é sempre um percentual da tarifa de água. Em muitos casos, ainda na fase de elaboração do projeto e de captação de recursos, alguns prefeitos se manifestam contra o projeto, com a alegação de que a sua população está bem atendida só com água. Muitas vezes, o embate só é pacificado com um trabalho de educação sanitária que conscientize não só a população, mas também os seus dirigentes.

Além disso, em muitas situações, conforme relatou o E2 (SIHS) (informação verbal)²³, a obra de esgoto por ser mais complexa que a de água, gera tanto desgaste na rotina do município, que já houve casos em que o prefeito se sentiu ameaçado para uma possível reeleição, tal foi o impacto negativo sobre a sua popularidade. Os maiores problemas dessas obras seriam decorrentes do tempo de execução, bloqueio de vias e repavimentação muitas vezes mal realizadas.

Voltando ao processo eleitoral brasileiro, há um aspecto adicional ao comportamento político que decorre da possibilidade de reeleição, onde não só a legenda, mas também o dirigente tenha a condição de permanecer no poder. Os estudos realizados sempre sobre a ótica da relação entre ciclos políticos e variáveis macroeconômicas, concluem que a orientação eleitoreira sobre as políticas públicas é bastante forte (NAKAGUMA; BENDER, 2006). Meneguín e Bugarin (2001), por exemplo, explicitam que na impossibilidade de reeleição, o governante maximiza os gastos na vigência limitada do mandato, elevando as turbulências

²² Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

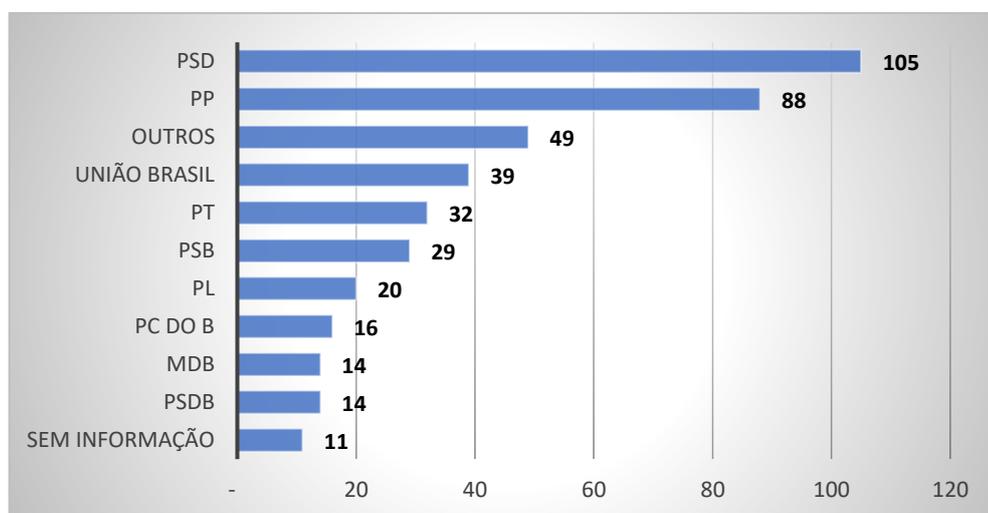
²³ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022

futuras (no caso, a dívida) para os novos dirigentes. Com a reeleição, tanto pode ocorrer um menor dispêndio, como encontrado por Meneguim e Bugarin (2001), como uma elevação das despesas e do endividamento dos Estados nos anos eleitorais, como reportado em Nakaguma e Bender (2006).

Dessa forma, a oportunidade da reeleição, pode dar incentivos para a adoção de estratégias que promovam maiores gastos e que reforcem a imagem do candidato, mas, por outro lado, pode ser que as consequências negativas dessas despesas afetem a gestão de um candidato reeleito. Existe então uma dicotomia entre os ganhos presentes (eleitoreiros) e as perdas futuras (gerenciais). No entanto, nesse caso, a continuidade e a possibilidade de reeleição se tornariam positivas, pois favorecem a estabilidade na política e uma melhor performance do serviço público. Além do aspecto fiscal e do investimento, a continuidade administrativa poderia diminuir a ineficiência cíclica decorrente da mudança dos dirigentes das companhias estatais, como a Embasa.

Nesse emaranhado jogo das composições políticas ainda há a questão relacionada ao alinhamento entre município, estado e governo federal. No primeiro nível, entre município e estado, a relação institucional entre a Embasa e os prefeitos dos municípios para os quais a empresa presta os serviços de saneamento é fundamental para garantir o equilíbrio entre o atendimento e as necessidades de investimento. Além disso, por conta do novo marco legal e sua exigência relacionada à contratualização, há a necessidade de contato mais próximo com os municípios que renovaram seus instrumentos contratuais com a Embasa. Sob esse aspecto, a figura 11, torna-se interessante, pois mostra a composição partidária dos prefeitos do estado.

Figura 11— Prefeitos por Partido no Estado da Bahia



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados das Eleições Municipais de 2020, registrados pelo TSE.

Considerando que a coligação que em 2022, elegeu o atual governador Jerônimo Rodrigues (PT) é formada por PC do B, PV, PSB, PSD, Avante, MDB e o próprio PT, no atual cenário, o governo do estado teria ao menos 196 prefeitos aliados. O alinhamento entre a Embasa e os municípios será fundamental em 2023 para o novo arranjo político-institucional, que continuará a ser debatido em relação à formatação da gestão das microrregiões de saneamento do estado e o papel da Embasa, conforme prevê o novo marco legal do saneamento, assunto que será abordado no próximo subcapítulo.

Em relação ao alinhamento com o Governo Federal, conforme o E1 (Embasa) (Informação verbal)²⁴ relata, a expectativa é positiva, tanto em relação a uma possível revisão do novo marco legal do saneamento e revogação de alguns decretos, quanto em relação a uma nova política federal de saneamento que reforce o papel e importância das CESBs, assim como estabeleça um programa de investimentos e financiamento para o setor.

7.2 OS DESAFIOS DO PANORAMA POLÍTICO-INSTITUCIONAL

A caracterização político-institucional do setor busca mapear o modo como variáveis institucionais, políticas e estruturais contribuem para a constituição de padrões diferenciados de políticas e serviços de saneamento. Essas políticas se territorializam de maneiras distintas nos estratos sociais e nas diferentes regiões da Bahia. Este fator é um dos que impõe desafios para a universalização dos serviços, na perspectiva de consagrá-los como direito de cidadania. Todo histórico relacionado à trajetória político-institucional do saneamento no Brasil, desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) até os dias atuais, reforça que o setor é sistematicamente objeto de disputas por projetos confrontantes sobre o papel do Estado e consequentemente, pelo desenho das políticas públicas para o saneamento (PLANSAB, 2019).

Para identificar as possibilidades da Embasa na prestação dos serviços de água e esgoto para a população baiana, faz-se necessário recapitular as principais premissas relacionadas à gestão dos serviços e as que estruturam a Lei 14.026/2020, bem como analisar os dados e índices coletados nessa pesquisa, que acabarão por circunscrever as possibilidades de atendimento na prestação dos serviços de água e esgoto pela Embasa.

Na opinião do E1 (Embasa) (Informação verbal)²⁵, o Novo Marco Legal do Saneamento e os decretos que dele derivaram fazem parte de um arcabouço legal com um roteiro prescrito para a privatização dos serviços. Seria essa a intenção real que está por trás das modificações que foram feitas no marco regulatório original (Lei 11.445/2007), ou seja, existe a intenção de

²⁴ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

²⁵ Id.

desmontar todas as estatais, empresas municipais, SAAEs e sua estrutura de prestação de serviços e substituí-las por empresas privadas. Já o E2 (SIHS) (informação verbal)²⁶, entende que o saneamento é função social e responsabilidade do Estado e que a Lei 14.026/2020 ameaça esse propósito, com as diversas possibilidades de privatização induzidas, que decorrem da referida lei e seus decretos.

Um dos principais eixos do Novo Marco Legal é a prestação regionalizada dos serviços, já citada nesta pesquisa. A justificativa da regionalização é garantir a viabilidade técnica e econômico-financeira dos serviços com o ganho de escala da prestação e a possibilidade de subsídios cruzados entre municípios superavitários e municípios menores e/ou com população de menor poder aquisitivo (modelo comumente adotado pelas empresas estaduais). Uma questão importante é que a lei busca impulsionar tal estratégia condicionando a alocação de recursos públicos federais à adesão dos municípios às regionalizações propostas pelos estados (BRASIL, 2020)

Para tal, o Novo Marco Legal apresenta diferentes arranjos de regionalização e incorpora o conceito de titularidade que, além da municipal, pode ser compartilhada (regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões) ou por gestão associada (proposta na lei como unidades regionais de saneamento básico e blocos de referência). A distinção para esse conceito, segundo a lei em seu artigo 8º é expressa e define que os Municípios e o Distrito Federal exercem a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico no caso de interesse local e o Estado, em conjunto com os Municípios, o faz nos casos de interesse comum das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões (BRASIL, 2020).

Para E1 (Embasa) (Informação verbal)²⁷, embora a regionalização prevista na lei tenha a justificativa de se fazer uma combinação entre municípios superavitários e deficitários, essa é uma resposta que os defensores do novo marco legal deram para a manutenção do mecanismo de subsídio cruzado, com uma possível exclusão das estatais, que sempre atuaram sob a lógica de prestação regionalizada, só que estadual. A regionalização que a lei traz é seletiva, na medida em que não há amarração na prestação de serviços de forma a garantir que o Estado como um todo seja contemplado. Para E1 (Embasa) (Informação verbal)²⁸, fica claro pelo conteúdo dos decretos e com as condições que se estabelecem, que essa lógica de universalização visa tão somente a definição de áreas para concessão que sejam atrativas para o mercado, com um recorte feito no estado, a exemplo do que aconteceu no Rio de Janeiro, com a Cedae, em

²⁶ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022.

²⁷ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

²⁸ Id.

Alagoas, com a Companhia de Saneamento de Alagoas (Casal) e com possibilidade para outros estados através dos estudos que estão sendo realizados pelo BNDES.

A Lei 14.026/2020 trouxe novamente o agrupamento de municípios para provisão em conjunto dos serviços de saneamento. Seu objetivo seria atrair investimentos para municípios com indicadores socioeconômicos baixos ao se juntarem a municípios maiores, formando unidades regionais. Segundo a lei, a regionalização busca a universalização dos serviços por meio de ganhos de escala, aumento de eficiência e viabilidade técnica e econômico-financeira. (BRASIL, 2020).

Além disso, municípios contíguos tendem a apresentar características similares, o que abarca a limitada capacidade financeira e a baixa cobertura dos serviços de saneamento. Tais fatos indicam a possível existência de dependência espacial nos serviços de saneamento (RODRIGUES; VENSON; CÂMARA, 2019). Dessa forma, é possível que o agrupamento de municípios deficitários, que demandam maior investimento, não viabilize um equilíbrio econômico-financeiro contratual. Na área de abrangência da Embasa, na qual 329 municípios possuem menos de 50 mil habitantes, com grandes carências de atendimento, demandando assim, um volume importante de investimentos, o equilíbrio financeiro no âmbito de um bloco isoladamente inviabilizaria a prestação de serviços na forma em que as microrregiões estão atualmente definidas.

O E1 (Embasa) (Informação verbal)²⁹ lembra que quando a regionalização do estado foi aprovada, não havia a preocupação de tornar essas microrregiões viáveis economicamente de forma isolada, pois elas foram instituídas antes do marco regulatório ser alterado. O foco era otimizar e ter ganho de escala em algumas regiões, melhorando a prestação do serviço através de uma lógica regional que favorecesse a tomada de decisão. Dessa forma, não houve preocupação em delimitar microrregiões viáveis, porque a premissa era de que a Embasa continuaria atuando no estado como um todo e o subsídio cruzado seria mantido entre as microrregiões, da mesma forma que ocorre atualmente entre os municípios atendidos pela Embasa.

Para o E1 (Embasa) essa lógica da regionalização imposta pela Lei 14.026/2020 traz um mecanismo que induz a desestatização, conforme trecho abaixo.

[...] a partir dessa delimitação, desses entes interfederativos, o serviço seria prestado de forma regional, mas aí fica claro, pelo conteúdo dos decretos, com as condições que se estabelecem depois, que essa lógica de universalização visa tão somente a definição de uma área para concessão que seja atrativa para o mercado[...] eles fazem uma modelagem de uma região que seja extremamente atrativa, que não envolve o estado todo e licitam a concessão[...] você pode observar que o roteiro para realização

²⁹ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

da licitação envolve a regionalização[...] então, é preciso delimitar a região, depois fazer um estudo comprovando a viabilidade econômico-financeira da prestação do serviço naquela região e depois fazer a licitação[...] tudo isso é condição para se acessar recursos da União, então o BNDES entra[...] é o chamado *spending power* do governo sendo utilizado como mecanismo de indução à desestatização[...] então ele diz[...] se você seguir esse roteiro, você vai contar com recursos do BNDES, se não seguir, não vai ter acesso a recursos federais e o roteiro é justamente esse[...] formar as regiões e licitar; e a pergunta que a gente tem que fazer é a seguinte:[...] e aqueles que ficam fora dessas regiões? Pelo modelo que o Marco constrói, eles ficariam a cargo do estado e provavelmente vão ser os municípios deficitários que não há interesse nenhum no mercado, então nesse combo aí de dentro da região vou colocar alguns municípios deficitários[...] é uma mera, eu diria assim, um jogo de cena, para poder alegar que o subsídio cruzado foi mantido, mas ele é mantido de uma forma muito restrita aos limites daquela região. (E1(Embasa),2022, Informação verbal)³⁰

Dessa forma, retomando mais uma vez os conceitos relacionados ao Estado debatidos no subcapítulo 1.1, podemos observar mais uma evidência empírica desse Estado concebido como um espaço de conflitos, que se utiliza de um aparato coercitivo para indução dos interesses de uma determinada classe dominante para impor determinada visão de mundo, com o objetivo de garantir os seus interesses. A utilização de uma argumentação favorável à regionalização, insere de maneira sutil, o objetivo final da prestação do serviço de água e esgoto a municípios atrativos.

O BNDES (braço do estado) realiza o estudo de viabilidade, faz a mediação do arranjo político institucional entre estado e municípios, estrutura o edital de licitação com a formatação da região de interesse e após o pregão, entra com o financiamento para investimentos e pagamento da própria outorga ao estado. Um pacote completo de privatização, via concessão dos serviços. Que orientação é essa senão a de um Estado que trabalha alinhado ao poder hegemônico do capital? Nesse contexto, onde se encaixa a função social do Estado e o espaço dos direitos humanos relacionados ao saneamento?

Como estímulos às concessões, a lei ainda incorpora um conjunto de estratégias, como: proibição de novos contratos de programa entre os municípios e as empresas estaduais de saneamento básico (CESB); incentivos de financiamento e recursos para processos de concessão e parceria público-privada (PPP); e a exigência de comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores, além das metas de atendimento para todos os contratos vigentes e novos, com base em metodologia definida pelo Decreto 10.710/2021. Os contratos regulares poderão permanecer em vigor até o término da sua vigência desde que se adequem às metas de universalização da lei. Foram excluídos da possibilidade de permanência os contratos considerados irregulares e precários, como os contratos provisórios, os não formalizados e os

³⁰ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

vigentes prorrogados em desconformidade com os regramentos estabelecidos na lei (BRASIL, 2020).

A questão da contratualização é um ponto que merece uma discussão mais aprofundada em função não só do Decreto nº 10.710/2021 ser mais uma peça na tentativa do desmonte da prestação dos serviços públicos de água e esgoto, mas também em relação às metas de universalização e o equilíbrio dos contratos, conforme relato do E1 (Embasa).

[...] a lei impõe que a empresa estabeleça metas de universalização até 2033 [...] ok, não teria problema quanto a isso, mas é desrespeitando os contratos de programa [...] eu tenho um contrato com o município e esse contrato ele está ali mais ou menos equilibrado[...] não quer dizer que a gente esteja operando com a tarifa de equilíbrio, eu digo, ele está lá com algumas condições postas e quando o decreto obriga, o marco obriga a gente a aditar esse contrato, abrigando essas metas, ele ao mesmo tempo impede que o prazo seja ampliado para quantificar os investimentos, impede que a gente faça uma previsão de ganhos reais na tarifa para compatibilizar a receita, equacionar com investimentos, com aumento de despesas decorrentes da expansão da prestação do serviço, impede que a gente faça uma previsão também de indenização dos ativos e caso nessa caminhada, o município resolva retomar a prestação de serviço? Ou seja, não respeita o caráter de instrumento jurídico perfeito que os contratos têm, impõe a mudança sem que outras condições, outras variáveis possam ser ajustadas a essas novas condições [...] (E1(EMBASA), 2022, Informação verbal)³¹

Outro aspecto importante é que antes, na redação original da Leiº 11.445/2007, os municípios podiam escolher entre três formas de prestação de serviço: pelo município, por meio de administração direta ou autarquia municipal; por empresa de economia mista controlada pelo governo estadual, por meio de contrato de programa; e por empresa privada, por meio de concessão (BRASIL; 2007). A nova lei coloca apenas duas opções: a prestação pública pelo titular de forma direta ou indireta (por meio de autarquia, empresa pública ou sociedade de economia mista) ou a prestação privada por entidade não integrante da administração do titular (BRASIL, 2020).

Retomando as considerações preliminares desta pesquisa, onde o saneamento básico foi tratado como um direito social e universal; e levando-se em conta que a Bahia é um estado com uma acentuada desigualdade social, com perfil bastante diverso entre os municípios e enorme concentração populacional em poucas cidades, um aspecto importante que deve direcionar a escolha do modelo de prestação de serviço é a acessibilidade econômica dos serviços a toda a população, através da economia de escala e do subsídio cruzado. Essa condição “obriga os Estados a garantirem que o custo de acesso à água e ao esgotamento sanitário seja acessível e atenda às necessidades de indivíduos e grupos marginalizados e vulneráveis” (HELLER, 2015 a, p. 5).

³¹ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

Em função de todos os argumentos expostos, a regionalização proposta pelo novo marco legal do saneamento oferece poucas possibilidades de prestação de serviços de água e esgoto para o estado da Bahia. A evidência de não atendimento a grande parte da população de cada microrregião aliada à concentração populacional em poucas cidades do estado, não favorece a economia de escala para a prestação de serviços e mostra a enorme interdependência do mecanismo de subsídio cruzado para o atendimento a toda população do estado. Sendo assim, a maior parte das microrregiões de saneamento, ao serem tratadas de forma isolada, não oferecem atratividade para uma possível prestação de serviços regionalizada, de natureza pública ou mesmo privada.

No entanto, ao definir que as microrregiões podem decidir sobre o tipo de prestação de serviços, a nova Lei Estadual 14.446/2022 abre espaço para que os municípios agrupados em uma microrregião possam optar por contratar a Embasa para a prestação dos serviços de forma direta nos municípios de sua área (BAHIA, 2022). Como o estado integra as microrregiões, uma entidade que seja de sua estrutura administrativa poderá prestar serviços a todos os municípios da microrregião sem necessidade de licitação. Essa é uma das formas de atender a microrregião, preservando as companhias estaduais e, ao mesmo tempo, atendendo à legislação federal. Essa estratégia foi recentemente adotada na Paraíba, pela Companhia de Águas e Esgoto da Paraíba (Cagepa), para a microrregião do litoral (MAGALHÃES, 2022).

Levando em consideração o equilíbrio econômico-financeiro das microrregiões, segundo o E1 (Embasa) (Informação verbal)³², estudos bastante adiantados mostram que para haver viabilidade no estado, terá que haver uma redução drástica no número de microrregiões e é possível que a regionalização seja reformulada com três, duas ou talvez apenas uma única região, o que na verdade, reforça a lógica da atuação estadual. Esse projeto de lei de revisão das microrregiões já estaria minutado para ser apresentado à Assembleia Legislativa do estado em momento oportuno, no início do ano legislativo de 2023.

Em complemento, E1(Embasa) (Informação verbal)³³ explica que na sequência a esse novo desenho de regionalização, os planos são de transformar a Embasa em uma empresa interfederativa, ou seja, supondo que haja apenas uma microrregião no estado, formada pelos municípios e pelo estado, a Embasa seria a prestadora, mas tendo a sua constituição societária reformulada. Atualmente, 99% das ações da Embasa pertencem ao estado e com esse novo plano, 51% das ações passariam a pertencer à entidade interfederativa por meio de doação e o estado ficaria com 49%, fazendo com que a Embasa fique vinculada administrativamente ao

³² Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

³³ Id.

ente interfederativo por ele deter a maior parte das ações da empresa. Essa vinculação faria com que a Embasa, a exemplo das empresas municipais que são vinculadas aos municípios, pudesse prestar serviços diretamente, sem questionamentos jurídicos e sem a necessidade de licitação.

Esses planos estão condicionados à nova gestão de Jerônimo Rodrigues (PT) no governo do estado, iniciada em 1 de janeiro de 2023. É importante destacar também que essa entrevista semiestruturada, concedida pelo E1 (Embasa) (Informação verbal)³⁴, foi realizada em 22 de dezembro de 2022. Logo, o padrão ideológico e a composição de forças do novo governo estadual aliado à linha de pensamento do governo federal no que se refere às políticas públicas, no qual o saneamento está inserido, poderá definir os rumos da Embasa para os próximos anos.

7.3 AS LIMITAÇÕES DE INVESTIMENTO DA EMBASA

As principais diretrizes para a prestação dos serviços da Embasa atualmente advêm da Política Estadual de Saneamento Básico (Lei 11.172/2008) e do Marco Regulatório do Saneamento Básico (Lei Federal 11.445/2007), alterado pela Lei Federal 14.026/2020. Esta última lei ficou conhecida como o novo marco legal do saneamento e, entre os seus principais aspectos, obrigou empresas de água e esgoto a inserir metas de investimento nos contratos de prestação de serviços (EMBASA, 2022a). Em atendimento ao exigido no Decreto Federal 10.710/2021, que estabeleceu a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de água e esgoto, a Embasa submeteu um estudo técnico de comprovação de sua capacidade econômica, financeira e de captação de recursos e nesse processo administrativo, o ente regulador estadual aprovou a capacidade econômica da Embasa para o cumprimento das metas de universalização dos serviços de água e esgoto até 2033 (EMBASA, 2022a).

Considerando o volume de investimentos necessário para atingir a universalização dos serviços até 2033, espera-se que os recursos gerem o retorno necessário para arcar com novas ações de implantação e ampliação de sistemas e melhoria da qualidade dos serviços (EMBASA, 2021a). A diretriz de planejamento e execução orçamentária é o Plano de Investimentos da Embasa (PIE), que reflete o Plano Plurianual do Governo do Estado da Bahia e os contratos de programas celebrados com os municípios (EMBASA, 2022a). No entanto, para cumprir as metas, a Embasa precisará compor uma equação que reúna algumas opções de recursos e financiamentos.

Desde o Plano Nacional de Saneamento (Planasa) de 1971, as principais fontes de investimentos disponíveis para o setor de saneamento básico no Brasil são:

³⁴ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

- a) recursos extraorçamentários, também denominados recursos onerosos, que podem ser provenientes de:
- fundos financiadores, com destaque para o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT);
 - recursos próprios de instituições financeiras, em especial, do BNDES;
 - recursos do mercado, que, no caso do saneamento, são captados por meio de emissão de debêntures pelos titulares dos projetos (fonte mais recente);
- b) recursos do OGU, consignados na Lei Orçamentária Anual (LOA), também denominados recursos não onerosos;
- c) recursos provenientes de orçamentos próprios dos estados e dos municípios;
- d) recursos provenientes de empréstimos internacionais, contraídos junto à agências multilaterais de crédito, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD); e
- e) Recursos próprios dos prestadores de serviços, resultantes de superávits de receita, via tarifa. (PLANSAB, 2019).

No entanto, para contextualizar a capacidade de investimento da Embasa para o alcance das metas de universalização, é importante mencionar o perfil dos investimentos dos últimos anos no que se refere aos recursos e linhas de financiamento acima mencionadas. Segundo o E1 (Embasa) (informação verbal)³⁵, o Plansab foi concluído em 2013 e naquela ocasião, vislumbrava-se que até 2033, ou seja, 20 anos à frente, a partir do estabelecimento de políticas públicas de saneamento que envolviam disponibilização de recursos não onerosos e de linhas de financiamentos subsidiadas, além de recursos advindos da tarifa, seria possível universalizar a prestação dos serviços de água e esgoto. A partir de 2013 e até 2014 ou 2015, segundo o E1 (Embasa) (informação verbal)³⁶, parte desse plano foi executado, mas já em 2016 e até 2020, quando o novo marco foi sancionado, não houve avanço nenhum nesse sentido, ou seja, não se disponibilizou os recursos do Orçamento Geral da União e até recursos onerosos do FGTS e do FAT foram direcionados para outros objetivos.

Dessa forma, nos últimos anos, tem predominado o uso de recursos próprios, pela ausência total de disponibilização de recursos federais, gerando um nível de alavancagem muito baixo para a empresa. Para 2023, por exemplo, a Embasa possui um plano de investimento que prevê cerca 80% do montante com recursos próprios em um plano de investimento de R\$ 1,2

³⁵ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

³⁶ Id.

bilhões. Segundo o E1 (Embasa) (informação verbal)³⁷, a leitura ou primeira impressão de que o investimento com recursos próprios e o não endividamento de longo prazo é positivo não é correta, porque a Embasa estaria impondo um ônus muito grande à receita da empresa ao aplicar um volume alto de recursos próprios, enquanto poderia utilizar uma boa parte desses recursos para investimentos em ações estruturantes ou desenvolvimento institucional e compatibilizar o prazo de linhas de financiamento com o prazo dos contratos com os municípios.

Em complemento, o E1 (Embasa) (informação verbal)³⁸ explica que, utilizando um volume tão significativo de recursos próprios das receitas geradas pela tarifa, que são definidas a partir das despesas, do custeio e das demandas de investimento, a Embasa acaba por impor à tarifa atual um nível de estresse muito grande, uma vez que ela absorve essas obrigações de curto prazo. O Relatório da Administração, de Sustentabilidade e Demonstrações Financeiras da Embasa explicita que, de fato, nesse ano, de um total de quase R\$ 900 milhões em investimentos, 77% do total foi com recursos próprios e representou a solução para as restrições que limitavam a capacidade de execução da empresa, frente aos compromissos assumidos com os municípios (EMBASA, 2022a).

Para os próximos anos, o E1 (Embasa) (informação verbal)³⁹ tem uma expectativa positiva no que se refere à política pública de saneamento, com disponibilização do Orçamento Geral da União e de recursos onerosos, a exemplo do FGTS e do FAT, conforme previsto originalmente no Plansab. Além disso, o E1 (Embasa) (informação verbal)⁴⁰ espera que a empresa aumente a sua capacidade de endividamento, ou seja, gere mais excedentes econômicos a partir de ganhos de eficiência, que são importantes para poder honrar os empréstimos e multiplicar a capacidade de investimento. Para isso, a Embasa está investindo em ações que têm muito impacto na geração de caixa da empresa.

O E1 (Embasa) (informação verbal)⁴¹ cita a questão da energia como um ótimo exemplo, pois hoje a Embasa é o maior consumidor de energia do estado da Bahia, com um gasto de R\$ 400 milhões por ano. Dessa forma, qualquer ação que possa impactar significativamente uma redução nessa despesa, gera excedentes econômicos para fazer frente a novos desafios de investimento. Além de algumas unidades consumidoras já adquirirem energia no Mercado Livre, a Embasa deve assinar nos próximos meses, um contrato de longo prazo baseado em fontes renováveis de energia e, portanto, subsidiadas, que vai gerar para os próximos 20 anos

³⁷ Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

³⁸ Id.

³⁹ Id.

⁴⁰ Id.

⁴¹ Id.

quase R\$ 2 bilhões de economia com esse item da despesa. Uma cifra como essa frente a um plano de investimento para universalização dos serviços de água e esgotamento, na ordem de 16 bilhões, é bastante significativa e habilita a empresa para uma maior alavancagem.

No entanto, foi declarado de maneira muito pragmática pelo E1 (Embasa) (informação verbal)⁴², que ele não espera uma mudança rápida, ou seja, em curto prazo, em relação ao acesso a recursos do OGU ou onerosos. As estratégias que a Embasa montou no fim de 2022 preveem uma continuidade da situação atual, que seria o pior cenário, pois é normal haver uma lentidão nas mudanças em função de todo o quadro fiscal, de tudo que está represado e o que foi indicado pela equipe de transição do novo governo Lula. Além do saneamento, existem desafios na educação, na saúde e todas essas áreas têm demandas enormes. As expectativas são positivas, mas existe uma cautela em relação ao momento em que elas vão acontecer, pois deverá haver uma morosidade na implementação dessas mudanças em nível federal.

7.4 OUTROS RISCOS INERENTES AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Além dos desafios analisados nos itens anteriores, a Embasa também está suscetível a outros riscos relacionados à conformidade legal, ambiental, de segurança de barragens e financeira. Dada a sua natureza jurídica e o seu setor de atuação, a Embasa é permanentemente fiscalizada por órgãos de controle das esferas municipais, estaduais e federais. Entre eles estão a Auditoria Geral do Estado da Bahia (AGE) e o Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE). Havendo empreendimentos com recursos do Orçamento Geral da União, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU) também podem atuar na fiscalização (EMBASA; 2022a).

Já a responsabilidade de fiscalizar sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, conforme um cronograma definido anualmente, pertence à Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa). No âmbito legal e de regulamentos, existem ainda os riscos relacionados a processos trabalhistas diretos e indiretos, os processos cíveis, relacionados a questões tributárias e os processos movidos por consumidores, que podem gerar multas e sanções (EMBASA, 2022a).

Em relação às conformidades ambientais, a implantação e a operação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário são passíveis de licenciamento ambiental e a gestão desses processos inclui o monitoramento de licenças, outorgas e autorizações pertinentes, bem como o cumprimento de condicionantes. Ainda assim, situações adversas são

⁴² Informação concedida pelo diretor da Embasa, em 22 de dezembro de 2022.

inerentes à operação desses sistemas e podem ocorrer, mesmo quando há atuação preventiva, podendo resultar em autuações por parte dos órgãos fiscalizadores (EMBASA, 2022a).

A maior parte das multas aplicadas por órgãos de fiscalização ambiental decorre de extravasamentos de esgoto, que podem acontecer de forma pontual quando há falha no fornecimento de energia elétrica, manutenção ou problemas nos equipamentos. O uso inadequado do sistema de esgoto por parte da população é um fator significativo que pode ocasionar obstruções de rede e, conseqüentemente, extravasamentos. O descarte de efluentes de estações de tratamento de água (ETA), que são parte integrante do processo de tratamento de água, principalmente das águas superficiais onde existe maior quantidade de sólidos suspensos e dissolvidos e que são removidos para alcançar o grau de portabilidade requerido pelo Ministério da Saúde, também podem gerar punições financeiras a Embasa (EMBASA, 2022a).

A segurança das barragens é outra fonte de risco e preocupação, pois os sistemas de abastecimento de água da Embasa são compostos por 132 barragens, das quais 27 estão enquadradas nos critérios da Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) (Lei Federal 12.334/2010), cuja finalidade é reduzir acidentes e regulamentar as ações e padrões de segurança. Os reservatórios enquadrados no PNSB foram classificados como de baixo ou médio risco, de acordo com o mais recente Relatório Nacional de Segurança de Barragens, publicado pela ANA. Vistorias regulares são realizadas em todas as barragens e relatórios são enviados anualmente para o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) (EMBASA, 2022a).

Já os fatores de risco financeiro podem ser divididos em riscos de crédito, de mercado, de liquidez e relacionados aos contratos de programa ou concessão, já discutidos anteriormente. Os riscos de crédito decorrem da possibilidade de a Embasa sofrer perdas decorrentes da inadimplência de seus clientes ou de instituições financeiras depositárias de recursos ou de investimentos financeiros. A exposição da Embasa ao risco de crédito é influenciada, principalmente, pelas características individuais de cada cliente, além de sua condição social. Como a Companhia possui uma carteira de clientes bastante pulverizada que corresponde à população atendida em sua área de atuação, isto minimiza o risco de crédito em conjunto com os procedimentos de controle (EMBASA, 2022a).

Para mitigar esses riscos, a Embasa adota a prática de constituição de provisão para redução ao valor recuperável, quando aplicável, assim como o acompanhamento permanente das posições em aberto. Para estimar a provisão para clientes públicos, a Embasa apura os percentuais de evasão das receitas de cada responsável. Para os clientes particulares, há a

segregação por problemas (ações judiciais, fixo de esgoto, terreno, imóveis em ruína e abandonado, entre outras), bem como por situação de atraso que não se enquadram nos problemas citados. No que se refere às instituições financeiras, a Embasa somente realiza operações com instituições financeiras de baixo risco, avaliadas por agências de rating (EMBASA, 2022a).

Os riscos de mercado são aqueles relacionados a alterações nos preços de mercado, tais como: taxas de juros, descumprimento de cláusulas contratuais ou impasses com as prefeituras municipais e que podem gerar litígios e até ensejar em perda da “Concessão” ou problemas de impasses nas revisões tarifárias com a Agersa (EMBASA, 2022a).

A propósito, as revisões tarifárias são importantes para corrigir possíveis distorções de mercado, incluindo aquelas ocasionadas recentemente pela reativação econômica pós-pandemia, que combinada com a incipiente e instável oferta de insumos e componentes, culminou na ascendência inflacionária que atingiu os custos dos segmentos produtivos e os preços finais aos consumidores (EMBASA, 2022a). Esse reflexo inflacionário também sentido no setor de saneamento, notável demandante de produtos químicos, energia, materiais, máquinas e equipamentos não foi repassado para as tarifas de água e esgoto nos últimos anos. Em relação à inflação dos insumos consumidos pela Embasa no período, a Agersa concedeu reajustes a serem aplicados na tarifa, que não acompanharam o índice de inflação dos insumos. É oportuno citar que a regulação da prestação de serviços públicos deve atender, entre outros objetivos, à modicidade tarifária, que deve conciliar objetivos sociais e de sustentabilidade econômico-financeira da prestação dos serviços (EMBASA, 2022a).

Os riscos associados às taxas de juros decorrem da possibilidade de a Embasa sofrer perdas relacionadas às oscilações de taxas de juros incidentes sobre seus ativos e passivos financeiros. Visando à mitigação desse tipo de risco, a Embasa centraliza seus investimentos em operações com taxas de rentabilidade que acompanham a variação acima do certificado de depósito interbancário (CDI) em certificado de depósito bancário (CDB) e fundos de renda fixa. Por outro lado, parte dos seus passivos possuem taxas de juros prefixadas na contratação, não sofrendo, portanto, oscilações decorrentes de mudanças de políticas públicas ou variações de mercado (EMBASA, 2022a).

Por fim, os riscos de liquidez baseiam-se nas dificuldades que a Companhia poderá encontrar em cumprir com suas obrigações associadas aos seus passivos financeiros, que são liquidados com pagamentos à vista. A política de gerenciamento de risco de liquidez implica manter um nível seguro de disponibilidade de caixa e acessos a recursos imediatos. Dessa forma, a Embasa somente possui aplicações com liquidez imediata, cujos montantes são

suficientes para fazer face a uma eventual exigibilidade imediata dos saldos de fornecedores que têm vencimento de menos de um ano e das garantias concedidas aos empréstimos e financiamentos (EMBASA, 2022a).

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo de uma análise sobre as funções do Estado e de como se processa a sua atuação relacionada às políticas públicas, não resta dúvida que, diante das evidências explicitadas nessa pesquisa, comprova-se reiteradamente o caráter de classe das intervenções e políticas no âmbito do saneamento no presente momento e em várias escalas territoriais e político-administrativas. Todas as mudanças impostas por meios dos decretos originados da Lei 14.026/2020 e seus artigos induzem de forma casuística a um enredo que direciona a prestação de serviços de água e esgoto à desestatização, que se coaduna aos interesses das empresas privadas. A estratégia utilizada nos últimos anos dos governos Michel Temer (2016 a 2018) e Jair Bolsonaro (2019 a 2022) com a diminuição gradativa dos investimentos do governo federal no setor, aliado ao discurso neoliberal acerca do *déficit* fiscal servem de contexto para criar uma “verdade” incontestável onde a solução buscada é única e atende aos interesses do capital.

Os resultados obtidos na pesquisa relacionados ao atendimento com água e esgoto explicitam que no estado da Bahia, o preceito do direito humano ao saneamento não é universal. Na realidade, a desigualdade social também mostra as suas nuances através dos índices de cobertura com água e esgoto. Nas grandes cidades, os maiores problemas com relação ao abastecimento de água e a coleta e tratamento de esgoto estão localizados nas periferias e em áreas com urbanização precária. Nas zonas rurais, a situação é ainda pior no que diz respeito aos índices de atendimento e a ausência de políticas públicas claras para esse perfil de população e suas peculiaridades.

No estado da Bahia, a universalização dos serviços de água e esgoto ainda não foi alcançada por diversos fatores já debatidos ao longo do texto e a complexidade do setor requer que essa discussão seja parametrizada levando em conta aspectos que foram debatidos nessa pesquisa e por outros que ainda merecem aprofundamento por parte de outros pesquisadores. Dessa forma, aspectos práticos, técnicos e de funcionamento do setor precisam ser considerados para que não sejamos vítimas de discursos rasos e ideológicos sobre eficiência das estatais, por exemplo. O referencial teórico utilizado nessa pesquisa mostra de forma empírica o quanto a realidade do setor confirma e nos direciona para as linhas de pensamento exploradas no início do trabalho.

Como foco central de atendimento dos serviços de água e esgoto, através das políticas públicas a serem implementadas pelo Estado, essa pesquisa revelou informações que confirmam esse pressuposto e outros dados que evidenciam lacunas de atendimento. Apesar de a Embasa ser uma sociedade de economia mista estadual, a pesquisa evidenciou a sua

dependência direta de outras esferas do governo, que impactam na performance dos seus serviços. A questão político-institucional, tanto no que se refere à conjuntura atual, quanto em relação à estruturação histórica do saneamento também interfere nos resultados e metas de universalização da prestação de serviços de água e esgotamento.

A questão estrutural diz respeito ao relacionamento com os municípios (poder concedente dos serviços de água e esgoto, em primeira análise) e a busca por consenso em relação às necessidades desse ente federativo, cuja relação é mediada por um contrato de programa, considerado instrumento jurídico perfeito e que estabelece os direitos e deveres das partes envolvidas. Já a interação com o governo federal estabelece entre outras questões, às relacionadas ao caráter ideológico para gestão do setor e à disponibilização de linhas de financiamento ou investimentos a fundo perdido.

Conjuntamente, todos os estados e CESB foram afetados de forma igualitária, no que se refere ao Novo Marco Legal do Saneamento, através da Lei 14.026/2020 e seus respectivos decretos. Os aspectos relacionados à contratualização e à regionalização são praticamente compulsórios e alteram a forma e a estrutura de atendimento das CESBs aos municípios. Essas duas exigências de caráter excludente alteram substancialmente os planos de investimento das empresas estaduais, na medida em que revisitam os direitos e deveres entre a Embasa e os municípios, podendo gerar inclusive, inseguranças jurídicas nessa relação.

No entanto, conforme mencionado ao longo da pesquisa, a despeito da questão acima mencionada e suas consequências relacionadas a um possível desequilíbrio econômico dos contratos com os municípios, a Embasa conseguiu ajustar diversos instrumentos de prestação de serviços que estavam irregulares ou simplesmente não existiam. Além disso, a Bahia estruturou e planeja aperfeiçoar o modelo de regionalização do estado para que a Embasa continue a prestar os serviços de água e esgoto nos municípios no quais atua e com a possibilidade inclusive de agregar outros municípios que hoje não são atendidos pela Embasa. Do ponto de vista jurídico-institucional, pode-se considerar que a Embasa deu uma resposta à altura no que se refere à tentativa de descaracterização dos seus serviços.

Os dados extraídos da pesquisa de dados (SNIS) e os depoimentos das entrevistas realizadas confirmam o declínio dos investimentos da Embasa nos últimos 10 anos, com queda a partir de 2012, atingindo o pior momento em 2017 e uma retomada em 2021, porém, via recursos próprios, por força das exigências do novo marco legal, mencionadas anteriormente. Para os próximos anos, com o novo governo Lula (PT) há uma expectativa de retomada da política federal de saneamento, que inclua investimentos e programas de financiamento, sem

os quais se cria um cenário muito delicado para que a Embasa avance em suas metas de universalização.

Aliás, se levarmos em consideração que nos últimos dez anos foram investidos pela Embasa aproximadamente cerca de R\$ 8,8 bilhões e que a necessidade para universalizar até 2033 está estimada em cerca de R\$ 16 bilhões, significa que o volume de recursos precisaria aumentar 82% em um período praticamente igual (11 anos). Fora isso, a capacidade operacional instalada e de recursos humanos da empresa também precisaria acompanhar tal crescimento, pois com o incremento de sistemas de água e esgoto para novas localidades, há um aumento natural das demandas operacionais e de manutenção.

Além disso, a Embasa precisaria de projetos atualizados, de uma maior celeridade na contratação e execução das obras, além de ter que compartilhar da capacidade produtiva da cadeia de suprimentos do setor, que atende a todo o Brasil e empresas congêneres, com produtos químicos, tubulações, bombas e demais insumos. Todo o setor precisaria vencer uma inércia decorrente da queda dos investimentos nos últimos anos e essa retomada geralmente acontece com a sinalização clara de investimentos por parte do governo federal. Por todos esses motivos, há um cenário que impõe muitos desafios para o atingimento integral das metas inseridas no novo marco legal do saneamento até 2033.

Para o componente abastecimento de água, conforme explicitado nos resultados desta pesquisa, é possível que a Embasa consiga atingir 100% de atendimento urbano até 2033, visto que hoje, o índice já chega a 98%, sem considerar as intermitências. No entanto, há um desafio relacionado à população situada nas menores faixas de renda, com moradias em áreas de periferia ou núcleos urbanos informais, locais que se encontram muitas vezes em situação de risco, nos quais a solução passa por uma questão completa de urbanização, ou seja, cuja solução não contemple só o abastecimento de água, mas também, outros componentes do saneamento, além de pavimentação, contenção de encostas, entre outros.

No que se refere ao atendimento total, que abrange também as zonas rurais, a questão é um pouco mais delicada, pois o atendimento em água apontado pelos dados extraídos no SNIS 2022 é de 26,45% para a zona rural atendida pela Embasa. Há algumas questões que explicam essa carência nas zonas rurais. Por um lado, há a evidência de que o meio urbano sempre foi o foco das ações da Embasa, embora tenham ocorrido importantes investimentos em cidades pequenas e nas zonas rurais do estado nos últimos dez anos. A outra questão relacionada às zonas rurais e pequenos municípios decorre das suas particularidades, da falta de políticas públicas de saneamento específicas, da ausência de estrutura para operação e manutenção e da falta de flexibilização de soluções, projetos e investimentos.

Para essas localidades, as soluções individuais (poços, nascentes ou cisternas de água de chuvas) precisam ser consideradas para cada realidade, com a customização necessária. No âmbito da estrutura administrativa do estado, é preciso estabelecer a responsabilidade pelo saneamento rural, com a respectiva definição dos papéis de cada órgão do governo: SIHS, Embasa e Cerb, bem como das prefeituras e associações de moradores, para operação e manutenção dos sistemas. Além disso, é fundamental estabelecer uma política estadual específica para o saneamento rural, que segundo o E2 (SIHS) (informação verbal)⁴³ está sendo elaborada para inserção na política estadual do estado. No que se refere aos recursos, em face da baixa capacidade da população dessas localidades em relação ao pagamento das tarifas, o saneamento para essas localidades precisaria de um subsídio fiscal mais evidente.

Em relação ao esgotamento sanitário, a situação é também de uma carência enorme, que exigirá um maior foco nas ações, projetos e investimentos por parte da Embasa. Ficou claro pelos elementos colhidos na pesquisa, que apenas com recursos da tarifa, as possibilidades de avanço não serão possíveis. Será necessário um plano de investimentos do governo federal. Nos casos das populações rurais ou pequenos municípios, as soluções individuais (fossas sépticas, seguidas de sumidouro ou vala de infiltração) precisam ser consideradas. Além disso, é preciso haver uma maior conscientização dos prefeitos e lideranças quanto à importância do esgotamento sanitário, vide as externalidades negativas geradas pela ausência do serviço à população.

A Embasa completará 52 anos de existência em maio de 2023. Quando a empresa começou a atuar, em 1971, menos de 50% dos habitantes das zonas urbanas brasileiras contavam com serviços de abastecimento de água e menos de 25% dispunham de sistemas de esgotamento sanitário (EMBASA, 2023). Ao longo desses anos, o saneamento passou por diversas fases, desde a ausência clara de estratégias e políticas públicas de investimentos a uma injeção maciça de esforços e recursos, como nos anos do PAC 1 e 2. A Embasa conseguiu grandes avanços, principalmente quando levamos em conta a dimensão e complexidade do estado da Bahia, bem como as adversidades e turbulências pelas quais o nosso país atravessou nos últimos 10 anos.

Porém, os dados obtidos nesta pesquisa, que se relacionam aos bons índices de atendimento observados por alguns municípios com prestação de serviço local são reveladores e precisam ser mais bem estudados. Nesse sentido, seria interessante um aprofundamento através de pesquisas complementares sobre os diversos tipos de prestação de serviços existentes

⁴³ Informação concedida pelo Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS, em 27/12/2022.

no estado da Bahia, no sentido de tentar buscar o melhor arranjo para os objetivos de universalização do atendimento. Em uma primeira análise, os dados preliminares obtidos nesta pesquisa, indicam que não devemos limitar essa resposta a uma única solução.

O tamanho e a diversidade do referido estado impõem uma lógica de análise que deve ser cuidadosa e que exige o estudo de outros elementos, embora a engenharia financeira e o acesso aos recursos seja algo importante a ser considerado. É necessário ter um entendimento das realidades locais, respeitando os resultados das boas gestões com apoio técnico e financeiro. Essa linha de pensamento também pode ser estendida para a gestão realizada por associação de moradores, em localidades nas quais a população seja aderente ao associativismo.

Em relação à área de atuação da Embasa e o perfil heterogêneo dos municípios e populações que ela atende, os elementos apresentados na pesquisa não deixam dúvidas sobre a importância da empresa para o saneamento do estado da Bahia, embora ainda existam algumas questões que precisam ser equacionadas, como por exemplo, o não atendimento efetivo com esgotamento sanitário em todos os 366 municípios com os quais a Embasa possui contrato de programa vigente. Pode-se discutir também a respeito do foco histórico de atendimento às zonas urbanas em detrimento às zonas rurais, embora essa questão tenha origem nas políticas públicas de Estado estabelecidas em todos os anos de atuação da empresa.

Para os próximos anos, caso prevaleça o objetivo social da empresa, a Embasa continuará, com desafios enormes, a missão de prestar os serviços de água e esgoto aos municípios, contribuindo para a qualidade de vida da população do estado e podendo incorporar inclusive a prestação dos serviços nas localidades que não possuem uma prestação adequada atualmente, via possíveis mudanças na legislação do estado no que se refere à regionalização. Dessa forma, abre-se a possibilidade de preencher lacunas de atendimento, com vistas a atender a população com um atendimento considerado função do Estado.

Retomando o objetivo geral desta pesquisa, que pretendia analisar os avanços, riscos, limitações e desafios da Embasa na implementação da política de saneamento e no contexto da universalização dos serviços de água e esgoto para o estado da Bahia, podemos elencar os principais pontos relacionados a esses elementos após a análise dos dados coletados:

- a) avanços: a melhoria nos índices de atendimento de água e esgoto em 10 anos, a regularização de vários contratos de programa (irregulares ou inexistentes) com os municípios e a comprovação da capacidade em realizar investimentos ainda que com recursos próprios;

- b) riscos: todos os fatores expostos ao longo do texto relacionados à influência política e às consequências resultantes da Lei 14.026/2020, além da questão da insegurança jurídica para realizar investimentos nos municípios sem contrato renovado;
- c) limitações: estão relacionadas à capacidade instalada da Embasa e à possibilidade de uma retomada célere dos planos de expansão, caso o Governo Federal implemente uma política pública de investimentos para o setor, além da própria capacidade de investir sem os recursos advindos do Governo Federal;
- d) desafios: incluir o atendimento com esgotamento sanitário nos municípios para os quais a Embasa não presta o serviço e possui contrato de programa regularizado, ampliar o seu papel junto à zona rural, onde houver a possibilidade de integração através das redes de água e esgoto e agregar os seus serviços aos pequenos municípios que não possuem estrutura de atendimento.

O pressuposto do objetivo social alcançado para tantos municípios e cidadãos baianos não pode ser abandonado em função de visões ideológicas neoliberais que descaracterizam a essencialidade e o caráter do direito humano fundamental à prestação de serviços públicos de água e esgoto. Ao contrário, esse pressuposto precisa ser reforçado pela função do Estado em prover um serviço que contemple a todos, através da economia de escala obtida pelos sistemas integrados, pela aplicação do subsídio cruzado e de tarifas que preservem o equilíbrio econômico-financeiro e a modicidade da prestação de serviços. Para isso, é necessário um alinhamento entre as esferas de governo sobre a realidade e carências da população, além do estabelecimento de metas condizentes com as reais possibilidades de atendimento aos municípios e sociedade.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, H; ARAÚJO, L; MORAES, L.R.S; BORJA, P. Crise institucional entre prefeitura municipal de Salvador e Embasa: um estudo a partir do planejamento no saneamento básico. *In: EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM SANEAMENTO*, 9, 2015, Poços de Caldas, MG. *Anais[...]* Brasília: Assemae, 2015. CD-ROM

ARAUJO FILHO, V. F.; REGO, P. A.; MORAIS, M. P. **Condicionantes Político-Institucionais da Política de Saneamento Básico no Contexto Federativo: uma avaliação do desempenho da política nos Governos de FHC e de Lula (1995-2009)**. *In: 36º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS*. Águas de Lindóia. 2012. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/papers-36-encontro/gt-2/gt29-2/8190-condicionantes-politico-institucionais-da-politica-nacional-de-saneamento-basico-no-contexto-federativo-uma-avaliacao-do-desempenho-da-politica-nos-governos-de-fhc-e-luis-inacio-lula-da-silva-1995-2009/file>. Acesso em: 13 jan. 2023.

BAHIA. Lei 2.929, de 11 de maio de 1971. Cria a Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 11 mai. 1971. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-2929-de-11-de-maio-de-1971>>. Acesso em: 31 out. 2022.

BAHIA. Lei Complementar 48, de 10 de junho de 2019. Institui as Microrregiões de Saneamento Básico do Algodão, da Bacia do Paramirim, da Bacia do Velho Chico, da Bacia do Rio Grande, da Chapada Diamantina, do Extremo Sul, de Irecê, do Litoral Norte e Agreste Baiano, do Litoral Sul e Baixo Sul, do Médio Sudoeste da Bahia, do Piemonte Diamantina, do Piemonte do Paraguaçu, do Recôncavo, do São Francisco Norte, do Semiárido do Nordeste, do Sisal-Jacuípe, da Terra do Sol, de Vitória da Conquista e do Portal do Sertão, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 10 jun. 2019. Disponível em: <http://www.sih.ba.gov.br/arquivos/File/PLC_48_Microrregioes.pdf >. Acesso em: 31 out. 2022.

BAHIA. Lei Complementar 51, de 29 de março de 2022. Altera a Lei Complementar nº 48, de 10 de junho de 2019, na forma que indica. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 29 mar. 2022. Disponível em: <http://www.sih.ba.gov.br/arquivos/File/Lei_Complementar_n_051.pdf>. Acesso em: 31 out. 2022.

BAHIA. Lei Complementar 41, de 13 de junho de 2014. Cria a Entidade Metropolitana da Região Metropolitana de Salvador, dispendo sobre sua estrutura de governança e sobre o sistema de planejamento metropolitano, institui o Fundo de Mobilidade e de Modicidade Tarifária do Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Salvador - FMTC-RMS, atende o art. 13 da Lei Federal nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007, no âmbito da Região Metropolitana de Salvador, autoriza a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador - FRMS, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 13 jun. 2014. Disponível em: <https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/2018_0808_LEI_LeiComplementar41de13dejunhode2014.pdf >. Acesso em: 31 out. 2022.

BAHIA. Lei Complementar 35, de 06 de julho de 2011. Institui a Região Metropolitana de Feira de Santana, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 06 jul. 2011. Disponível em: < <https://governo-ba.jusbrasil.com.br/legislacao/1028289/lei-complementar-35-11#:~:text=Institui%20a%20Regi%C3%A3o%20Metropolitana%20de,Ver%20t%C3%B3pic>

o%20(9%20documentos)&text=PAL%C3%81CIO%20DO%20GOVERNO%20DO%20ESTADO,06%20de%20julho%20de%202011>. Acesso em: 31 out. 2022.

BAHIA. Lei 11.172, de 1 de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 01 dez. 2008. Disponível em: <https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/20180808_LEI_Lei11172de1dedezembrode2008.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2022.

BAHIA. Lei 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia AGERSA, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 29 nov. 2012. Disponível em: <https://www.embasa.ba.gov.br/images/Institucional/legislacaoeregulacao/leis/estaduais/20180808_LEI_Lei12602de29denovembrode2012.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BAHIA. Lei 13.204, de 11 de dezembro de 2014. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 11 dez. 2014. Disponível em: <http://www.secti.ba.gov.br/arquivos/File/DECRETOS_E_LEIS/LEI13204.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BAHIA. Lei 14.466, de 31 de março de 2022. Altera a Lei nº 2.929, de 11 de maio de 1971, na forma que indica, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**. Salvador, BA, 31 mar. 2022. Disponível em: <<http://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/lei-no-14466-de-31-de-marco-de-2022>>. Acesso em: 15 nov. 2022.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (BCB). **Copom mantém a taxa Selic em 2,00% a.a. 2020**. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/detalhenoticia/17224/nota>>. Acesso em: 2 fev. 2023.

BENASSI, S. D.; **Políticas Públicas e Responsabilidade Social**. Maringá, PR. 2011.

BOBBIO, N. **A Era dos Direitos**. Nova Ed. 7ª Reimpressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 212 p.

BORJA, P.C. **Política de Saneamento, Instituições Financeiras Internacionais e Megaprogramas: Um Olhar Através do Programa Bahia Azul**. 2004. 430f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2004.

BORJA, P.C.; MORAES, L.R.S. **O Acesso às Ações e Serviços de Saneamento Básico com o um Direito Social**. In: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 7, 2006, Figueira da Foz. **Anais[...]** Figueira da Foz: APRH/ABES, 2006. CD-ROM.

BORJA, P.C; MORAES, L.R.S. **As tentativas de modificações na Leiº 11.445/2007, a aprovação da Leiº 14.026/2020 e suas implicações para a área de saneamento básico no Brasil**, MG, 2020. Disponível em: <<https://sanbas.eng.ufmg.br/wp-content/uploads/2022/07/Dicionario-de-Saneamento-Basico.pdf>>. Acesso em: 20 set. 2022, p 339-351.

BRASIL [Constituição (1988)] **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 5 jan. 2007. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11445compilado.htm>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Decreto 10.710, de 31 de maio de 2021. Regulamenta o art. 10-B da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para estabelecer a metodologia para comprovação da capacidade econômico-financeira dos prestadores de serviços públicos de abastecimento de água potável ou de esgotamento sanitário, considerados os contratos regulares em vigor, com vistas a viabilizar o cumprimento das metas de universalização previstas no caput do art. 11-B da Lei nº 11.445, de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 31 mai. 2021. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2021/decreto-10710-31-maio-2021-791402-norma-pe.html> >. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Decreto 10.588, de 24 de dezembro de 2020. Dispõe sobre a regularização de operações e o apoio técnico e financeiro de que trata o art. 13 da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, e sobre a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou geridos ou operados por órgãos ou entidades da União de que trata o art. 50 da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 24 dez. 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10588.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.588%2C%20DE%2024,de%20que%20trata%20o%20art.>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6492/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. 23 jul. 2020. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5965908>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6536/DF-Distrito Federal. Relator: Ministro Luiz Fux. 12 ago. 2020. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5977458>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6583/DF-Distrito Federal. Ministro Luiz Fux. 15 out. 2020. Disponível em: < <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6028297>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6882 DF/Distrito Federal. Ministro Luiz Fux. 01 jun. 2021. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6190501>>. Acesso em: 13 dez. 2022.

BRASIL. Lei 12.334, de 20 de setembro de 2010. Estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens destinadas à acumulação de água para quaisquer usos, à disposição final ou temporária de rejeitos e à acumulação de resíduos industriais, cria o Sistema Nacional de Informações sobre Segurança de Barragens e altera a redação do art. 35 da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, e do art. 4º da Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 20 set. 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112334.htm>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei 14.026, de 15 de março de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para

vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 15 mar. 2020. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm#:~:text=%E2%80%9CDisp%C3%B5e%20sobre%20a%20cria%C3%A7%C3%A3o%20da,para%20a%20regula%C3%A7%C3%A3o%20dos%20servi%C3%A7os>. Acesso em: 31 out. 2022.

BRASIL. Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 12 jan. 2015. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm> Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. Medida Provisória 844, de 06 de julho de 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, e a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 06 jul. 2018a. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-844-6-julho-2018-786948-norma-pe.html>>. Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. Medida Provisória 868, de 27 de dezembro de 2018. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência nacionais sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 27 dez. 2018b. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2018/medidaprovisoria-868-27-dezembro-2018-787545-norma-pe.html>> Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 3.261, de 03 de junho de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico), para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei de Consórcios Públicos), para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010 (Lei de Resíduos Sólidos), para tratar de prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 03 jun. 2019. Disponível em: < <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2207613>>. Acesso em: 07 mai. 2022.

BRASIL. Projeto de Lei 4.162, de 02 de agosto de 2019. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento; a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos e Saneamento Básico; a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição; a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País; a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões; e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 02 ago. 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0g3c37ke4lzft1plamg7099cq84335104.node0?codteor=1787788&filename=Avulso+-PL+4162/2019> Acesso em: 07 mai. 2022.

BRITTO, A. L. N. de P. Água e esgoto: uma privatização selvagem. **Outras Palavras**, 2019. Disponível em: <https://outraspalavras.net/cidadesemtranse/agua-e-esgoto-uma-privatizacao-selvagem/>. Acesso em: 24 jan. 2023.

CARNOY, M. **Estado e Teoria Política**. Campinas: Papirum, 1990. 352p.

CASTRO, J.A. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 1011-1042, dez. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ecos/a/RQb5YRq9hpV5RDkjbnL69zr/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 17 nov. 2022

CASTRO, J.E. La privatización de los servicios de agua y saneamento en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 207, 2007. Disponível em: <https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3408_1.pdf>. Acesso em: 15 out. 2022

COOPER, D.; SCHINDLER, P. **Métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2003. 145p.

CUNHA, M. A. **A implementação do Programa de Aceleração do Crescimento no estado da Bahia e sua contribuição frente aos desafios da universalização do saneamento básico**. 2015. 289 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Águas e Saneamento, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

DI PIETRO, S. Z. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2014. 875 p.

EMPRESA BAIANA DE SANEAMENTO S.A (EMBASA). **História**. 2023. Disponível em: <<https://www.embasa.ba.gov.br/index.php/institucional/a-embasa/historia>>. Acesso em 18 jan. 2023

EMPRESA BAIANA DE SANEAMENTO S.A (EMBASA). **Tarifas 2023**. 2023. Disponível em: <<https://www.embasa.ba.gov.br/index.php/servico/central-de-servicos/tarifas/4074-tarifas-2023>>. Acesso em 18 jan. 2023

EMPRESA BAIANA DE SANEAMENTO S.A (EMBASA). **Relatório da Administração, de Sustentabilidade e demonstrações financeiras**. 2022a. Disponível em: <https://www.embasa.ba.gov.br/images/Sustentabilidade/responsabilidadesocioambiental/relatoriodeadministracaoesustentabilidade/RAS_Embasa_14-10.pdf>. Acesso em: 1 nov. 2022

EMPRESA BAIANA DE SANEAMENTO S.A (EMBASA). **Embasa - Trabalho que Melhora a Vida das Pessoas**. 2022b. Disponível em: <<https://www.embasa.ba.gov.br/images/documents/3096/livro-embasa-trabalho-que-melhora-2021-06-23.pdf>>. Acesso em: 5 nov. 2022

ENGELS, F. Barbárie e civilização. *In*: ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 177-201.

FALEIROS, V. P. **O que é Política Social**. 5. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991. 84p.

FLEURY, S. **A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas**. Estado sem cidadãos. Seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994. 252p.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1989. 176p.

GONÇALVES, M. D. Políticas públicas de saneamento básico e o princípio da igualdade. **Revista da Escola Superior**, -São Paulo, v. 7, n. 1, p. 199-228, dez. 2016. Disponível em: < <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/revistaespgesp/article/view/90>>. Acesso em: 30 set. 2022

GONÇALVES, M. B. V. B. **Privatização da CEDAE: na contramão do movimento mundial de remunicipalização dos serviços de saneamento**. Geo UERJ, Rio de Janeiro, n. 31, p. 81-103, jul/dez. 2017.

HELLER, L. **Direito humano à água potável e ao esgotamento sanitário**. Assembleia Geral Nações Unidas, 2015a. Disponível em: < <https://pt.slideshare.net/comcbhvelhas/o-direito-humano-gua-e-ao-esgotamento-sanitrio-leo-heller>>. Acesso em: 22 nov. 2022

HELLER, L; CASTRO, J. E. Política pública de saneamento: apontamentos teórico-conceituais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v.12, n. 3, p.284-295, jul./set. 2007.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**: processos de transformação do sistema capitalista de Estado. Tradução Luciano Cavini Martorano. 1ª ed. Rio de Janeiro: Raven, 2010. 328p.

HUNGARO, L.; ALMEIDA, R. P. **Austeridade fiscal, financeirização e saneamento urbano**. São João del-Rey, set. 2020. Disponível em: < https://www.ufsj.edu.br/portal2-repositorio/File/dceco/Textos%20para%20discussao_artigos%20cientificos/Texto%20para%20discussao%20n_%206_%20Lucas%20e%20Renan%20Austeridade%20e%20Saneamento%20Urbano.pdf>. Acesso em: 13 out. 2022.

INSTITUTO ÁGUA E SANEAMENTO. Saneamento 2021 (IAS) Saneamento 2021: balanço e perspectivas após aprovação do novo marco legal Lei 14.026/2020. 2021. Disponível em: <<https://www.aguaesaneamento.org.br/publicacoes/saneamento-2021-publicacao/>>. Acesso em: 15 out. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional do saneamento básico. Abastecimento de água e esgotamento sanitário**. Rio de Janeiro: IBGE. 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101734.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa nacional por amostra de domicílio contínua anual. Rio de Janeiro: IBGE**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9173-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-trimestral.html?t=series-historicas>>. Acesso em: 25 jan. 2023.

LEITE, C. H. P; MOITA NETO, J. M.; BEZERRA, A. K. L. **Novo marco legal do saneamento básico: alterações e perspectivas**. Engenharia Sanitária e Ambiental, Rio de Janeiro, set/out.

2022. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/esa/a/c9q3cL4bMT4L4KP7zCMxzCP/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 13 set. 2022

LEONETI, A.B; PRADO, E; OLIVEIRA, S. Saneamento básico no Brasil: considerações sobre investimentos e sustentabilidade para o século XXI. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 45, 331-48, mar/abr. 2011

LOBINA, E. (2015). Calling for progressive water policies. *In*: Kishimoto, S. Lobina, E., & Petitjean, O. (Eds.). **Our public water future: The global experience with remunicipalisation** (pp. 6–17). Recuperado de <https://www.tni.org/en/publication/our-public-water-future>.

LOBINA, E; HALL, D. **List of water remunicipalisations worldwide—as of november 2013**. Public Services International Research Unit (PSIRU), University of Greenwich. Greenwich. Disponível em: <<http://www.psiru.org/reports/list-water-re-municipalisations-worldwide-november-2013.html>>. Acesso em: nov.2013.

LOUREIRO, A. L. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado da Bahia**: esgotamento análise de diferentes modelos. 2009. 188 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) - Programa de Pós-Graduação em Meio Ambiente, Águas e Saneamento, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009. Disponível em:<<https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/9971/1/Dissert%20Aline%20Loureiro%20seg.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

MACEDO, J. J; SCHUNTZEMBERGER, A.M.; Saneamento básico e ampliações das liberdades substantivas; **Rev. Econ. e Desenv.** Santa Maria, v. 27, n.2, p.297-307, jul./dez.2015.

MADEIRA, R.F; O setor de saneamento básico no Brasil e as implicações do marco regulatório para universalização do acesso. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n°. 33, p. 123-154, jun. 2010.

MAGALHÃES, T. Na Bahia, queda de braço pelo saneamento público. 2022. Disponível em: <<https://ondasbrasil.org/na-bahia-queda-de-braco-pelo-saneamento-publico/>>. Acesso em: 15 dez. 2022

MULAS, A. S. Análise de políticas públicas de saneamento: aspectos orçamentários e gerenciais. *In*: HELLER, Léo; CASTRO, José Esteban (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Ed. ampl. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013. cap. 3, p. 98-115.

MENEGUIN, F. B.; BUGARIN, M. S. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos nos gastos públicos. **Economia Aplicada**, v. 5, n. 3, p. 600-622, jul./set. 2001.

MORAES, L.R.S. Política e Plano Municipal de Saneamento Básico: aportes conceituais e metodológicos. *In*: BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS). **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: 2009. p 33-53. v.1.

NAKAGUMA, M. Y.; BENDER, S. A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, p. 377-398, 2006.

OLIVEIRA, L; MACEDO, J. A universalização do saneamento e o subsídio cruzado. *In*: HOLZMANN, H.; BISCAIA, R. **A universalização do saneamento e o subsídio cruzado: crítica a proposta de alteração das diretrizes nacionais**. Ponta Grossa, PR: Atena Editora, 2019.

PLANO NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO (PLANSAB). Documento em revisão submetido à apreciação dos conselhos nacionais de saúde, recursos hídricos e meio ambiente. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab/Versao_Conselhos_Resolucao_Alta_Capa_Atualizada.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PRÜSS-ÜSTÜN, A. et al. **Safer water, better health**: costs, benefits and sustainability of interventions to protect and promote health. n° da Edição Geneva: World Health Organization, 2008. número total de páginas.

RODRIGUES, K. C. T. T.; VENSON, A. H.; CAMARA, M. R. G. Distribuição espacial do acesso aos serviços de saneamento básico nas microrregiões brasileiras de 2006 a 2013. **Revista brasileira de gestão e desenvolvimento regional**, cidade, v. 15, n. 1, fev. 2019.

RODRIGUES, K. Teodoro et al. Estrutura do saneamento básico no Brasil: receita, dispêndio de gastos e atenção básica à saúde. 2020. 197 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio.) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2020. Disponível em: <https://tede.unioeste.br/bitstream/tede/5240/2/Karla_Rodrigues_2020_Pt1.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **American Economic Review**, v. 80, n. 2428, p.21-26, nov. 1990.

_____.; Silbert, A. Elections and macroeconomic policy cycles. **Review of Economic Studies**, v. 55, n.1, p.1-16, dez. 1988.

SALVADOR. Lei 7981, de 31 de maio de 2011. Aprova o plano municipal de saneamento básico - serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, autoriza o município a celebrar contrato de programa com a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A - Embasa, institui o fundo municipal de saneamento básico - FMSB, ratifica o convênio de cooperação entre entes federados firmado em dezembro de 2009 e dá outras providências. Diário oficial do município. Salvador, BA, 31 mai. 2011. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/ba/s/salvador/lei-ordinaria/2011/799/7981/lei-ordinaria-n-7981-2011-aprova-o-plano-municipal-de-saneamento-basico-servicos-de-abastecimento-de-agua-e-esgotamento-sanitario-autoriza-o-municipio-a-celebrar-contrato-de-programa-com-a-empresa-baiana-de-aguas-e-saneamento-s-a-embasa-institui-o-fundo-municipal-de-saneamento-basico-fmsb-ratifica-o-convenio-de-cooperacao-entre-entes-federados-firmado-em-dezembro-de-2009-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 16 out. 2022.

SAMPAIO, A. **Universalização dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário em localidades rurais**: Um estudo a partir de quatro tipos de prestadores no Estado da Bahia. 2013. 170 f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA HÍDRICA E SANEAMENTO (SIHS). Título. Ano. Disponível em: <<http://www.sih.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=6>>. Acesso em 15 jan. 2023.

SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA HÍDRICA E SANEAMENTO (SIHS). Título. Ano. Disponível em: <<http://www.sih.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=25>>. Acesso em 13 dez. 2023

SILVA, J. I. A. O.; FEITOSA, M. L. P. A. M.; SOARES, A. S. C. M. O desmonte da estatalidade brasileira no caso da política pública de saneamento e a falácia da regionalização como vetor de desenvolvimento regional. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**,

cidade, v. 24, n.E202214, jan/dez. 2022. Disponível em <<https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6943>>. Acesso em: 22 nov. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Panorama do Saneamento Básico no Brasil. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtos-do-snis/panorama-do-saneamento-basico-do-brasil>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Diagnóstico dos serviços de água e esgotos. 2022a. Disponível em: <https://arquivos-snis.mdr.gov.br/REPUBLICACAO_DIAGNOSTICO_TEMATICO_VISAO_GERAL_AE_SNIS_2022.pdf> Acesso em: 30 jan. 2023.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Água e esgoto: informações e indicadores agregados 2022. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Saneamento. 2022b. Disponível em: <<http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>> Acesso em: 5 jan.2022.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Glossário de Informações - Água e Esgotos. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtosdosnis/diagnosticos/Glossario_Informacoes_AE2020.pdf> Acesso em: 07 jan. 2023.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). Glossário de Indicadores - Água e Esgotos. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/snis/produtosdosnis/diagnosticos/Glossario_Indicadores_AE2020.pdf> Acesso em: 07 jan. 2023.

SOUZA, C. Estado e política de saneamento no Brasil. *In*: Rezende, S.C. (org.). Cadernos Temáticos. (Vol. 7). *In*: Heller, L.; Moraes, L. R. S.; Britto, A. L. N. P.; Borja, P. C.; Rezende, S. C. (coord.). Panorama do saneamento básico no Brasil. Brasília: Ministério das Cidades, 2011.

STATUSINVEST. 2023. Disponível em: <<https://statusinvest.com.br/acoes/csmg3>>; <<https://statusinvest.com.br/acoes/sbsp3>>; <<https://statusinvest.com.br/acoes/sapr11>>. Acesso em: 2fev. 2023.

SWYNGEDOWN, E. Privatizando o H2O – Transformando Águas Locais em Dinheiro Global. **Revista Brasileira de Estudos e Regionais**, cidade, v. 6, n. 1, p.33-53, maio 2004.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). Detalhe da Apuração por Município e Zona. 2020. Disponível em:<<https://dadosabertos.tse.jus.br/dataset/resultados-2020/resource/ec29e2e9-d5b4-4934-a836-fc7f5a492032>>. Acesso em: 10 jan. 2023

**APÊNDICE I – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A
REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA UFBA**

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA A
REALIZAÇÃO DE ENTREVISTA**

Convidamos V.S.^a a participar da pesquisa intitulada *O papel da Embasa no contexto da universalização do saneamento na Bahia – Avanços, Limitações e Desafios*, que objetiva compreender os cenários para a Embasa e para o saneamento no estado da Bahia, levando-se em conta os objetivos de universalização e do novo marco regulatório do saneamento básico.

É importante destacar que todos os dados fornecidos por V.S.^a serão confidenciais, ou seja, ninguém, exceto os pesquisadores envolvidos com a pesquisa, saberá que foi V.S.^a que informou e ninguém será capaz de lhe identificar quando finalizarmos o relatório sobre esta pesquisa.

Salvador, 18 de janeiro de 2023.

Wallace Rossand dos Santos Melo
Mestrando (UFBA/NPGA)

Declaro ter entendido o propósito da entrevista, registrando que as informações por mim disponibilizadas são fidedignas e serão relevantes para a pesquisa em referência.

Eu, voluntariamente, concordo em participar da pesquisa por meio de entrevista semiestruturada pelo mestrando da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

Salvador, ____ de _____ de 2023

Nome do entrevistado

Assinatura do entrevistado

APÊNDICE II – TRANSCRIÇÃO DAS ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

Entrevista 1 com o Diretor da Embasa

Dia: 22/12/2022, às 10h 00min 00s

Local: Embasa

PERGUNTA 1 - Qual a visão do senhor sobre a atual situação do saneamento na Bahia levando em conta o Novo Marco Legal do Saneamento, a Lei 14026/2020, e quais são os impactos para a prestação dos serviços pela Embasa?

Entrevistado: Eu acho a situação bem preocupante quando a gente considera o Marco em si e os decretos, que derivaram desse Marco, que estão em vigor. Olhando esse arcabouço legal, fica claro que existe um roteiro prescrito para a privatização dos serviços. Então, essa é a intenção real que está por trás das modificações que foram feitas no Marco regulatório, ou seja, eles têm a intenção de desmontar todas as estatais, essa estrutura de prestação de serviços com base em estatais, com base em empresas municipais, em SAAEs e substituir isso por empresas privadas.

O Marco colocou isso em linhas gerais, os decretos foram editados gradativamente para inviabilizar a atuação das estatais e de forma, eu diria, até muito casuística, porque saiu um decreto, as empresas conseguiam atender e aí vinha outro identificando as dificuldades - trabalhando justamente focando em cima dessas dificuldades e tentando ampliá-las. Então existe uma notória linha de atuação no sentido de inviabilizar a prestação de serviço pelas estatais e, nesse contexto, eu diria, não só aqui, mas, no país todo, a situação das empresas estaduais é muito difícil.

Mas, a Embasa vem encontrando caminhos e tem conseguido atender a essas exigências que em muitos casos eu posso considerar como exigências descabidas, contraditórias. Só pra citar como exemplo, para ajustar o que eu estou falando, alguns decretos e a lei impõem que a empresa estabeleça metas de universalização até 2033... Ok, não teria problema quanto a isso, mas isso é feito desrespeitando os contratos de programa. Eu tenho um contrato com o município e esse contrato ele está ali mais ou menos equilibrado o que não quer dizer que a gente esteja operando com a tarifa de equilíbrio.

Eu digo que o contrato está lá com algumas condições postas e quando o decreto obriga, o Marco obriga, a gente a aditar esse contrato, abrigando essas metas, ele, ao mesmo tempo, impede que o prazo seja ampliado para quantificar os investimentos, impede que a gente faça

uma previsão de ganhos reais na tarifa para compatibilizar a receita, equacionar com investimentos. O aumento de despesas decorrente da expansão da prestação do serviço impede que a gente faça uma previsão também de indenização dos ativos.

Caso, nessa caminhada, o município resolva retomar a prestação de serviço, não respeitar o caráter de instrumento jurídico perfeito que os contratos têm, impõe-se a mudança sem que outras condições, outras variáveis possam ser ajustadas a essas novas condições. Então é uma coisa que é inconstitucional, uma coisa que dificulta muito a vida das estatais. Mas nós encontramos caminhos jurídicos para lidar com essa situação e manter a empresa atuando com seu caráter público, sendo fortalecido com o seu caráter público, apesar de toda essa estratégia legal, do arcabouço jurídico, de impedir isso.

PERGUNTA 2: O que o senhor acha sobre esse prazo estabelecido até 2033 para o alcance das metas de 99% para abastecimento de água e 90% para coleta e tratamento de esgoto? São viáveis? Em caso negativo, quais seriam os principais desafios para a embasa?

Entrevistado: É importante para entender essa avaliação crítica das metas, dessa análise crítica é a origem do ano que foi estabelecido para cumprimento delas. O Plano Nacional de Saneamento (Plansab) foi concluído em 2013 e naquela ocasião, vislumbrava-se que até 2033, ou seja, 20 anos à frente, a partir do estabelecimento de políticas públicas de saneamento que envolviam disponibilização de recursos não onerosos, disponibilização de linhas de financiamentos subsidiados e claro, contava-se também boa parte com os recursos advindos da tarifa, mas a partir de tudo isso, então, 20 anos à frente seria possível universalizar o serviço, então daí que vem 2033.

A partir daí até 2014 ou 2015, parte disso aconteceu, mas já em 2016 e até 2020, quando o novo Marco foi editado, não houve avanço nenhum nesse sentido, ou seja, não se disponibilizou recursos do Orçamento Geral da União e até recursos onerosos do FGTS e do FAT foram direcionados para outros objetivos. No saneamento, os recursos do FAT, via BNDES, passaram a ser utilizados exclusivamente para os projetos de desestatização, então as empresas não contaram com esses recursos não onerosos e onerosos para avançar na universalização e quando o marco saiu, em 2020, ele pinça do Plansab esse ano, 2033, que foi definido em 2013, sete anos atrás, sem que nada tenha evoluído nesse sentido, impõe isso, essas metas sem nenhuma discussão sobre a viabilidade do cumprimento desse prazo.

É óbvio que para alguns contratos, alguns municípios têm determinadas características e que já tem projetos elaborados, que já tinham perspectiva de financiamento das intervenções, é até viável, em alguns até antes disso a gente conseguiria universalizar, mas de forma generalizada,

não é possível, eu diria que algo que depende de políticas públicas de financiamento, que não foram instituídas anteriormente após a implantação do Plansab e que não foram também discutidas no âmbito do próprio marco regulatório, porque esperava-se que o Marco trouxesse isso, essa discussão.

As mudanças que foram feitas no marco, como eu disse antes, foram no sentido de inviabilizar a atuação das estatais e perdeu-se a oportunidade de discutir de fato políticas públicas de saneamento que viabilizem a universalização, especialmente em relação à parte do financiamento público dessas intervenções, considerando que já está mais do que provado que mesmo em regime de total eficiência, as empresas não conseguem universalizar na média nacional com tarifas apenas.

E aí nós temos paralelos com outros países que têm uma realidade socioeconômica muito diferente da nossa e que contaram com recursos não onerosos do Estado para conseguir universalizar e olha que a tarifa que eles praticam é muito mais alta que a nossa funcionalmente, então, é uma ilusão achar que as prestadoras conseguiriam universalizar até 2033 apenas com recursos tarifários, sem uma previsão de um programa robusto de investimento que pudesse complementar esse plano de investimento com base em recursos próprios, com receitas tarifárias apenas.

Isso envolve, quando eu falo política pública de financiamento, envolve também subsídios, olhando aí outros setores essenciais como transporte, energia elétrica, a gente vê que eles utilizam subsídios do governo e o setor mais essencial dentre os essenciais não conta com nenhuma forma de subsídio, não opera com a tarifa abaixo da tarifa de equilíbrio e não tem nenhuma forma de subsídio para poder equacionar as obrigações, então nós operamos com cobertor muito curto e ora dando atenção mais para operação e manutenção do que já se tem, ora investindo na expansão, mas sem dúvida, sem contar com o volume de recursos que nos dê tranquilidade para cumprir ambas as obrigações, ainda que haja grande eficiência.

Eu sei que tem ainda muito a se caminhar nesse sentido, mas não é esse o maior problema hoje, é a falta de fato de políticas públicas que permitam o financiamento pleno, então, respondendo mais diretamente, eu acredito que é viável em parte, mas era necessário fazer uma avaliação caso a caso, cada contrato, respeitando esses contratos e cada um deles deveria ter o seu plano de investimento respaldado em recursos dessa natureza, além dos tarifários, recursos não oneroso e recursos onerosos subsidiados na esfera federal.

PERGUNTA 3 - Quais foram as Fontes de recursos utilizadas pela Embasa para a ampliação das redes de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto nos últimos anos?

Entrevistado: Bom, nos últimos anos, nós utilizamos recursos próprios oriundos da tarifa, recursos não onerosos, da União e há muitos, nós chegamos a utilizar também recursos não onerosos do Estado, mas isso em um volume não muito significativo e depois, cessou completamente, mas utilizamos no período do Programa Água para Todos, no auge do programa, recursos do Orçamento Geral da União e recursos também do FGTS e do FAT, tendo como agentes financiadores, a CEF e o próprio BNDES, então, essas são as nossas fontes, sendo que nos últimos anos, tem predominado o uso de recursos próprios pelo motivo que eu já expus. Pela ausência total de disponibilização de recursos federais, o nosso nível de utilização de recursos próprios está muito grande e a empresa está atuando de forma muito pouco alavancada. A gente tem um nível de alavancagem baixíssimo hoje, eu diria que só para você ter uma ideia, no nosso plano de investimento para 2023, caso a gente não consiga fazer algumas captações de recursos que estão previstas para o ano e dependem de questões alheias à vontade da empresa, nós teremos 80% do montante de investimento mais ou menos com recursos próprios. A gente está falando de um plano de investimento de 1,2 bilhão mais ou menos, então é um volume muito alto de investimento com recursos próprios e, aqui, eu gostaria só de pontuar uma coisa que é muito importante, porque aparentemente quando a gente ouve isso, pensa: muito bom a Embasa estar pouco endividada e ela está conseguindo fazer a maior parte dos investimentos com recursos próprios. Mas, essa leitura não é correta porque a gente está impondo à atual geração um ônus ao aplicar esse volume de recursos próprios, a gente está impondo à atual geração um ônus muito pesado, enquanto nós poderíamos estar utilizando uma boa parte desses recursos próprios para investimentos em ações estruturantes e desenvolvimento institucional ou em outras ações e tomando empréstimos ou usando outras fontes de recursos que não os recursos próprios, para investir de forma mais diluída ao longo de um prazo de 15, 20, 30 anos, compatibilizando digamos assim, o prazo de financiamento com um prazo dos contratos que nós temos.

E aí essa carga, esse ônus fica diluído com a geração atual e geração futura e não impondo o ônus da universalização exclusivamente para o que se gera de receita nesse momento, ou seja, eu estou dizendo o seguinte: um volume significativo de recursos próprios, parte de receitas geradas da tarifa, considerando que as tarifas são definidas a partir das despesas, do custeio e também das demandas de investimento, nós acabamos por impor à tarifa um nível de estresse muito grande, no sentido de que ela absorva essas obrigações no curto prazo, então, a tendência é que eu tenha uma tarifa muito carregada nesses anos iniciais e depois, a geração futura vai estar com toda a infraestrutura implantada e vai ter uma tarifa muito mais baixa, mais leve, só para fazer a manutenção, operação e a reposição dos ativos.

Por isso que não é desejável que se utilize um volume tão grande de recursos próprios, de forma concentrada em lugar de se financiar esses investimentos no longo prazo, então, assim, dessa forma, a gente não impõe à atual geração um ônus muito maior do que às gerações futuras, torna mais homogênea a questão da participação da contribuição de cada geração nesse processo de universalização em função do nível da tarifa.

Então, é isso, as origens de recursos são essas. É importante só frisar que o nosso nível de recursos próprios nessa equação está excessivamente elevado nesse momento e acredito que essa mudança no cenário federal e uma percepção de que o Estado deve financiar o setor, já está claro isso, vai aos poucos reequilibrar essa equação e a gente vai poder contar com mais recursos de terceiros e direcionar os recursos próprios para outras finalidades estruturantes, digamos assim.

PERGUNTA 4 - Quais as principais estratégias e quais fontes de recursos a Embasa pretende utilizar nos próximos anos para a ampliação dos serviços de água e esgoto nos municípios onde atua, visando a universalização do atendimento?

Entrevistado: Bom, além da expectativa positiva que há de disponibilização do Orçamento Geral da União e de recursos também onerosos subsidiados a exemplo do FGTS e do FAT, como previsto originalmente no Plansab, nós esperamos também aumentar nossa capacidade de endividamento, ou seja, gerar mais excedentes econômicos a partir de ganhos de eficiência. Esses ganhos de eficiência são importantes para que a gente possa honrar com esses empréstimos, digamos assim, tanto na esfera pública quanto de agentes financeiros particulares privados, internacionais. Então quanto maior for o nosso excedente mais a gente consegue tomar esses empréstimos e multiplicar a nossa capacidade de investimento e para isso, nós estamos investindo em ações que têm muito impacto, digamos assim, na geração de recursos, na geração de caixa da empresa.

Não adianta fazer só melhorias incrementais nos processos, é preciso gerar algumas rupturas e aí, eu cito como exemplo a questão da energia. A Embasa, hoje, é o maior consumidor de energia do estado da Bahia, nossa média anual gira em torno de R\$ 400 milhões por ano, então qualquer ação que possa impactar significativamente nisso, por exemplo, gera recursos próprios, gera excedentes econômicos significativos para fazer frente a esses desafios. Então, nós já temos aí uma boa parte das nossas unidades consumidoras no mercado livre de energia. Agora, a gente deve assinar um contrato de longo prazo, que é baseado em fontes renováveis de energia e, portanto, subsidiadas também, embora isso tenha uma sinalização de que isso deve mudar em breve aos poucos, então gradativamente, vão tirando esses incentivos, mas o contrato

vai ser firmado ainda contando com esses incentivos e a gente deve ter aí nos próximos 20 anos, quase 2 bilhões de economia com energia e 2 bilhões frente a um plano de investimento para universalizar, na ordem de 15 ou 16 bilhões, é bastante significativo, então habilita a empresa a uma maior alavancagem, tomar mais recursos. Então, a estratégia é essa, resumindo, acessar essas fontes alternativas de recursos, além dos recursos próprios e investir pesado em ganhos de eficiência para gerar mais excedentes econômicos e aumentar a capacidade de endividamento da empresa a médio e longo prazo.

PERGUNTA 5 - Em função do processo de regionalização, instituído pelas leis estaduais 48/2019 e 51/2022, quais os impactos que o senhor imagina para a prestação de serviços pela Embasa para os próximos anos?

Entrevistado: A regionalização, é importante que se diga que a regionalização que está prevista na lei, embora a justificativa para ela seja fazer uma combinação entre municípios superavitários e deficitários, isso é uma resposta que os defensores do marco, na visão deles, estavam dando para o comprometimento do subsídio cruzado e o que poderia gerar com a saída das estatais do processo que atuam nessa lógica de prestação regionalizada.

Desde a sua origem, só que em uma regionalização estadual, a gente atua no estado como um todo fazendo subsídio cruzado, então para fugir dessa crítica eles disseram: não, a lei traz aqui o processo de regionalização obrigatória na prestação de serviço. Só que na verdade, essa regionalização que a lei traz é seletiva, não há, se você observar bem no marco regulatório, nenhuma amarração na prestação de serviços, de forma a garantir que o estado como um todo seja contemplado, então, a lei fala em formação de consórcios, blocos regionais, unidades regionais, blocos de referência, fala até em microrregiões, caso o estado já tenha se antecipado como nosso caso aqui na Bahia e tenha composto alguma microrregião ou entidade metropolitana baseada no estatuto da metrópole, isso também pode ser considerado como uma região.

Então a partir dessa delimitação, desses entes interfederativos, o serviço seria prestado de forma regional, mas aí fica claro, pelo conteúdo dos decretos, com as condições que se estabelecem, que essa lógica de universalização visa tão somente a definição de uma área para concessão que seja atrativa para o mercado, então, é um recorte que você faz no estado como aconteceu no Rio de Janeiro, na Cedae, como aconteceu em Alagoas e como o BNDES vem incentivando Brasil afora em outros estados, eles fazem uma modelagem de uma região que seja extremamente atrativa, que não envolve o estado todo e licita a concessão, o roteiro está lá, você pode observar que o roteiro para realização da licitação envolve a regionalização.

Então, é preciso delimitar a região, depois fazer um estudo comprovando a viabilidade econômico-financeira da prestação do serviço naquela região e depois, faz-se a licitação, tudo isso é condição para se acessar recursos da União, então o BNDES entra, é o chamado *spent power* do governo sendo utilizado como mecanismo de indução à desestatização, então, o BNDES vem atuando como braço da desestatização, então ele diz: se você seguir esse roteiro você vai contar com recursos do BNDES, se não seguir, não vai ter acesso a recursos federais. O roteiro é justamente esse, formar as regiões e licitar e a pergunta que a gente tem que fazer é a seguinte: e aqueles que ficam fora dessas regiões?

Pelo modelo que o Marco constrói, eles ficariam a cargo do estado e provavelmente vão ser os municípios deficitários, que não há interesse nenhum do mercado, então esse combo aí de dentro da região vou colocar alguns municípios deficitários, é uma mera, eu diria assim, um jogo de cena para poder alegar que o subsídio cruzado foi mantido, mas ele é mantido de uma forma muito restrita aos limites daquela região e está condicionado a viabilidade econômico-financeira e atratividade das estações que essa modelagem pode gerar, então assim, vou responder de forma direta, porque eu estou sempre fazendo uma introdução aqui, trazendo algumas questões de contexto para que a resposta seja melhor compreendida.

Nesse contexto, nós buscamos uma alternativa jurídica para não se sujeitar a esse roteiro, estamos trabalhando na perspectiva de regionalização, mas integrada, ou seja, o estado ele foi dividido em regiões como um todo, nenhum município ficou de fora e a ideia é viabilizar a prestação de serviços através da Embasa e não fazer a licitação para essas microrregiões porque a abordagem regional é positiva, a prestação de serviços na medida em que questões específicas daquelas regiões acabam sendo melhor visualizadas, a gente tem, pode a partir daí, ter um espelhamento, digamos assim, do desenho administrativo do prestador em relação a essas microrregiões, tem talvez uma descentralização de uma série de ações que ficam muito centralizadas, então, tem uma série de benefícios que a regionalização pode trazer, mas desde que não haja uma fragmentação na prestação e a gente acredita que desde que também o prestador seja mantido como público e continue atuando no processo tendo a oportunidade de prestar serviços diretamente para esses entes interfederativos compostos pelos municípios, pelo estado.

Então, a saída legal que a gente encontrou para isso foi justamente a partir da consideração de que o estado faz parte do ente federativo e a Embasa é vinculada ao estado, que a Embasa teria assim, a prerrogativa de prestar diretamente os serviços e que a gente não precisaria fazer uma licitação, é essa a lógica de atuação, então, a regionalização conforme previsto no marco regulatório, não é positiva por tudo que eu já expus e nós estamos trabalhando com uma

perspectiva muito diferenciada de regionalização, que permita ter o foco de fato na universalização sem exclusão, é uma regionalização inclusiva que não prescinde da natureza pública do prestador.

PERGUNTA 6 - Qual é a opinião do senhor sobre o mecanismo de subsídio cruzado para o alcance da universalização e manutenção dos sistemas de água e esgoto, mas para o estado como um todo?

Entrevistado: Como um todo, perfeito, a sua análise está corretíssima e agente foi nessa linha, tanto que existe um projeto de lei já minutado para rever essa configuração das regiões porque quando elas foram formadas, não havia essa preocupação em torná-las viáveis economicamente de forma isolada, é bom lembrar que essas microrregiões foram instituídas antes do marco regulatório ser alterado, então, qual foi o foco ali? Foi otimizar e ter ganho de escala em algumas regiões e otimizar a prestação do serviço através de uma lógica regional que favorecesse a tomada de decisão, que favorecesse uma série de outros elementos, facilitasse também a relação com os municípios porque a ideia era substituir os contratos individuais por contratos com as microrregiões.

Então, nós sairíamos de 366 contratos individuais para 21 contratos, então, isso facilitaria muito a gestão. então por esses motivos, mas não houve essa preocupação em delimitar microrregiões viáveis, porque a premissa era de que a Embasa ia continuar atuando no estado como um todo, então, a gente ia manter o subsídio cruzado também entre microrregiões da mesma forma que nós trabalhamos com subsídio entre municípios, haveria entre microrregiões e para isso acontecer, a tarifa tem que ser única, coisa que não acontece quando eu licito. Se eu faço uma licitação de concessão, a tarifa vai ser definida especificamente para manter o equilíbrio daquela região.

Nessa lógica de atuação, a tarifa seria única e isso garantiria o subsídio cruzado, então, nós enxergamos o subsídio cruzado como um elemento crucial para garantir a viabilidade da prestação de serviços em escala estadual, é fundamental especialmente no Norte e Nordeste, é possível que dadas as características socioeconômicas de municípios do Sul e do Sudeste, talvez ele não seja tão importante, os municípios são equilibrados individualmente muitos deles ou a maioria, no nosso caso, isso não acontece, é o oposto, nós temos uns poucos que sustentam, uma quantidade enorme de municípios, isso é no Nordeste todo, tem estados do Nordeste inclusive que só a capital é viável.

Então essa é importância que o subsídio cruzado tem e acho que o modelo proposto pelo marco regulatório atual em vigor desfigura isso, ele impede que o subsídio cruzado seja potencializado

ao máximo e essa lei que eu mencionei já vai numa linha diferente, a gente já está levando em consideração o equilíbrio econômico-financeiro das microrregiões, isso vai implicar numa redução drástica no número de microrregiões e eu posso adiantar para você aqui que é possível que só duas microrregiões, três e até uma região única, a gente pode chegar à conclusão de que apenas uma região pare de pé, é possível, ou seja, isso reforçaria a lógica de atuação estadual. Os estudos que nós contratamos já estão indo nessa linha, indicando que vai haver uma redução drástica no número de microrregiões e, só que assim, aí você pode perguntar: e qual o objetivo dessa reformulação se vocês não pretendem seguir a prescrição do marco regulatório? Bom, é que isso está associado a uma tese jurídica que permite que a Embasa continue atuando na prestação direta porque ao formar essas microrregiões, tendo o estado como participante, a Embasa pelo vínculo que tem do estado, poderia ser outorgada e a gente não está falando de contrato porque essa é uma confusão que se faz, e não seria exatamente por delegação, a gente está chamando de outorga porque a delegação envolve um ente que não está vinculado de alguma forma ao titular, aí você delega, não é o caso, a tese é de que ao formar uma microrregião que tem o estado como participante uma nova entidade federativa, a Embasa estaria vinculada a esse ente por conta da vinculação que tem com o estado, então a Embasa poderia ser outorgada a prestar o serviço diretamente [Entrevistador: a Cagepa já fez isso.]. Exatamente! E tem outras formas até mais seguras, tá? Porque você deve ter visto que isso está sendo questionado juridicamente, alguns alegam que não tem sustentação.

Só que existe uma forma que é, diria assim, não dá margem para nenhuma dúvida do ponto de vista jurídico, que é formar, transformar o prestador de serviço em uma empresa interfederativa, ou seja, vamos supor que a gente só tenha uma única microrregião no estado de saneamento formado pelos municípios e pelo estado, a Embasa seria o prestador, mas tendo a sua Constituição societária reformulada, hoje, 99% das ações pertencem ao estado, então 51% das ações passariam a pertencer à entidade interfederativas e o estado ficaria com 49%, isso faria com que de forma muito clara, sem nenhum tipo de possibilidade de haver questionamento jurídico, a Embasa ficaria vinculada administrativamente ao ente interfederativo por ele possuir 51% das ações da empresa, que seriam doadas para o ente interfederativo e essa vinculação faria com que a Embasa, a exemplo das empresas municipais que são vinculadas aos municípios, pudesse prestar serviços diretamente.

Ela vai passar a prestar serviços diretamente sem precisar, a ideia é fazer um contrato de gestão para disciplinar a atuação, para poder estabelecer metas, mas não é um contrato de programa, não é um contrato de concessão, porque não existe contrato entre o titular e um ente vinculado ao próprio titular, então, é isso que a gente está estudando, isso passa pela reformulação da

microrregião e por uma reestruturação societária da Embasa, com o seguinte cuidado: ao reestruturar societariamente a Embasa, vai ter que ser feito um acordo de acionistas em que os dividendos sejam utilizados única e exclusivamente para reinvestir na própria empresa. Então, essa configuração não vai servir para remessa de dividendos para os municípios ou para o próprio ente.

Na prática, isso mantém a Embasa como prestadora no estado todo, regularizando a relação da Embasa com todos os municípios no atacado, digamos assim. Então é uma solução jurídica que é diferente da Cagepa, segue a mesma lógica de prestação direta, porém, com algumas medidas que evitam qualquer questionamento jurídico de quem quer que seja. É isso que a gente está planejando fazer, é uma variação do modelo Cagepa, com mais segurança jurídica, porque nós conversamos com alguns juristas e eles falaram: olha, nós entendemos que cabe sim a outorga, mas sem dúvida, o Governo Federal pode questionar, o mercado pode também achar que há insegurança jurídica e vocês terem dificuldade de acessar recursos e tal. Mas com a empresa interfederativa, aí só se o pacto federativo, só se a Constituição fosse reformulada, porque o titular será o ente interfederativo, constituído com base na Lei do Estatuto da Metrópole, que é uma lei federal.

Então tá lá, ninguém questiona que isso pode ser feito. Bom, esse ente interfederativo tem uma empresa vinculada a ele, que é a Embasa, formulada societariamente, que vai passar a ser vinculado, então esse ente pode prestar serviços diretamente e não há o que se questionar, pois se questionarem isso, implica questionar também os SAAEs, as empresas municipais e toda essa configuração de prestação direta que já existe hoje, é uma saída muito segura do ponto de vista jurídico.

PERGUNTA 7 - Em relação ao esgotamento sanitário, como o senhor enxerga o protagonismo da Embasa em relação à universalização, levando-se em conta que a embasa atua em apenas 112 dos 417 municípios do estado? Qual o motivo da Embasa não atuar nos 366 municípios em conjunto com abastecimento de água?

Entrevistado: Vamos lá, primeiro, a Embasa atua em todos os 366 municípios nas duas vertentes com contrato e nós temos condições de também prestar o serviço de esgotamento sanitário. Isso não está acontecendo em muitos municípios ou acontece em parte apenas do município que a cobertura ainda é baixa pela ausência de investimentos. Então, voltando a falar daquele cobertor curto que eu mencionei no início, como a gente não tem tarifa de equilíbrio para garantir todos os investimentos e não há até então política de subsídios, políticas públicas de financiamento que garantissem a disponibilização do montante necessário para universalizar,

a empresa fez uma escolha, priorizou água, tanto que hoje, a água está praticamente universalizada na área de atuação.

Nós temos em torno de 98% e estamos acompanhando o crescimento vegetativo nessas cidades, nas áreas urbanas e até em algumas localidades da área rural também, embora não seja a área de atuação da Embasa, elas acabam sendo incorporadas a alguns sistemas integrados e a empresa também tem prestado serviços nessa área, mas esse montante gerado ou disponibilizado do OGU, de recursos de terceiros, esses montantes não têm sido suficientes para fazer frente a esses investimentos.

Vamos supor que de agora em diante, consigamos acessar esses recursos complementares que combinados aos recursos que nós já geramos seja possível equacionar os investimentos. Soma-se a isso um outro desafio agora, que é a capacidade instalada para num período curto executar um volume tão significativo de obras. Isso tem a ver com processos internos que vão ter que ser turbinados para a gente conseguir fazer tantas obras, tantos projetos e também com externalidades mercado, das empreiteiras absorverem essa demanda, de projetos.

Eu lembro que no auge do PAC saneamento, a gente não conseguia que as empresas absorvessem a demanda de projetos, a gente está falando de um volume menor do que o volume projetado até 2033, então, o mercado também não estaria pronto, tem que haver uma política integrada no setor de saneamento e outras áreas para absorver essa demanda, fornecedores de materiais, produtos químicos, se a gente pensar que todos os prestadores terão que fazer esse movimento de aplicação intensiva no capital investindo, ampliando, esses segmentos não estão prontos para suprir essa demanda.

Tem uns desafios internos de capacidade instalada e tem esses desafios externos do mercado, que já fornece serviços e equipamentos pra essas empresas, pra eles também absorverem isso. Então, voltando à sua pergunta, eu acho que tem a ver com a questão da disponibilidade de recursos, em primeiro lugar, nós nunca tivemos recursos suficientes para isso acontecer, mas está no nosso escopo de atuação dos contratos, tantos os contratos de programa, como contrato de concessão, incluem a parte de esgotamento sanitário.

Entrevistador: Essa era uma dúvida que eu tinha realmente, porque o que eu imaginei: para os 366 municípios, será que houve municípios onde um político ou alguma questão fosse colocada para a Embasa não atender esgoto? Era uma dúvida realmente, quer dizer que está previsto em contrato, a questão é só realmente a capacidade?

Entrevistado: Precisamos de recurso para investir, aliado aí à capacidade instalada para fazer investimento. Eu diria que a Embasa está preparada agora para dar um salto muito grande em relação à cobertura, mas isso vai depender da disponibilidade de recursos e dessas questões

externas. Nós entendemos que internamente a gente consegue prover a capacidade instalada necessária para isso, fazendo as mudanças, mas elas não podem ser feitas de antemão, porque aí tem um elefante branco parado sem ter o recurso para executar, mas os caminhos para chegar lá, para ter essa capacidade instalada já estão bem delineados no nosso planejamento estratégico, falta o recurso externo, os recursos de terceiros somados a esse recurso que eu já falei aqui.

Essa capacidade que a gente tem de geração de caixa da empresa e excedente econômico é alta, mas não suficiente para fazer frente a esses desafios da universalização. É importante frisar que existe uma outra dificuldade, que é a percepção da população dos municípios e dos prefeitos em relação à importância que esgotamento sanitário tem, então, a disposição para pagamento é muito baixa. Nesses municípios quando a gente implanta o sistema de esgotamento sanitário, não raro o município entra com uma ação para suspender o pagamento da tarifa de esgoto, que é sempre um percentual da tarifa de água e antes disso até na fase de elaboração do projeto de captação de recursos, alguns prefeitos dizem que não querem, por favor não tragam isso aqui pro meu município, a gente está bem só com a água, principalmente aqueles que não têm problemas de esgoto na rua, as pessoas usam fossas e aparentemente não seria necessário o sistema convencional, o que é um equívoco porque muitas vezes, o lençol está sendo poluído e o acesso também.

A possibilidade de instalar fossas não é uma coisa para toda a população, então seria necessário, mas eles não querem pagar a tarifa e dizem: não incomodem a gente com esse problema. Então, isso acontece também e entramos com uma vertente de atuação da Embasa que é muito importante, que é a educação sanitária e ambiental, nós fizemos isso no auge do PAC saneamento e no nosso planejamento estratégico, essa linha de atuação está bem estruturada utilizando os princípios do PEAMS, que é aquele programa que foi instituído pelo Ministério das Cidades, dessa linha de educação sanitária ambiental, para à medida que os investimentos forem se intensificando, a gente possa fazer esse trabalho, pré- e pós- empreendimento, preparação que não é só focada na predisposição para pagamento pura e simplesmente, relacionando de forma direta com a atuação da Embasa.

Nossa proposta é de atuação de uma forma mais ampla, trazendo elementos da educação ambiental e mostrando o impacto que o esgotamento sanitário tem na salubridade ambiental para que as pessoas percebam valor, naturalmente, isso vai impactar também a disposição para pagamento, mas existe um ganho muito maior para a sociedade, que tem a ver com essa consciência, essa ampliação da percepção das questões sanitárias e ambientais, acho que isso aí

é um complemento importante para que a gente possa avançar no esgotamento sanitário, não adianta fazer só a obra porque a gente acaba esbarrando nesses problemas que eu mencionei.

PERGUNTA 8 - A Embasa atua majoritariamente na área urbana dos municípios onde tem a concessão dos serviços de água e esgoto do estado, pois a Cerb tem um papel complementar em relações às zonas rurais do estado. Como o senhor entende essa composição no que se refere ao atendimento à população e ao papel da Embasa em relação à universalização?

Entrevistado: Olha, eu acho que essa atuação Cerb/Embasa vem funcionando muito bem, mas ela não é suficiente porque existe uma lacuna aí importante, primeiro que a Cerb de fato não consegue fazer todos os investimentos que são necessários na área rural e ela nem tem capacidade instalada para isso. A Cerb não opera os sistemas, não opera e nem dá manutenção. Então, é preciso criar um modelo para o saneamento rural que conte com a Embasa, considerando aí os sistemas integrados que a empresa tem, eventualmente, localidades com características rurais que estejam próximas a sistemas nossos, não há porque a Embasa não absorver, então, tem situações que a Embasa já vem atuando muito na zona rural, a gente atua na zona rural e pode continuar atuando segundo critérios estabelecidos, para isso, é só ter uma política de saneamento rural muito clara capaz de fazer isso. Olha, a Embasa vai entrar aqui, a Cerb vai fazer tais obras, precisamos resolver a questão da operação, estabelecendo critérios para que o próprio município absorva essa atribuição em algumas situações, para que as centrais de associações absorvam em outras específicas, associações de moradores de forma isolada. A Cerb pode ter o seu papel um pouco ampliado, prestando serviços de manutenção ainda que não operem, essa modelagem já foi até discutida há alguns anos, mas não foi implementada. Então, é preciso resgatar essa proposta que foi feita e, que eu diria assim, que é uma proposta multifacetada, todos esses atores participam, mas com critérios definidos e entendendo que o estado é muito heterogêneo e que não existe panaceia, não é a Embasa que vai resolver, não é a Cerb, não são as centrais. Você sabe que no caso das centrais, que é uma solução muito interessante, que se usa muito no Ceará, por exemplo, em larga escala, ela não funciona bem em determinadas regiões porque ela depende muito do perfil da comunidade. Se a comunidade tem um perfil que facilita o associativismo, a cooperação, as centrais funcionam bem com a prestação via associações de moradores, mas em outros locais, por mais que se faça ações de capacitação nesse sentido, a gente percebe dificuldades.

Então, há isso também, não vai ser panaceia, não é isso que vai resolver tudo, só tem que ser combinado com outras soluções respeitando os perfis, as especificidades de cada território de identidade. É ter esse combo de soluções no âmbito de uma política estadual, de um modelo,

quando a gente fala em política entra em elementos não só da prestação do serviço, mas também do financiamento do setor, de controles que devem ser estabelecidos como da qualidade da água, que essa é uma lacuna importante porque esses prestadores não têm estrutura nenhuma para fazer isso, então, a Embasa poderia, por exemplo, utilizar a estrutura dela pra apoiar tecnicamente esses prestadores em relação a isso.

A central faz a operação e manutenção e não faz o controle da qualidade da água efetiva, por exemplo, talvez monitore só o cloro residual, mas a portaria do Ministério da Saúde que regulamenta a qualidade da água tem um nível de exigência altíssima, você precisa ter laboratórios próprios muito bem equipados ou gastar muito dinheiro com análise de terceiros. Então, poderia ser pensado numa rede em que a Embasa contribuísse com isso, e no modelo de financiamento, por exemplo, o subsídio cruzado que hoje é praticado na Embasa, mais na área urbana quer dizer e na área rural onde ela presta serviço, essa lógica poderia ser estendida para o saneamento rural, a gente poderia colocar um encargo, por exemplo, na conta que a Embasa cobra, um encargo específico que iria para um fundo para financiar o saneamento rural, e outros recursos que poderiam ser aportados a esse fundo como, por exemplo, o recurso do fundo estadual da saúde, existe um fundo específico para isso.

Saneamento e saúde estão muito interligados, isso no passado já se utilizou mais esse fundo nesse sentido, hoje parece que está mais restrito, então, são caminhos que podem ser utilizados para financiar também o saneamento, tudo isso estaria no bojo de uma política estadual. Eu acho que respondendo a sua pergunta, Embasa e Cerb são dois de muitos atores que poderiam estar contribuindo para o saneamento rural, que pela falta ainda de uma política, de um modelo, nós temos aí muitas lacunas.

PERGUNTA 9 - O que o senhor acha da participação privada no saneamento, seja através de concessões, de contratações via PPP ou abertura de capital em bolsa (IPO)? Acha que algum desses modelos é viável para a Bahia?

Entrevistado: Bom, eu vou expressar aqui minha opinião pessoal. Eu não estou falando pela Embasa nem muito menos pelo Governo do Estado, até porque na Embasa, isso divide opiniões. Eu diria para você que o privado já participa da prestação de serviço nas mais diversas formas que você imagina, ele faz obras, faz projetos, presta serviços de manutenção, operação nem tanto porque é atividade finalística, a manutenção de redes, manutenção eletromecânica, no atendimento ao público, na área comercial, então, já participa de diversas formas. Eu sou contra o privado numa posição de controle total dos serviços, eu acho que uma área essencial como a

nossa, que tem foco social, que é uma atividade que está intimamente ligada à saúde da população, não é compatível com uma linha de atuação focada na lucratividade.

Eu acho que o privado, ele pode entrar no processo, pode continuar fazendo parte do processo, mas dessa forma, aí você pode até perguntar: bom então isso inclui parcerias público-privadas, por exemplo? Eu acho que não, porque a parceria público-privada, na minha visão, é uma privatização seletiva, é uma concessão na verdade, é como se fosse uma subconcessão de uma área específica, você não privatiza a empresa como um todo, mas privatiza uma determinada área e passa para o controle do privado a operação e manutenção, ele vai agir regido por esse foco empresarial, que não está alinhado com a premissa de atuação de uma empresa estatal que não tem fins lucrativos, não quer dizer que a Embasa não busca equilíbrio econômico-financeiro, isso é uma coisa, e a eficiência, mas ela não atua com essa finalidade, nós operamos em municípios deficitários.

Hoje, se um município deficitário que não faz parte da Embasa e bater à porta da Embasa e disser: eu quero que a Embasa opere. Mesmo que Embasa faça a conta e veja que é deficitária, vai operar, existe um papel social aí, então, eu sou contra. Se a gente pensar como cidadão, eu acho que parceria público-privada só faz sentido quando o estado é desprovido totalmente da competência para prestar aquele serviço, ele não tem a competência, não tem estrutura, não tem os meios, como aconteceu aqui com o metrô, por exemplo, de Salvador, não entrando no mérito aí do custo, do valor envolvido, mas só da incapacidade que o estado tinha de fazer isso.

Você viu o que aconteceu com a prefeitura? No primeiro momento, a obra ficou parada durante anos, com o estado não teria sido diferente se ele tivesse tocado com a estrutura que ele tem. Então, não questiono determinados arranjos de PPP onde existe essa limitação, agora quando a gente vai para uma área essencial, tem uma estrutura montada e está se falando aí do feijão com arroz, se a gente está lidando também com a questão tecnológica que foge da competência da empresa, pode até se pensar, mas a gente está falando de água e esgoto, sistema convencional de água e de esgoto.

Aí você se diz incompetente para poder prestar aquele serviço, para fazer os investimentos e para operar nos níveis de eficiência adequada, coloca o privado ali para fazer isso, mas você continua no processo, onerando, então, como cidadão, eu pensaria assim: se você é incompetente, faz logo uma concessão, tira você do processo, porque eu não quero pagar pelos dois. Então, isso é uma coisa que às vezes você vai encontrar muitos gestores de estatais de saneamento defendendo as PPPs, eles defendem o caráter público da prestação, mas dizem não ver problema em ter PPP porque a empresa continua no controle do processo, essa é uma visão corporativista apenas.

Para a sociedade, isso não é nada bom, você está dizendo assim: olha eu sou incompetente para operar, mas quero continuar no processo para não perder meu emprego. E aí, quer dizer que a gente vai pagar por isso? Para você continuar no processo? Ou você se habilita, eleva o seu nível de competência para assumir esse negócio ou então entrega para o município fazer o que ele bem entender, o município vai operar ou vai licitar, então, por isso que eu sou contra a PPP. Em relação à abertura de capital é outra seara que também sou contra por questões muito objetivas. Quando se faz uma avaliação do valor das ações e parte-se para uma precificação, através de um *road show* de investidores, você vê que existe aí um deságio que o mercado já coloca pela própria natureza da empresa e pela ingerência que o estado tem e já entra um deságio, então, a gente acaba destruindo valor de um ativo público quando embarca nisso, sem falar que essas empresas, hoje, contam com imunidade tributária.

Então, hoje, a Embasa tem 350 milhões de reais de imunidade tributária, que entra todo ano no caixa da empresa, ao abrir capital, a gente perderia isso, então, isso tem que entrar na conta também. Com o deságio que eu mencionei, o aporte de capital decorrente da abertura não é muito significativo, então, você já perde na partida e a partir daí, institui-se um plano de investimento altamente restritivo, os representantes dos acionistas que vão estar lá no conselho de administração, não vão aceitar os investimentos que hoje a Embasa faz em determinadas áreas, eles vão dizer assim: aqui está a linha de corte, o retorno sobre os ativos vai ter que ser daqui para cima, daqui para baixo só se o estado aportar recursos e os dividendos vão ser remetidos para os acionistas, como forma até de compensar a baixa margem de atuação que as prestadoras têm. Elas têm remetido, basta olhar aí Sabesp, Sanepar, Copasa, o volume absurdo de dividendos para os acionistas todo ano, então, até isso é um recurso que poderia ser reinvestido na empresa, que mesmo nas áreas rentáveis, acaba indo embora, sangrando o caixa da empresa para pagar dividendos a acionistas.

Eu não consigo enxergar, por todas essas questões, o que isso pode trazer de positivo, pois você perde autonomia para investir, para cumprir um papel social, não vai contar com mais recursos para investimento, ao contrário, vai ter um plano de investimento altamente restritivo, o estado vai ter que aportar recursos nas áreas deficitárias, então, não sou favorável, a gente perde imunidade tributária, um recurso significativo.

A Cedae fez a concessão agora e perdeu por ano de imunidade tributária 500 milhões de reais por ano. Analisando os números da concessão, isso não vai ser compensado de forma nenhuma, pelo contrário, o valor da tarifa tende a aumentar e a Cedae perdeu esse recurso da imunidade tributária. Esse tipo de posicionamento normalmente está atrelado a um radicalismo ideológico. Eu já tive oportunidade de conversar até com o pessoal que participou da modelagem do Rio

de Janeiro, o pessoal da Ernst & Young, em uma reunião com eles, eu falei tudo isso e eles ficaram calados. Vocês questionam isso de alguma forma, rebatem isso? Ficaram quietos.

Então, eles sabem o que é uma modelagem, que fazem tanto para abertura de capital, quanto para PPPs, para as concessões ou subconcessões, tratando da privatização como fim, para responder a uma demanda de mercado, uma pressão que existe no mercado, mas se for colocar na ponta do lápis, fazer avaliação dos estudos, a PPP não é interessante, a abertura de capital também não é. Agora tem uma questão que é suscitada por alguns, quando alguns entendem esses argumentos e dizem: tudo bem do ponto de vista financeiro, do equacionamento está correto o que você está falando, mas e a capacidade instalada para fazer os investimentos, quando isso é um gargalo?

Porque você pode abrir mão da racionalidade econômico-financeira, isso pode ser o caminho que garante a universalização em curto prazo, vai custar mais caro, mas pelo menos você vai fazer, o que adianta ser mais barato com a estatal e a estatal não tem condições de fazer? Esse argumento que utilizam, só que existem outros mecanismos para isso, vou dar um exemplo aqui de um que eu sou favorável e a gente está começando a fazer aqui na Embasa: é a alocação de ativos, que é um *leasing*, é uma forma de você financiar a obra, sem abrir mão da operação e manutenção porque o gargalo nosso não é a operação e a manutenção, é sempre a construção e a capacidade de endividamento, de financiamento.

A alocação de ativos funciona assim: você faz uma chamada pública similar à da PPP, mas muito mais simples, porque esse é um outro problema que a PPP antecipa em tese a entrega de obra, mas a modelagem leva dois anos para ser feita, a alocação de ativos é mais direta, você vai logo para uma licitação, onde o empreiteiro, ele vai ser um agente intermediário do financiamento. Ele constrói a obra, ele não recebe fatura pela obra, ele tem um prazo, você entrega a ele o projeto e ele tem um prazo para analisar, para construir a obra e só quando a obra é entregue com funcionalidade, o contratante passa a pagar parcelas mensais durante 15 ou 20 anos. São como *leasing* e depois esse ativo é revertido para a Embasa, para o contratante, como é que ele ganha?

Ele ganha no processo de financiamento como intermediário, não ganha com a obra porque o BDI tende inclusive a ser praticamente nulo na obra, ele ganha com o processo de financiamento e na nossa avaliação de viabilidade, a alocação de ativos é do ponto de vista econômico-financeiro, mais interessante do que a obra convencional, porque na fase de obra, embora a gente goze de imunidade tributária, ela só vai ser um diferencial na operação e manutenção que já vai ficar com a Embasa, então, isso não vai fazer diferença, mas na fase de obra, o empreiteiro vai constituir uma SPE e vai ter um faturamento baseado no pagamento da obra, que vai

possibilita enquadrar esse empreendimento na modalidade de lucro presumido, o que gera uma carga tributária muito menor do que se a Embasa contratasse.

Então essa questão tributária associada a uma redução do BDI da obra, compensa o custo do capital que a gente tem nesse processo, compensa com folga, então, fica mais em conta do que a Embasa fazer e tem outro detalhe, os usuais atrasos nas obras convencionais tendem a desaparecer e diria até o contrário, haver antecipação de entrega, porque o privado só começa a receber depois que ele entrega, ele vai ter interesse em antecipar. Eu estou citando esse exemplo, que não fez parte da pergunta, como alternativa.

Eu sou contra a PPP e a abertura de capital porque eu acho que existem caminhos melhores que podem ser seguidos, então pelos motivos que já expus, eu acho que PPP e a abertura não são positivos, existem caminhos como alocação de ativos que podem suprir essa questão da capacidade instalada e outros caminhos também de captação de recursos que a gente pode pensar, com entidades internacionais, que são condições bem interessantes, de crédito de carbono que ainda não é muito explorado no setor. Então, com criatividade e eficiência, eu acho que a gente não precisa recorrer a esses dispositivos que são meros anseios dos investidores e do mercado e que não atendem aos interesses de um setor essencial e que não têm fins lucrativos.

PERGUNTA 10 - Como a Embasa pretende adequar a questão dos contratos de programa não regularizados ou inexistentes, e aí, o caso de Salvador é emblemático, para manter a prestação dos serviços em sua área de abrangência? A questão político-partidária não pode atrapalhar esse processo?

Entrevistado: Isso passa por aquele arranjo que eu falei anteriormente, no nosso entendimento, só um arranjo como esse que pode no atacado regularizar a situação de todos os municípios, porque ao constituir o ente interfederativo e mudando a estrutura societária da Embasa para que o ente interfederativo passe a ser o acionista majoritário, os contratos de programa individuais deixam de ser necessários.

Essa regularização passa a ser desnecessária porque a prestação vai se dar por uma outra via, vai ser uma prestação direta para um ente que envolve todos os municípios. E aí, você pode perguntar: mas e a questão da adesão pelos municípios? Porque a gente está falando de uma solução que vai envolver, na verdade, 417 municípios. Bom, existe uma premissa e eu queria só fazer uma ressalva que eu não fiz antes, aqueles municípios que hoje não são atendidos pela Embasa, eles vão ser consultados em relação a isso e podem continuar operando sem nenhum problema.

Não vai haver nenhuma imposição nesse caso e assim, os demais vão ser compulsoriamente integrados à entidade interfederativa, então, eles não vão ter escolha porque pela lei, pelo Estatuto da Metrópole, quando se configura o interesse comum ao constituir microrregiões ao contrário do que acontece com consórcios, blocos de referência, unidades regionais num formato previsto no marco regulatório que é por adesão no caso da microrregião é compulsória e sim, depende de uma questão política desde que o estado no ente interfederativo consiga compor maioria.

Primeiro, para sancionar a lei que constitui a microrregião, que é compulsória, ele precisa ter maioria na assembleia, normalmente os governos eleitos no início têm mais força para fazer isso e durante o processo vão ampliando a sua governabilidade, tanto que as leis estaduais foram todas sancionadas e aqui na Bahia não foi diferente, então, depende só disso. Uma vez sancionada essa lei, o município já faz parte obrigatoriamente e ele não vai ser consultado em relação a isso. Agora a lei institui um processo de governança nessas microrregiões, que é baseado em pesos, cada município em função da população tem um peso, o estado tem um peso também, que é o maior de todos e se eu não estou enganado, no caso das microrregiões, é em torno de 40%, então, basta que ele tenha ao seu lado alguns municípios que ele já consegue a maioria no colegiado do ente federativo e aí eu estou falando de uma maioria significativa.

É pouco provável que um governo eleito do estado não tenha uma quantidade mínima de municípios para compor a maioria do ente federativo, então, na prática o Governo do Estado é que vai dar o direcionamento para o ente interfederativo, quem é municipalista pode olhar isso com bastante ressalva, pô essa modelagem atropela a autonomia municipal, mas o fato é que eu costumo respeitar muito a autonomia municipal no caso do saneamento, mas eu entendo que o interesse comum deve prevalecer.

E acho que essa modelagem faz com que o interesse comum se sobreponha ao interesse de municípios e do próprio estado. Agora, qual é o outro lado da moeda aí? É que o estado vai dar o direcionamento que quiser, então se você tiver um estado em uma linha, por exemplo, privatista, vai facilitar a vida dele, porque ele vai resolver também, vai caminhar nesse sentido no atacado, então, o estado fica emponderado em relação à política estadual de saneamento e pode dar um direcionamento para todos os municípios conjuntamente, é por aí que a gente vai resolver a questão da regularidade contratual com esse modelo.

PERGUNTA 11 - Quais são os principais fatores de natureza financeira, político-institucionais, técnica/ tecnológica e de ordem jurídica que impedem ou dificultam a Embasa de avançar em relação às metas de universalização? Eu acho que você já falou sobre muita coisa aqui durante

a nossa conversa, mas além dessas questões, existem outros fatores que podem influenciar no atingimento das metas de universalização? Aí tudo o que você já falou, não precisa logicamente repetir, seria mais relacionado a algum complemento que talvez você não tenha falado.

Entrevistado: Eu acho que eu abordei toda essa questão política, administrativa, jurídica e falei de um aspecto que é mais interno também que é a capacidade instalada, se a gente não tivesse nenhum empecilho econômico, financeiro, jurídico, nós barraríamos nessa dificuldade da capacidade instalada, mas também, como eu disse antes, a gente está preparado para isso. Temos um planejamento estratégico que já identificou quais são os gargalos que a gente tem de capacidade instalada em nossos processos para abrigar um plano de expansão de investimento tão robusto como o requerido para o cumprimento das metas.

Eu posso adiantar também o seguinte: essa meta que o Marco impõe não é viável para todos os municípios, nós não estamos contando com isso, que vamos cumpri-las para todos os municípios, a nossa expectativa é que esse arranjo que eu mencionei que permita definir um plano de investimento compatível com as limitações do cenário externo e interno, respeitando todas as dificuldades e claro, impondo um ritmo mais célere possível para a universalização, mas não premido por um marco regulatório que estabelece parâmetros e métricas inviáveis.

A gente caminha ao adentrar aí na prestação direta, nós não ficamos sujeitos a essas exigências dos decretos porque o marco regulatório, os decretos, todas essas exigências, elas estão atreladas à delegação, então, sempre que existe delegação ou concessão, elas valem, mas elas não são aplicáveis à prestação direta, então 2033, se bem que há uma questão que diz que as exigências que estão ali postas não são aplicáveis à prestação direta, mas a meta, o ano de referência sim, esse valeria para todos, isso é questionável, porque uma coisa está ligada à outra e a gente espera que haja uma revogação dos decretos, a equipe de transição já sinalizou para isso e já tem um projeto de lei também para alterar a 14026 e já está esperando o momento adequado para tramitar no Congresso.

O ano 2033 pode ser mantido sob algumas condições, mas o que se espera é que os contratos individuais com os municípios, quando existirem, sejam respeitados como tais, como instrumento jurídico perfeito e que haja possibilidade de equacionar os contratos ou mexendo em tarifa ou ampliando o prazo em alguns casos, mas não cravando 2033 como se fosse algo generalizado, imutável, passando por cima desses contratos individuais. Então resumindo, a gente internamente tem gargalos que já foram endereçados e que vão ser trabalhados, a solução de prestação de serviços vai nos livrar de algumas exigências que acho que atrapalham muito esse processo e há a expectativa também de mudança no cenário jurídico regulatório do setor.

Entrevistador: Quando você fala de capacidade instalada, desse gargalo, seria relacionado claramente com a possibilidade de novos financiamentos, mas é também em relação à engenharia, ao recurso humano, à possibilidade de manutenção e operação desses sistemas pós-implantação, é isso?

Entrevistado: É, principalmente na fase de implantação e na fase inicial de operação e manutenção, para conseguir executar o volume de obras que é requerido, visando à universalização em curto prazo, nós precisaríamos elaborar centenas de projetos e mesmo contratando empresas de consultoria, é necessário fiscalizar, analisar esses projetos e produtos. Nós teremos que fazer centenas, milhares de licitações para a contratação dos projetos, para as obras, e para os materiais que muitas vezes são adquiridos à parte. As obras envolvem ações de suporte de natureza ambiental e também fundiária, que exige uma grande capacidade da empresa, licenças de implantação, indenizações que são feitas de áreas, todas essas atividades de suporte também vão requerer uma equipe muito maior e mais qualificada para que a gente possa fazer isso com celeridade e não travar os empreendimentos por conta dessas ações de suporte e aí vem a fase posterior que é de operação e manutenção, onde a empresa vai ter que se reformular para abrigar uma quantidade muito maior de sistemas que ela vai ter que operar do que hoje.

Nós temos uma estrutura muito enxuta no interior do estado, de unidades regionais e essas unidades vão dobrar de tamanho no espaço de curto de tempo, então você tem que fazer concurso público, tem que capacitar o pessoal que entra, tem que talvez fazer uma revisão na própria estrutura organizacional para descentralizá-la e regionalizá-la ao máximo para dar conta desses novos sistemas que vão surgir, porque hoje, a tomada de decisão está muito centralizada na sede da empresa, então, a gente tem que reforçar essas áreas. É bom lembrar que o estado da Bahia é maior do que muitos países, do tamanho da França, por exemplo, então, a gente vai ter que migrar com um estado universalizado, você vai precisar de uma estrutura regionalizada muito eficiente.

Isso passa por uma reformulação de toda a estrutura, concursos públicos para lotar pessoas nessas áreas no interior e isso é muito difícil, porque a gente não consegue muitas vezes profissionais qualificados para atuar em determinadas áreas do estado, então a esses desafios que eu estou me referindo e mesmo que a gente resolva tudo isso, ainda tem o mercado, absorver a demanda de produtos químicos, de materiais hidráulicos, de projetos de obras no país todo, porque são os mesmos que atuam para todo o país, não se consegue acompanhar essa demanda assim num prazo muito curto, o setor precisa se estruturar, essas empresas de consultoria de projeto por exemplo, elas passaram por um período agora de vacas magras e elas foram

perdendo o pessoal. As pessoas foram saindo, elas vão ter que se reestruturar, novas empresas vão ter que surgir, tudo isso exige um tempo de maturação que talvez não seja compatível com as demandas.

PERGUNTA 12 – O que o senhor imagina como o cenário mais provável para o futuro da Embasa após os resultados das eleições de 2022 no âmbito estadual e federal? Imagina alguma mudança estrutural com o resultado do pleito? Eu gostaria que você realmente desse suas considerações finais em torno dessa pergunta.

Entrevistado: Eu acho que a perspectiva é positiva a julgar pelas conversas com a equipe de transição federal. Ainda não houve uma interação muito grande com a equipe estadual, mas a tendência é que aqui no estado, haja um espelhamento, digamos assim, do que acontece, do que vier acontecer na esfera federal. A equipe de transição tem demonstrado uma visão de fortalecimento, uma expectativa de fortalecimento das estatais, eles perceberam a estratégia de desmonte que foi instituída no governo que se encerra agora e indicou no seu relatório final uma série de medidas que tendem a corrigir essas distorções, começando pela revogação de todos os decretos e emissão de um decreto único, corrigindo e evitando todas as inconstitucionalidades, essas contradições, as incoerências que tem nos três decretos que já foram emitidos, 10710, o 10588 e o 11030.

São esses três e também já sinalizando para a necessidade de rever questões administrativas como o papel da ANA, a necessidade de revisar o Marco Regulatório, então, diante disso, as perspectivas são muito positivas. A outra coisa é que é muito importante rever a política de financiamento, não é nem rever, é instituir uma política de financiamento, então eles se mostraram muito sensíveis à necessidade de se alocar recursos tanto do OGU gradativamente porque vai levar um tempo para que isso aconteça do jeito que as coisas estão.

Na esfera federal se tem acompanhado, de imediato já é possível prever alguma coisa no FGTS e do FAT, de retomar as seleções públicas e a disponibilização de recursos para financiar o setor, então isso também está indicado no relatório. Então, diante dessa sinalização e dos nomes das pessoas que estão sendo divulgados para ficar à frente do Ministério das Cidades e da Secretaria Nacional de Saneamento, embora as nomeações ainda não tenham acontecido, mas os perfis envolvidos são perfis também que vão nessa linha.

Então, juntando as duas coisas: as recomendações do relatório da equipe de transição e o perfil desses profissionais, o prognóstico, a expectativa é bem positiva. Agora, de maneira muito pragmática, a gente não está esperando que tudo isso aconteça em curto prazo, então as

estratégias que a empresa montou agora ao final desse ano já para o início 2023 prevê uma continuidade que seria o pior cenário.

A gente está preparado para lidar com o pior cenário, que seria uma lentidão nessas mudanças em função de tudo que está represado aí e que foi indicado pela equipe de transição como um todo. Nós estamos falando de saneamento, mas tem a educação, a saúde, todas essas áreas têm demandas enormes e o processamento de tudo isso pode levar um tempo muito mais longo do que a gente gostaria e até lá, a lei vai ficar em vigor e seus efeitos também. Então, a gente vai precisar é implementar essas saídas que eu mencionei aqui mesmo com essa perspectiva de mudança, aí quando acontecer ótimo, aí a gente vê como readequar as novas mudanças, mas resumindo assim, as expectativas são positivas, mas existe uma cautela em relação ao momento em que elas vão acontecer e por isso a gente está se preparando para o pior cenário que é o de morosidade na implementação dessas mudanças.

Aí já fazendo as considerações finais, eu diria que apesar de todas essas dificuldades que nós tivemos nos últimos anos com um governo trabalhando contra as estatais e tendo um arcabouço legal que é um verdadeiro *script* de desmonte das estatais, eu acho que o saldo para a Embasa foi muito positivo, porque a gente conseguiu reagir a todas as exigências, até as mais esdrúxulas foram atendidas, a gente foi construindo em paralelo uma solução para lidar com essa realidade adversa, foi construindo isso, mas sem deixar de atender, partindo da premissa de que essas soluções poderiam não ter a eficácia jurídica esperada e que poderia não haver uma mudança nesse arcabouço legal e nós estaríamos sujeitos a ele, então, foi um planejamento estratégico traçado dessa forma.

Vamos atender o máximo que a gente puder e, em paralelo, a gente constrói uma alternativa, então, o saldo foi muito positivo porque nós conseguimos atender a todas as exigências. Alguns contratos não foram considerados e, ao final do processo, nós conseguimos regularizar 292 dos 366, incluindo aí os principais, os maiores. Então, acho que o saldo foi bem positivo e essa solução em paralelo que eu já mencionei aqui está muito bem formatada de modo que já no início do ano legislativo, a gente consiga pautar na assembleia, as mudanças necessárias para fazer frente porque é uma solução que mesmo que as mudanças esperadas aconteçam do lado positivo, nada disso vai inviabilizar o caminho que a gente traçou.

A Embasa continuará como uma empresa pública fortalecida, o estado tem condições de implementar uma política estadual de saneamento mais uniforme, mais abrangente, então, seja qual for o caminho, independente do que aconteça, é um caminho interessante para a gente. Em resumo, é isso, e aproveito só para te parabenizar pela formulação das perguntas, eu achei que foram perguntas muito bem estruturadas e que demonstram um aprofundamento nas questões

do setor, que é raro a gente ver, porque as perguntas em geral, as matérias, como é um setor muito hermético e que tem uma certa complexidade, a gente percebe que há um nível de superficialidade muito grande no tratamento das questões de saneamento e isso dá margem para muitas distorções, desinformação, distorções.

Tem saído agora na mídia, você deve ter visto o editorial do O Estado de São Paulo, há insinuações de que o grupo de transição quer desfigurar o marco regulatório, imprimir um retrocesso a isso e as alegações para isso são coisas absurdas, são informações falsas, distorcidas, eu acho que cabe o debate, sempre cabe, mas não nessas bases, isso fica claro que tem o sotaque da Faria Lima muito claro e nessas matérias você vê que o pessoal está praticamente escrevendo as matérias com os mesmos argumentos falaciosos, distorcidos que foram utilizados na discussão em torno da alteração do marco regulatório, então, essas questões que você levanta e que propicia o esclarecimento são muito importantes para a gente se contrapor a essa verdadeira campanha difamatória das estatais e do serviço público em geral e essa desinformação generalizada que a grande mídia, quando esse interesses da Faria Lima, dos especuladores, acaba ajudando a fazer com que esse teor equivocado e distorcido das matérias. Então, parabéns! E foi um prazer enorme poder discutir esses assuntos aqui com você.

Entrevistador: O viés ideológico extremista faz com que a mídia até muita das vezes por falta de conhecimento técnico do assunto comece a falar um monte de bobagens... Outro dia eu estava ouvindo a Band News e o comentarista estava falando: o Brasil não tem água e esgoto em grande parte do território e agora eles querem revogar tudo o que foi feito, para melhorar a situação do saneamento e não sei o que, o cara não sabe o que está falando.

Entrevistado: Não sabem o que estão falando e aí o pessoal ainda comemora algumas iniciativas como, por exemplo, a concessão do Rio de Janeiro, “olha está vendo o que aconteceu lá, poxa foi um sucesso”. Eu tive oportunidade de analisar, depois se você quiser até compartilho um artigo que eu escrevi junto com Ana Brito da UFRJ, fazendo uma análise da modelagem aplicada no Rio de Janeiro

Se você analisar isso, você vê o quão nocivo essa modelagem é para o cidadão fluminense. É péssima porque eles operam lá e dizem o seguinte: a gente vai ter R\$ 30 bilhões de investimento e vai manter a mesma tarifa, aí quando você olha, a tarifa vai continuar a mesma até que se solicite o reequilíbrio econômico-financeiro, que acho já estão fazendo isso, mas o ônus, o custo do serviço vai aumentar bastante porque eles reduziram o escopo, então, existe um aumento relativo.

Quando você mantém a tarifa e reduz o escopo de atuação daquela tarifa, o estado vai ter que entrar com o restante e o custo para o cidadão aumenta, eles tiraram do escopo de atuação das

concessões, os investimentos em produção e captação. A Cedae recebe a tarifa que foi especificada, que os concessionários vão pagar, ela foi estipulada só com base no custo de operação e manutenção das estações da produção, não inclui investimentos.

Com quem vai ficar os investimentos, no estado? Esse modelo foi pensado de propósito, eles sabiam que se eles colocassem um modelo que incluísse a produção, por isso que eles tiraram, o modelo não seria tão atrativo e a margem EBITDA das concessões em fim de plano chega a 50%, então, é um negócio fantástico para o privado. Outra coisa que eles tiraram do escopo foram as favelas, você sabia disso? As favelas foram retiradas, então, esse modelo é um sucesso para quem? Eu tenho dito para o pessoal do ONDAS para fazer barulho.

Entrevistador: E o valor das outorgas, isso é uma disfunção do estado, ele entra para o caixa do estado para ser aplicado em outras coisas.

Entrevistado: Em outras coisas, é o chamado subsídio às avessas. O saneamento que é o setor mais essencial que a gente tem, de infraestrutura, ele está sendo utilizado para subsidiar outras áreas do estado. Olha a situação! Quando é um setor que opera com margens baixas e precisa de subsídio, é o oposto.

Entrevistador: Eu lembrei do que o senhor falou sobre o IPO e sobre a Copasa, pois eu estava dando uma estudada aqui, em 2020, a Copasa numa época de Selic a 2%, depois é que subiu, a partir de 2021, mas chegou até a estar em 2% em dezembro de 2020, a Copasa pagou de dividendos 51% no ano de 2020, agora por que que ela pagou? Porque o estado também é o seu maior acionista, é o majoritário e entrou para o caixa do governo de Minas Gerais para utilizar em outras coisas.

Entrevistado: No mínimo, essas licitações de concessão deveriam ser pela menor tarifa e não pela outorga, aí seria melhor, as críticas estariam concentradas em outros aspectos, mas nessa questão, você resolveria e garantiria que o ganho de eficiência habitual que o privado tivesse, ficaria no saneamento ou pelo menos obrigaria que o recurso advindo da outorga fosse só utilizado no saneamento.

Também seria uma outra saída, mas os governadores ficam animados com esse modelo justamente porque é uma oportunidade de reduzir o déficit do estado, então, é uma distorção muito grande. Mas aí voltando ao que a gente estava falando, esse tipo de coisa, como é que a população vai entender isso? Quando se divulga que foi um sucesso, quando ela ouve, “a outorga de 17 bilhões”, ela acha que aquilo vai para o saneamento, vai para a sociedade de alguma forma, ela não entende que é ela que vai pagar por aquilo, então, é esse tipo de distorção que eles estão fazendo o tempo todo e a sociedade fica completamente enganada, vendida, perdida nesse processo, elogia-se aquilo que é péssimo para ela, não compreende o que está

acontecendo e a grande mídia ecoa isso, porque são grandes grupos empresariais que direta ou indiretamente até ganham com isso.

Entrevista 2 com o Assessor da Superintendência de Saneamento da SIHS

Dia: 27/12/2022 às 14h 30min 00seg

Local: SIHS/BA – Secretaria de Infraestrutura Hídrica e Saneamento do Estado da Bahia

PERGUNTA 1 - Qual a sua visão sobre a atual situação do saneamento na Bahia, levando em conta o novo marco legal do saneamento básico, Lei 14.026/2020 e quais os impactos para a prestação dos serviços pela Embasa na sua opinião?

Entrevistado: Bom, eu vejo que a situação do saneamento do estado da Bahia poderia inclusive com o novo marco legal estar numa situação muito mais confortável não fosse o conteúdo de alguns artigos da Lei 14.026, que contrariam inclusive a 11.445 e estabelece como premissa a privatização como forma de universalizar o saneamento, que no meu entendimento, é um tremendo equívoco, considerando isso que você sabe bem que deve ter visto no seu estudo, que ele tem um alcance social muito grande e você não pode, não combina que você vá de encontro ao capital e o social.

Cuidar do social é responsabilidade do Estado e não da iniciativa privada. A iniciativa privada tem que ganhar dinheiro, então você termina indo de encontro a essa questão do social e o recurso financeiro, porque o cara que montou a empresa, ele quer ganhar dinheiro, ele não quer cuidar do social.

Então, deixa eu te dar um exemplo. Eu fui visitar a cidade de Americana, em São Paulo e foi uma das primeiras aqui que foi feita a privatização e saímos para dar uma rodada na cidade para conhecer e tinha um bolsão que era uma invasão e eu curiosamente perguntei, como é que vocês atuam naquela invasão?

“Não, ali nós não atuamos. Eu tenho um medidor de vazão na entrada desta invasão e este volume de água a prefeitura me paga. Lá dentro eu não entro não.” Então é isso, o capital é o capital, não dá para você querer que a iniciativa privada vá cuidar do social, é responsabilidade do estado, então eu vejo que nesse aspecto, o saneamento, se continuarmos ainda voltados para essa linha que está colocada de privatização do saneamento, acho que o saneamento está correndo um risco muito grande.

“Ah, ele está preocupado com a privatização da Embasa, com o desemprego.” Não tem nada disso. Nós estamos falando de saneamento, de questão de saúde, é uma questão social, o saneamento é uma questão social, então, eu vejo que considerando o que se chama de novo marco legal do saneamento, a Lei 14026/2020, eu vejo isto como uma ameaça ao bem-estar social da população, principalmente da população mais pobre.

PERGUNTA 2 - O senhor acha que o prazo estabelecido até 2033 para o alcance das metas de 99% para abastecimento de água e de 90% para coleta e tratamento de esgoto são viáveis? Em caso negativo, quais seriam os principais desafios?

Entrevistado: Bom, vamos separar. Para abastecimento de água eu acho perfeitamente viável, porque inclusive é uma meta que já está quase que alcançada, mas para esgotamento sanitário, a grande questão é o recurso financeiro, onde buscar esse recurso financeiro, se o BNDES tivesse presente, a CEF estivesse ainda como no PAC, do governo anterior de Lula, se o PAC ainda estivesse funcionando, você veja que houve um acréscimo muito grande do número de ligações de esgoto principalmente, o investimento na área de componente de esgotamento sanitário foi muito grande, muito embora nós estivéssemos com projetos muito antigos, que não correspondia com a realidade local.

Então você contratou obra com um projeto muito antigo, chegou na hora, deu problema, teve que fazer, revisar e isso deu um trabalho muito grande e um atraso no cumprimento dos prazos de execução. Então, você veja o seguinte, para alcançar a universalização do esgotamento sanitário no estado da Bahia, precisa de recursos federais, não tem como, não vejo a possibilidade da Embasa fazer isso com recursos próprios, principalmente os recursos não onerosos, porque os recursos onerosos, a Embasa tem que se qualificar e tem que estar em condições de buscar esses recursos, senão não tem como.

A Embasa tem feito investimento com recurso próprio, o Governo do Estado tem feito aportes de recursos na busca de tentar avançar no serviço de esgotamento sanitário, porque uma obra de esgotamento sanitário é muito mais complexa do que uma obra de abastecimento de água. Você imagina o seguinte, a água trabalha com pressão positiva e esgotamento sanitário não, então, você tem que estar ali com a topografia, é muito cuidado na execução da obra e mais um aspecto quando você vai fazer uma obra dessa, o desgaste para a empresa, para o prefeito do município é muito grande, porque você vai romper o pavimento e depois não tem como você recuperar e deixar exatamente como era, porque por mais que você faça a compactação daquele material, se você faz a compactação e não faz a recomposição do revestimento imediatamente, se der uma chuva, contaminou tudo, o empreiteiro não vai fazer e aí vai dar abatimento do local, isso é um desgaste terrível, às vezes o benefício se perde por incrível que pareça.

O benefício do esgotamento sanitário, que nós sabemos que é muito grande, principalmente para a saúde das pessoas, se perde pelo desgaste de uma repavimentação malfeita ou de uma repavimentação que deu problemas. Teve um prefeito que veio aqui e disse: “Olha, a minha eleição está ameaçada por conta de uma obra de esgotamento sanitário.” Ele disse que fez a obra achando que ele seria beneficiado politicamente, porque ele trouxe um benefício grande

para o município, mas o desgaste foi tão grande com relação à execução da obra, que ele se sentiu ameaçado, com a eleição ameaçada.

Na verdade, eu não diria que isso é uma coisa generalizada, mas eu diria que é uma coisa comum de acontecer. Qualquer obra na cidade onde existe o rompimento de uma pavimentação, uma escavação e por mais que a compactação daquela recomposição seja controlada e tudo mais, ainda assim, ela vai abater. Repare quando a vala fica lá, aquela cicatriz, ele vai abater. Só com o tempo é que esse material vai se acomodar, vai ficar devidamente compactado, para você dar uma nova camada de asfalto.

PERGUNTA 3 - Quais foram as fontes de recursos utilizadas pela Embasa para ampliação das redes de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto nos últimos anos? Se você quiser também estender sua resposta para os outros prestadores de serviços do estado, pode ficar à vontade, porque eu gostaria de saber como é que o SAAE, que é uma empresa de vínculo municipal, consegue recursos para poder investir, porque a gente sabe que também são muito dependentes ou do estado ou dos recursos federais, não é?

Entrevistado: Bom, na verdade os recursos que foram investidos, pelo menos do PAC, para cá, foram recursos do governo federal, recursos do governo estadual, recursos próprios e recursos financiados com o banco mundial. Para a Embasa e municípios, e também para os SAAE's, porque os municípios abaixo de 50.000 habitantes, muitas obras foram com recursos da Funasa e com o recurso que foi destinado pela Codevasf para os municípios, com menos de 50.000 habitantes.

A questão é que para você conseguir aprovação de uma obra na Funasa, você precisa do projeto e do plano municipal de saneamento básico. A Funasa precisa saber o seguinte: qual é o seu planejamento para curto, médio e longo prazo, o que você prevê fazer. "Então, não venha para cá só com um projeto dizendo que quer dinheiro para fazer essa obra, porque você não vai ter. Eu quero que você me traga o seu plano municipal de saneamento básico." E muitos não possuem, boa parte não possui.

Aí, o que é que nós estamos fazendo? A nossa Secretaria tem dado apoio técnico na elaboração desses planos municipais e tem mais um aspecto, a Embasa não pode entrar para fazer o plano, por exemplo, que abrange a parte de drenagem, manejo de águas pluviais e manejo de resíduos sólidos, se a Embasa trabalha com água e esgoto, mas nós podemos, apesar de que a nossa Secretaria não cuida de manejo de águas pluviais e resíduos sólidos, está com outra Secretaria, está com a Sedur. Infelizmente, separaram esses quatro componentes, ficaram dois aqui na SIHS e dois na Sedur. Mas o que que acontece? Como a gente fez um acordo de cooperação

técnica com a Sedur, a gente envolve a Sedur na análise dos produtos que são gerados pelas empresas que nós contratamos para dar o apoio técnico.

Então, nós podemos fazer o plano com os quatro componentes do saneamento. Não tem nenhum problema. E é o que nós temos feito justamente para dar condição para que os municípios consigam acessar os recursos do governo federal. Os municípios não têm capacidade de tomar empréstimo. Agora mesmo nós acabamos de concluir quatro municípios com recursos de emenda parlamentar, municípios acima de 50.000 habitantes. Nós fizemos os planos e entregamos pronto.

As prefeituras não têm capacidade para investir nem com a própria tarifa. Não tem recurso próprio do órgão. Olha, muitos municípios menores que operam os seus próprios sistemas, o prefeito não quer entrar no desgaste de aumentar a tarifa, então, trabalha com tarifas inclusive que não cobrem os custos operacionais. Eu não vou longe não, a Embasa opera 366 municípios. Você sabe que tem municípios que o que a Embasa fatura, não estou dizendo o que a Embasa arrecada, que a Embasa fatura no município não cobre os custos operacionais. Não fosse o subsídio cruzado, que essa Lei 14026 inclusive proíbe, não teria condições. A Embasa teria que sair do município.

PERGUNTA 4 - Quais as principais estratégias e quais fontes de recursos a Embasa pretende utilizar nos próximos anos para a ampliação dos serviços de água e esgoto nos municípios onde atua visando a universalização do atendimento?

Entrevistado: Eu vejo o seguinte: o que a Embasa tem feito; e isso você vai ver nesses relatórios que eu vou passar para você, a gente pode até dar só um exemplo rápido para você ver o investimento feito pela Embasa, do quanto foi que a Embasa investiu com todos os recursos disponíveis. Entre 2019 e 2021, 55,95% recursos próprios, da tarifa. Aí, eu pergunto a você. Muito bem, numa empresa privada, essa sobra de recurso, esse resultado seria distribuído com os sócios, se tiver capital na bolsa, vai em dividendos, ele não seria reinvestido no sistema como a Embasa faz?

Entrevistador: E nesses casos atuais de concessões recentes que a gente está vendo, nesses últimos dois anos o recurso é de empréstimo do BNDES.

Entrevistado: Exatamente! Para pagamento primeiro da outorga que vai para o estado, não é investido nada em saneamento. Aí até, às vezes, é até discutindo aqui com os colegas, mas porque não privatizar? A privatização é uma coisa boa. Vamos fazer o seguinte: nós não vamos inventar a roda, a roda já foi inventada, vamos só ver o que é que está acontecendo no giro desta roda.

Olha só, a França foi o primeiro país que falou em privatização do saneamento e está retornando tudo, está estatizando tudo de novo, Portugal está estatizando. Em países da Europa, nenhum deu resultado, vai dar resultado aqui no Brasil? Será que as empresas privadas aqui no Brasil serão diferentes? E olha que o nosso país é um país rico, mas com a população muito pobre, muito desigual.

Não precisa ir ao interior, basta você abrir essa cortina aqui, você vê o que é exatamente a população pobre. Eu quero saber o seguinte: qual empresa vai entrar ali na favela e vai conseguir arrecadar ali dentro? Nós fizemos um contrato de risco onde você entra na licitação e ganha pelo resultado de cobrança, então você ganha uma parcela daquilo que você obtém no seu contrato de cobrança, por exemplo, uma família deve 10.000 reais, se você conseguir fazer essa cobrança, você ganha um percentual em cima daquele valor e as empresas desistiram, é um risco muito grande você entrar ali naquele lugar para cobrar, ele não consegue entrar, muita das vezes, não tem nem acesso. Eu não vejo como um trabalho desse pode ser desenvolvido pela iniciativa privada. Eu vejo sim, vamos fazer cobrança na Pituba, na Barra, em Ondina, aí é fácil.

PERGUNTA 5 - Em função do processo de regionalização instituído pelas Leis Estaduais 48/2019 e 51/2022, quais os impactos que o senhor imagina para a prestação de serviços pela Embasa para os próximos anos?

Entrevistado: Bom, a regionalização promovida pelas Leis 48/2019 e 51/2022, não vejo que irá causar nenhum impacto negativo na gestão e prestação dos serviços que a Embasa faz aos municípios. O que eu vejo é o seguinte: o que se precisa é organizar de tal forma essas microrregiões de saneamento que a estrutura de governança possa, de fato, dar o resultado daquilo que se propõe, porque se essa estrutura de governança estiver somente no papel, não vai representar muita coisa.

É uma ideia boa no meu entendimento e a regionalização já estava prevista inclusive na Constituição Federal, não é uma coisa nova, previsto na primeira lei do saneamento, a 11.445, está tudo lá previsto, não tem problema nenhum, só que você não pode do jeito que está colocado na 14.026, pois aí é uma estrutura extremamente complicada, mas a criação das microrregiões de saneamento, no meu entendimento, não vai criar nenhum impacto negativo na gestão dos serviços da Embasa.

Primeiro, nos aditivos que foram assinados pela Embasa nos contratos estão estabelecidas quais são as metas de curto, médio e longo prazo que a Embasa vai ter que seguir. A embasa comprovou que tem condições, de viabilidade técnica econômica, então, eu não vejo nenhum problema nisso não. O que se precisa, de fato, é fazer com que essa estrutura de governança

funcione e a Embasa possa entrar com uma prestadora de serviço de qualidade. A Embasa é uma empresa de qualidade, não tenho dúvida alguma.

PERGUNTA 6 - Qual a opinião do senhor sobre o mecanismo de subsídio para o alcance da universalização e manutenção do sistema de água e esgoto no estado da Bahia?

Entrevistado: Eu vou resumir no seguinte: sem o subsídio cruzado, não teríamos saneamento no estado da Bahia, pois a Embasa não teria a menor condição de atender a esses 366 municípios. A pobreza é muito grande. É aquela história, tem município que a Embasa opera, que o que ela fatura, não é o que ela arrecada não porque você sabe que ela não arrecada tudo o que fatura, tem a inadimplência que é uma coisa séria, que dá um trabalho desgraçado, nem todos pagam, tem os inadimplentes e isso é natural, a Embasa tem que ter uma estrutura para fazer a cobrança, que para mim, decorre da própria dificuldade financeira, muitos são safadeza mesmo, a gente sabe disso, mas a grande maioria é por questão de dificuldade financeira.

Aí, o que acontece? A Embasa pega aquela conta, vai negociar, divide em 60 vezes, dá toda a condição para que aquela pessoa possa pagar, porque a pessoa não pode ficar sem água. Quem vive sem água? Ele vai ter que dar um jeito de ter água, vai fazer uma ligação clandestina, ele vai fazer alguma coisa.

Entrevistador: É melhor que a Embasa consiga viabilizar esse pagamento, nem que seja em várias parcelas, para que possa ter aquele recurso e saber que ele está consumindo da própria Embasa, certo?

Entrevistado: Exatamente! E mais uma coisa, o investimento que a Embasa fez, foi para atender, ela não fez um investimento para selecionar, isso daqui eu atendo porque pode pagar, aquele ali eu não atendo, é para atender a todos, é uma prestação de caráter social, inclusive tinha um presidente da Embasa, só uma observação, que ele dizia assim: “Nós não temos clientes, nós temos usuários da prestação do nosso serviço.” Porque nós começamos a ter o entendimento de que, olha, nós somos uma empresa e uma empresa vive de resultado, de resultado positivo, porque resultado negativo também é resultado e a empresa vive de resultado positivo, então, tinha que dar lucro. E aí, começamos a absorver aquela ideia de cliente, mas calma aí, nós somos uma empresa sim, mas nós somos uma empresa prestadora de serviço e um serviço que tem um cunho social muito grande, está certo; e somos uma empresa pública, então, não vamos utilizar essa palavra cliente, nós temos usuários do nosso serviço, parece ser uma coisa simples, mas isso é muito importante.

PERGUNTA 7 - Em relação ao esgotamento sanitário, como o senhor enxerga o protagonismo da Embasa em relação à universalização, levando-se em conta que a Embasa atua em apenas 112 dos 417 municípios do estado? Qual o motivo da Embasa não atuar nos 366 municípios em conjunto com abastecimento de água?

Entrevistado: Rapaz, essa é uma pergunta extremamente interessante. Na verdade, é uma atuação, que você imagina que o serviço prestado pela Embasa, uma empresa de alto gabarito, já é uma dificuldade muito grande a questão do esgotamento sanitário, porque numa falta de energia, por exemplo, você pode comprometer o meio ambiente todo, porque o esgoto tem que ir para algum lugar, então, a Embasa normalmente toma todas as precauções para que numa falta de energia, as providências sejam tomadas, muito embora às vezes, não tenha jeito, o esgoto vai mesmo para o corpo receptor, na forma in natura, bruto; e causa um problema sério e causa um problema ambiental sério.

Nos municípios onde a Embasa não opera esgoto, realmente é uma situação deplorável, porque você anda na rua e o esgoto está a céu aberto, as crianças brincando, é uma coisa terrível. A primeira questão aí é de viabilidade, que não é nem uma coisa boa dizer isso, mas é verdade. E segundo, pela necessidade de investimento.

Eu estou tentando me lembrar aqui o nome do município que o esgoto foi construído por um convênio com o governo do estado e a prefeitura estava operando. A estação de tratamento já tinha ido embora, o esgoto já estava correndo a céu aberto e nós fomos lá para ver se a gente conseguia que a Embasa assumisse a operação do esgoto, porque a Embasa tinha a operação da água. A Embasa chegou lá, fez a inspeção e disse que tinha que construir um sistema novo, estava tudo destruído.

Tinha que construir um sistema novo e para isso, precisaria de projeto, teria que buscar recursos, porque o recurso não cai do céu, você tem uma programação e as prioridades dentro dos municípios que ela atua, então tem que ter uma expertise que as prefeituras não têm mesmo, é realmente uma situação muito triste, muito difícil, fica ao acaso. Outros municípios que estão mais organizados às vezes tem uma condição melhor, a coisa ainda funciona, mas nos municípios menores, mais pobres, não tem como.

Você veja Itabuna, a Embasa operava o sistema de Itabuna, aí passou para a prefeitura e a prefeitura criou uma empresa municipal que é a Emasa, para operar o sistema. O sistema ficou totalmente degradado, totalmente destruído, o sistema de água foi totalmente deteriorado. Imagine. Itabuna tem até porte, e os outros menores? Na última estiagem que teve em Itabuna, se nós não entrássemos para ajudar junto com a Embasa, seria um caos absoluto, nós tivemos que entrar lá. Um colega nosso que trabalha aqui e foi gerente de Itabuna pela Embasa, que

conhece muito bem o sistema, disse que o sistema estava destruído, sem manutenção. Então, é isso. A gente está falando de município grande, imagine os menores.

PERGUNTA 8 - A Embasa atua majoritariamente na área urbana dos municípios onde tem a concessão dos serviços de água e esgoto do estado, pois a Cerb tem um papel complementar em relações às zonas rurais do estado. Como o senhor entende essa composição no que se refere ao atendimento à população e ao papel da Embasa em relação à universalização?

Entrevistado: A área rural, que hoje até o próprio IBGE tem dificuldade de definir até onde é rural e até onde é urbano, pois a área urbana vai crescendo e vai absorvendo toda aquela redondeza que antes era rural, aí termina que a Embasa vai também assumindo às vezes por um pedido do governador que quer atender aquela comunidade, a Embasa entra e termina operando. A Cerb tem um papel importantíssimo, só que a Cerb não opera esses sistemas, a Cerb constrói o sistema e passa para a prefeitura operar.

Nós estamos hoje fazendo uma revisão da política estadual de saneamento básico, estamos aguardando até para ver se vai alterar ou não a 14026 porque nós temos que ir na mesma linha. A gente tem que definir a política estadual de saneamento rural porque a gente precisa definir a questão da responsabilidade. Não pode é o governo do estado, através da Cerb, faz um grande investimento, um sistema simplificado de abastecimento de água, o sistema integrado com furação de poços, entrega o sistema pronto para a prefeitura e dois anos depois, você chega lá não tem nada funcionando.

Olha, eu sou o coordenador da Câmara de Saneamento do Conselho das Cidades e lá, tem uma conselheira, que hoje é até vereadora do município dela, que disse assim, ela mora na zona rural: “a maior Alegria da minha vida foi quando o governo do estado, através da Cerb, entregou o sistema pronto para a prefeitura Eu aterrei a minha cisterna, que eu tinha em casa, porque eu tinha um medo de meus filhos caírem na cisterna, então eu fiquei aliviada, eu tinha água na minha casa. Foi uma festa! Dois anos depois, eu tive que voltar a cavar a cisterna porque a bomba quebrou, a prefeitura não consertou, tinha um vazamento e a prefeitura não tinha condições de consertar.” O sistema acabou. Aí eu pergunto a você: como ficou o investimento que foi feito e perdido?

Aí você vai ter que reinvestir às vezes o valor até maior para poder consertar e botar para funcionar, então, você precisa definir responsabilidade e essa responsabilidade tem de ser definida na política através de lei, se você decidir não cumprir a lei, você está cometendo um crime. Então, precisamos trabalhar nisso, estamos atentos a isso, inclusive já temos um grupo formado que vai escrever um capítulo sobre a política de saneamento rural, a gente não quer

escrever uma outra política, a gente quer fazer um capítulo e inserir dentro da política estadual de saneamento básico.

Então, tem a participação da Embasa, da Cerb, da Sedur, da Universidade Federal, do Ministério Público. Claro que existe toda uma documentação que se faz, mas não tem como você cobrar isso, não tem como você cobrar. Você precisa de um instrumento que seja realmente capaz de você responsabilizar o gestor público pelo bom funcionamento daquele sistema, porque afinal de contas, foi um investimento público que foi feito, tem dinheiro público ali.

Entrevistador: Por essa vertente de pensamento e é até uma pergunta que já passa para minha tese de doutorado, mas eu vou aproveitar porque a gente está no contexto aqui, com prefeituras de municípios tão pequenos que talvez não haja nem a expertise em relação à água e esgoto, a gente pode imaginar que o modelo ideal estaria dentro da responsabilidade da Embasa em realmente fazer a gestão da maior parte dos municípios possíveis, se você imaginar que a Embasa tem a experiência, tem o preparo, talvez não tenha todo o corpo técnico disponível e as condições para isso, mas que talvez fosse o órgão da administração mais preparado para fazer tanto a implementação, quanto manutenção e operação do sistema?

Entrevistado: Sem dúvida alguma. Já pensamos até em algum momento, até dentro da própria estrutura da Embasa ter uma Embasinha, para cuidar desses municípios, por exemplo, municípios com até 7.000 habitantes, para não deixar isso entregue ao gestor público ou ao prefeito porque a gente sabe que a coisa não vai funcionar, mas aí olhando, fugindo um pouco e olhando para a questão da zona rural que tem esse imbróglio aí que a gente não sabe definir muito bem onde é que termina a zona urbana e começa a zona rural, aí pensa-se nas centrais de operação e manutenção (Jacobina e Seabra), que eu acho que seja a saída.

Agora criar e deixar lá não resolve. Você tem que dar um suporte técnico, suporte financeiro. Você tem que capacitar os técnicos de lá que vão trabalhar, porque se você só entrega o sistema, eles vão fazer a mesma coisa, porque não têm capacidade de gerir, não têm capacidade de dar manutenção, de deixar em funcionamento esse sistema, e tem que, acima de tudo, cobrar.

É claro que aquele recurso não vai ser suficiente para você ampliar o sistema, mas pelo menos, para deixar o sistema em funcionamento, aí precisa de aporte de recursos do governo estadual para ampliação do sistema, para a universalização dentro da zona rural. E aí, o que acontece? Porque na zona rural você não pode imaginar um sistema de esgotamento sanitário tipo separador absoluto, porque não pode jamais ter um pensamento desse, as soluções são diferentes e têm que ser customizadas, ser adequada para cada situação.

PERGUNTA 9 - O que o senhor acha da participação privada no saneamento, seja através de concessões, contratações via PPP ou abertura de capital em bolsa (IPO) como chegou a ser discutido no último governo? Acha que algum desses modelos é viável para a Bahia?

Entrevistado: Olha, eu vejo a viabilidade em alguns casos de uma contratação por PPP, é claro que na participação pública tem alguns modelos. Por exemplo, o cara investe, faz o sistema e diz: “olha, para eu cobrir, para eu alcançar o meu payback, que está previsto para 10 anos, se eu não conseguir alcançar isso, você vai me complementar, o estado vai me complementar até que isto aconteça?” É a PPP administrativa. Mas aí, o que é que acontece? Nós temos exemplo de PPP, nós temos o esgoto Jaguaribe, a empresa que está operando está lá numa situação muito confortável, porque nem todas as ligações que foram previstas para o esgoto chegar até ele está chegando, então, está trabalhando com uma vazão muito aquém daquela que foi projetada.

É claro que o sistema de Lauro de Freitas está trabalhando, passa pela paralela, você vê a estação elevatória sendo construída, tem muito esgoto para chegar lá ainda, mas até lá ele está trabalhando numa situação muito confortável, ele não tem problema. Agora a questão é o seguinte, eu pergunto: naquele momento foi importante o investimento, a obra? Sem dúvida que foi. Eu acho que isso é uma coisa que tem que ser bem pensada, eu acho que a gente não pode, em hipótese alguma, dizer: “sou contra a iniciativa privada”. O que a gente não pode, é do jeito que estão tentando conceber, inclusive com os três decretos que simplesmente aniquilam com as empresas estaduais, isso é que a gente não pode admitir.

PERGUNTA 10 - Como a Embasa pretende adequar a questão dos contratos de programa não regularizados ou inexistentes e aí, o caso de Salvador é emblemático, para manter a prestação dos serviços em sua área de abrangência? A questão político-partidária não pode atrapalhar esse processo?

Entrevistado: A lei diz que a Embasa não pode deixar de operar. A Embasa não pode simplesmente sair, mas o que está previsto na 14.026, daqueles três decretos, é que em dezembro de 2023, esses contratos chamados de irregulares, a Embasa não vai poder operar. Imagine aí o caos que vai acontecer, a Embasa não vai poder operar. E ainda diz se você continuar operando, você vai perder o direito sobre aqueles contratos regulares.

Aquilo que a Embasa conseguiu regularizar nesse período, tudo bem, os outros até porque não depende só da Embasa, depende do município, o prefeito se amarrou, a coisa não aconteceu, o contrato ficou irregular, a Embasa vai ter que deixar de operar em dezembro de 2023. Se não conseguir regularizar essa situação, como é que fica? A Embasa vai chegar lá, vai sair e vai abandonar a operação do sistema?

O prefeito de Salvador já tentou tirar o município do sistema Embasa, mas Salvador pertence a uma região metropolitana e, por lei, ele sozinho não pode definir, eu quero privatizar o meu sistema, não quero que a Embasa opere mais aqui. É o que acontece com as microrregiões de saneamento, o município pode privatizar desde que a estrutura de governança superior esteja de acordo e o próprio estado também pertence à estrutura governança, tem voto, muito embora a união dos municípios tenha voto maior do que o estado, já foi ao contrário, mas com a Lei 51/2022, mudou a paridade, agora realmente é um negócio extremamente complicado.

Essa pergunta é difícil porque você pode imaginar um negócio desses? Quem vai operar os contratos irregulares da Embasa então? É um problema tanto para o município, para a Embasa e o para o estado. Na verdade, os municípios compõem o estado, se você tem um problema ali, o estado está com problema. Você imagina o seguinte: a Embasa não consegue fazer o esgotamento sanitário de Salvador em 100% de todas as localidades, principalmente naqueles casos chamados trechos críticos, que surgiram ao final do Programa Bahia Azul, naquelas localidades onde não existia arruamento definido e onde, mesmo que a Embasa fazendo aquele sistema condominial, não conseguia atender; aí o Ministério Público veio em cima da Embasa, você tem que atender e a Embasa dizia ao Ministério Público onde é que eu posso botar uma rede de esgoto aqui, só se eu passar a rede de esgoto por debaixo da residência da pessoa, eu não tenho como botar, é preciso que a prefeitura entre, defina o arruamento e com o arruamento definido, a gente vai entrar e vai botar, agora eu não posso botar a rede de esgoto no local onde tem uma encosta, porque se um dia, a rede de esgoto tiver um vazamento, essa encosta vai embora e vai matar quantas pessoas lá embaixo? E quem é que vai se responsabilizar por isso? Tem que fazer a contenção de encosta, tem que fazer o arruamento. E essa briga vem de longa data, ao final do Programa Bahia Azul e é um projeto de urbanização, e aí o que que acontece? Você vai ver aqui, está aqui no relatório. Nós fizemos um acordo judicial porque o Ministério Público colocou na justiça e chamamos o governo do estado, através da Secretaria, o município, através da Seinfra e a Embasa, vocês vão ter que resolver o problema. Para você ter uma ideia no final do Programa Bahia Azul eram 17 trechos críticos, hoje são mais de 300.

Foi combinado o seguinte, porque cada ruazinha que é feita aqui, quando você olha para o lado, não tem nada, no outro dia você passa já está cheia de barraco. É uma agilidade impressionante e ali, o morador não se preocupa se uma rua vai passar e vai criando aquilo. Aí nós fizemos um projeto na Programa Bahia Azul, em 6 trechos críticos, projeto urbanístico, ponto de ocupação subnormal na sub-bacia do Pituagu e aí vamos por Sussuarana, Avenida Gal Costa, Pau da Lima, um projeto de reurbanização para mais de 100 mil habitantes, onde nós vamos fazer

projeto de água, esgoto, iluminação pública, plano de resíduos sólidos, de limpeza urbana, contenção de encosta, um projeto completo, são 14 metas estabelecidas.

Nós vamos fazer um plano de regularização fundiária. É uma complexidade impressionante esse trabalho, ele é interessante porque te dá uma visão sensacional, mas o nível de dificuldade é muito grande e na verdade esse envolvimento é da prefeitura.

Entrevistador: Esse projeto já está pronto pelo o que eu vi. Como será a questão dos recursos para a efetivação da compra de materiais, obras, como é que vai ser isso?

Entrevistado: Você precisa fazer essa pergunta? A grande questão é essa. Foi a pergunta feita pela promotora do Ministério Público quando estive conosco: “Sim, muito bom, estou vendo que o projeto está saindo, e a obra? E o dinheiro para fazer a obra?” Vamos fazer o seguinte: vamos concluir o projeto, nós vamos entregar esse projeto ao Ministério Público, que vai passar para a Prefeitura, porque a responsabilidade é da Prefeitura e a parte que cabe à Embasa, a Embasa vai fazer, a parte que cabe à Prefeitura, a Prefeitura vai ter que fazer.

Aquela obra de Manoel Dendê é semelhante a essa, tem que buscar recursos; e ela perguntou: “quanto é que o senhor acha que vai custar isso, com contenção de encosta, com regularização fundiária e tudo?” Uns R\$ 300 milhões, um recurso que a Embasa e o estado não têm, nem a Prefeitura, aí o Ministério Público vai brigar com a Embasa, com o estado e com a Prefeitura, é uma coisa de cada vez. É extremamente complicado, eu acho que daria para conversarmos o dia todo sobre isso, porque é muito complexo.

PERGUNTA 11 - Quais são os principais fatores de natureza financeira, político-institucional, técnica/tecnológica e de ordem jurídica que impedem ou dificultam a Embasa de avançar em relação às metas de universalização? Além dessas questões citadas, existem outros fatores que podem influenciar no atingimento das metas de universalização?

Entrevistado: O que eu vejo aí, para a Embasa avançar e que hoje causa uma certa preocupação e exige um certo cuidado é com a questão da contratualização, tá certo? Mesmo que a Embasa hoje tenha recurso e queira fazer, ela não tem segurança jurídica para entrar no município. Imagine você o seguinte: município grande que a Embasa opera, se o contrato não estiver regular, mesmo que a Embasa tenha projeto, tenha recurso e queira fazer, não pode. Que segurança jurídica a Embasa teria?

E se amanhã ou depois ela perder o sistema, deixar de operar o sistema, tá certo? Mas aí, o Município é obrigado a devolver o dinheiro. Não, eu quero é gastar o dinheiro agora, eu quero ter segurança no que eu vou fazer, então, eu vejo essa questão da segurança jurídica como fator preponderante. Essa incerteza e essa intranquilidade eu atribuo isso à 14.026, que trouxe essa

incerteza da Embasa poder entrar para investir ou não, tá certo? Principalmente nestes contratos que estão irregulares.

PERGUNTA 12 – A última pergunta aqui e aí você pode fazer inclusive outras considerações finais. O que o senhor imagina como o cenário mais provável para o futuro da Embasa após os resultados das eleições de 2022? Imagina alguma mudança estrutural com o resultado do pleito?

Entrevistado: Eu acredito que o que vai acontecer pela posição do presidente Lula, é que esta lei 14026 vai ser revisada e a Embasa vai ter condições de trabalhar com segurança jurídica, que ela possa de fato rever essa questão dentro dos contratos irregulares, porque o contrato que não está assinado é um contrato que ela está operando de forma irregular, não tem nenhuma segurança jurídica para operar o sistema, como é o caso de Salvador.

Eu acho que a Embasa vai avançar com a mudança da Lei 14026 e a Embasa vai voltar a trabalhar com segurança, e hoje, com uma experiência muito maior, porque a embasa teve uma preocupação do seguinte, não entrou no município para fazer o plano municipal de saneamento básico como a Sabesp fez, quando começou, “olha não vai ter mais recursos se não tiver um plano municipal de saneamento básico”, a Sabesp entrou no Município, chamou os gestores municipais, nós vamos fazer, deixar pronto e vocês assinam, quando a Embasa acordou para fazer isso, para fazer os estudos básicos da Embasa, a coisa já estava acontecendo.

Na verdade, o Município não pode delegar, é obrigação do Município fazer, então o que é que acontece, o Município não fez, não tinha recurso para fazer, a Embasa achou que não podia fazer, mas deveria ter feito. Seria o diagnóstico principal, a parte de prioridade de investimentos, fazia o básico e entregava para o Município e aí como a Embasa demorou de fazer isso, deu no que deu.

Entrevistador: Assim como a revisão da 14026, você também acredita em novas linhas de financiamento, coisa que não aconteceu nesse último governo?

Entrevistado: Rapaz, eu tenho certeza disso., porque veja o seguinte: você não consegue passar uma semana sequer assistindo o jornal sem que se fale nessa questão do saneamento básico, principalmente na questão de esgotamento sanitário, está na pauta do dia e aí você vê porque falam do Rio São Francisco. Mas por que está assim? Porque tem esgoto sanitário jogando ali dentro. Aí, falam de tal manancial assim: “Por que ele está assim?” Porque tem esgoto sanitário jogando ali dentro, então, está na pauta do dia, questão de saúde pública e esgotamento sanitário, então, eu imagino que a Embasa deva precisar para universalizar até 2033 de uns 20 bilhões de reais e a Embasa vai ter que buscar esse dinheiro, com recurso próprio, com

empréstimo, a Embasa vai ter que se capacitar para isso, não vejo alternativa, mas eu acredito sim no futuro melhor com o governo futuro, da próxima semana.

Então você veja o seguinte: a Embasa tem feito muito e a Embasa desenvolveu sua capacidade técnica, sua capacidade financeira. Eu tenho apenas 47 anos de Embasa, eu me lembro bem que antes do governo Lula, nós vivíamos com uma cuia na mão buscando recursos. Eu me lembro bem quando eu fui gerente de uma unidade, para fazer uma extensão de rede para atender algumas casas e nós não tínhamos condições de fazer, a gente chamava o pessoal e dizia: “você compram a tubulação e a gente faz a instalação.” Pelo amor de Deus, rapaz! O que é isso? Após o governo Lula, com o PAC, aí houve uma mudança de mentalidade. Eu acredito que a partir desse próximo governo, as coisas vão melhorar com certeza.