

PLANEJAMENTO URBANO E SANEAMENTO BÁSICO: ANÁLISE SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DAS DIRETRIZES DE SANEAMENTO BÁSICO ESTABELECIDAS NO PDDU 2016 DE SALVADOR

URBAN PLANNING AND SANITATION: ANALYSIS ON IMPLEMENTATION OF SANITATION GUIDELINES ESTABLISHED IN THE PDDU 2016 OF SALVADOR.

Marcela de Almeida Souza Magalhães^a, Luiz Roberto Santos Moraes^a

^aMestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento, UFBA, Universidade Federal da Bahia

masmagalhaes@hotmail.com, moraes@ufba.br

Submissão: 21 de março de 2022

Aceitação: 17 de junho de 2022

Resumo

Ao longo dos anos, o planejamento urbano no Brasil gerou planos e propostas que, mesmo visando a melhoria de vida da população, deixou à margem parcelas da sociedade. Do urbanismo sanitário ao empreendedorismo urbano, a estrutura social e o modelo econômico das cidades vem resultando num desenvolvimento heterogêneo, excludente e segregador. O acesso à serviços públicos de qualidade representa uma frente de luta do direito à cidade, de tal modo que a privação de serviços públicos de saneamento básico, deve ser combatida também em termos de gestão e não somente a prestação de serviços em si. Embora muito se tenha avançado no âmbito do saneamento básico, Salvador configura-se como uma cidade desigual em diversos aspectos, inclusive em relação ao acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Esse trabalho tem como objetivo analisar a implementação das diretrizes de saneamento básico sob a ótica do planejamento urbano, tendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano-PDDU 2016 de Salvador como referência. A pesquisa se dividiu em três etapas, consistindo a primeira na revisão da legislação específica e pesquisa documental. A segunda etapa contemplou a análise do PDDU 2016 de Salvador, Lei n. 9.069/2016, quanto às diretrizes estabelecidas para o saneamento básico a serem investigadas em relação à sua implementação, comparando com o que já foi implementado. Por fim, na terceira etapa foi realizado uma série de entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições responsáveis pela gestão do saneamento básico em Salvador. Como resultado, a gestão do saneamento básico em Salvador encontra-se fragmentada e pouco articulada, tanto em relação aos prestadores, entes e órgãos quanto aos próprios componentes do saneamento básico. Consequentemente, a gestão municipal encontra dificuldade em colocar em prática princípios fundamentais como equidade, universalização e intersetorialidade na política pública de saneamento básico do Município.

Palavras-chave: Saneamento básico; planejamento urbano; PDDU; Salvador; diretrizes.

Abstract

Over the years, urban planning in Brazil has generated plans and proposals that, even with the aim of improving the population's life, have left parts of society on the sidelines. From sanitary urbanism to urban entrepreneurship, the social structure and economic model of cities has resulted in a heterogeneous, excluding, and segregating development. Access to quality public services represents a front of struggle for the right to the city, in such a way that the deprivation of public services of basic sanitation must also be fought in terms of management and not only the provision of services itself. Although much progress has been made in the field of basic sanitation, Salvador is configured as an unequal city in several aspects, including in relation to access to public basic sanitation services. This work aims to analyze the implementation of basic sanitation guidelines from the perspective of urban planning, having Salvador's Master Plan for Urban Development-PDDU 2016 as a reference. The research was divided into three stages, the first consisting of the review of specific legislation and documental research. The second stage included the analysis of Salvador's PDDU

2016, regarding the guidelines established for basic sanitation to be investigated in relation to its implementation, comparing with what has already been implemented. Finally, in the third stage, a series of semi-structured interviews was carried out with representatives of the institutions responsible for the management of basic sanitation in Salvador. As a result, the management of basic sanitation in Salvador is fragmented and poorly articulated, both in relation to providers, entities and agencies as well as the basic sanitation components themselves. Consequently, municipal management finds it difficult to put into practice fundamental principles such as equity, universalization and intersectorality in the public policy of basic sanitation in the Municipality.

Keywords: Basic sanitation; urban planning; PDDU; Salvador; guidelines.

1. INTRODUÇÃO

A temática do planejamento urbano sempre esteve presente nas diversas políticas específicas, inclusive a de saneamento básico. A relação entre ordenamento do espaço e salubridade é antiga e perpassa questões de ordem política, estando presente em diversos momentos no processo de urbanização das cidades. Essa relação pode ser vista na teoria miasmática, onde identificou-se que o adoecimento estava no ambiente e por tanto se “exigia a adoção de medidas de saneamento, uma higiene total, uma limpeza profunda do meio físico e social” (COSTA, 2002, p 64), bem como na medicina urbana, assim intitulada por Foucault, onde a atenção se voltou também à população pauperizada. Já no século XX era possível encontrar em tratados de higiene e saúde referências sobre “sistemas de canalização residencial” e sua relação com o “alastramento de doenças nas residências que não possuíssem este sistema”, o que comumente acontecia nos bairros mais pobres (MASTROMAURO, 2010, p. 49). Médicos desenvolveram tratados sobre saúde e higiene urbana que serviram de base para os estudos dos engenheiros e, assim, profissionais de diversas áreas passaram a idealizar um novo traçado para as cidades baseando-se nas teorias higienistas do período. Como resultado, inúmeras teorias do urbanismo envolvem tratar a cidade como um organismo vivo, diagnosticar os males e propor tratamento. Boa parte dessas ideias formaram o arcabouço ideológico do urbanismo higienista que buscava a higienização das cidades, que por diversas vezes resultou na higienização também étnico-racial.

Mesmo com a evolução dos instrumentos de planejamento ao longo das décadas, a estrutura social e o modelo econômico das cidades ainda resultam em um desenvolvimento desigual. O recrudescimento da pobreza urbana tornou-se não só uma realidade como também um desafio para o

planejamento urbano. Cidades invisíveis, informais e ilegais, onde a população é privada de serviços públicos como moradia, educação e saneamento básico, coexistem com a cidade turística, funcional e bela. Tendo como recorte o processo de urbanização brasileira a partir do século XX, podemos observar um modelo de desenvolvimento urbano heterogêneo, apesar de parecer generalizado. O modelo industrial que atuava no País privilegiava as camadas dominantes da sociedade, afastando as camadas mais pobres do desenvolvimento, deixando elas a setores e atividades à margem do sistema, fazendo com que as cidades e regiões metropolitanas brasileiras passassem a “configurar-se como o resultado de uma matriz espacial inerentemente concentradora de recursos e de pobreza” (GUIMARÃES, 2016, p.18). Já na era no neoliberalismo, a ideia de periferia, sendo o ponto afastado do centro como lugar não querido, cede espaço para o lugar inseguro, que não se limita a ser distante, pelo contrário, está presente em todo território urbano. Em suma, o movimento socioterritorial do País foi e permanece concentrador e excludente em diversos níveis, e, portanto, faz indispensável o estudo sobre o planejamento urbano e os desafios ao planejar as cidades contemporâneas a fim de se atingir a melhoria da qualidade de vida de todos os cidadãos.

Sendo Salvador uma cidade marcada por desigualdades sociais, que vem reproduzindo os padrões de segregação ao longo do tempo, permitindo que se crie/mantenha um perfil de pessoas historicamente excluídas, recorreu-se ao estudo do Plano Diretor, um dos principais instrumentos de planejamento urbano e ambiental, capaz de propor melhorias na qualidade de vida no Município. Todavia, a situação do Município frente a implementação de políticas públicas e elaboração de instrumentos de planejamento é questionável. O Plano Diretor de Desenvolvimento

Urbano (PDDU), Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016 (SALVADOR, 2016), teve seu processo de elaboração bastante criticado em relação a participação efetiva da população e dos interesses empresariais velados. O Município ainda não tem um Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI), ou seja, que incorpore os quatro componentes de forma integrada, e apenas em 2020, treze anos após a LNSB, a Prefeitura iniciou o processo de elaboração do PMSBI.

Esse trabalho considerou ações, planos, projetos e metas para o saneamento básico na cidade de Salvador sob a ótica do instrumento maior de planejamento urbano, o PDDU 2016. Na tentativa de trazer um olhar crítico do urbanismo para o saneamento básico, partiu-se do pressuposto que a Cidade tem um instrumento magno de planejamento urbano cujo conteúdo dispõe de diretrizes para o saneamento básico, todavia, mesmo com os investimentos das últimas décadas o acesso aos serviços públicos de saneamento básico mantém-se desigual (BORJA; MORAES; BOTEON, 2022), sendo os bairros populares os lugares mais afetados.

Esse artigo tem como objetivo analisar o processo de implementação das diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador.

2 METODOLOGIA

2.1 Sobre o PDDU

A pesquisa se dividiu em três etapas, onde a primeira incidiu sobre o PDDU 2016 de Salvador com objetivo de aprofundar o conhecimento acerca das diretrizes estabelecidas para o saneamento básico a serem investigadas quanto à sua implementação. As categorias de análise definidas para essa etapa levaram em consideração três dos princípios fundamentais propostos pelo Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB): Universalização; Equidade; e Intersetorialidade, além das suas subcategorias que foram definidas no processo (Quadro 01). A somar ao PDDU 2016 ressalta-se o uso como legislação revisada o Plano Municipal de Saneamento Básico (a versão aprovada por Lei do Plano de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário, versões preliminares disponíveis para consulta pública e outras), os objetivos da Política Urbana do Município, os princípios da Política Municipal de Saneamento Básico, entre outros documentos utilizados.

Quadro 01: Categorias e subcategorias de análise das diretrizes de saneamento básico do PDDU 2016

CATEGORIA	SUBCATEGORIAS
Universalização	Caracterização da população; metas; instrumentos.
Equidade	Caracterização da população; instrumentos.
Intersetorialidade	Política Social; Política de gênero e étnico-racial; Direito à cidade.

Fonte: Primeira autora (MAGALHÃES, 2021).

2.2 Sobre a gestão do saneamento básico em Salvador

A segunda etapa consistiu na revisão das legislações e pesquisa documental a fim de estabelecer as relações entre as instituições públicas que compõe a gestão do saneamento básico de Salvador. Para essa etapa, levou-se em consideração as funções da gestão dos serviços públicos de saneamento básico: Planejamento; Regulação; Prestação; Fiscalização; e Controle Social, a partir das Leis n. 11.445/2007 e n. 11.107/2005 (BRASIL, 2007, 2005). As funções de gestão foram utilizadas como categorias de análise, além de subcategorias definidas no

processo. Para essa etapa foi utilizado também a Lei Complementar Estadual n. 41, de 13 de junho de 2014, que institui o Ente Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador (EMRMS) (BAHIA, 2014), bem como Planos, Relatórios, Projetos, Leis, Decretos, Portarias e documentos oficiais, cujas fontes são a Prefeitura Municipal de Salvador, Secretarias específicas, Empresas e Órgãos da área do Planejamento Urbano e de Saneamento Básico, incluindo as minutas disponíveis para consulta pública do PMSBI, em elaboração.

Ainda na segunda etapa as diretrizes também foram analisadas em relação a temática do conteúdo (Quadro 02).

Quadro 02: Categorização temática das diretrizes

CATEGORIAS	DESCRIÇÃO
Dados	Trata sobre a geração de dados e informações, atualização de base de dados, divulgação periódica etc.
Atendimento	Trata do atendimento, acesso ao serviço e qualidade do serviço.
Eficiência	Trata de mecanismos de redução de consumo, economia de água, eficiência em geral.
Educação Ambiental	Trata de programas de educação ambiental e de capacitação na área de saneamento básico.
Controle	Trata de mecanismos de controle, fiscalização, avaliação etc.
Programas	Trata de desenvolvimento, incentivo ou estímulo a programas, projetos e ações, métodos e regras.
Tecnologia	Trata sobre a utilização de tecnologias apropriadas ou geração de alternativas.

Fonte: Primeira autora (MAGALHÃES, 2021).

2.3 Sobre as entrevistas e os entrevistados

Na terceira etapa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições responsáveis pela gestão do saneamento básico em Salvador. No intuito de identificar as mesmas, foi feita uma revisão documental buscando mapear os entes, órgãos, instituições e empresas que atuam no Município. Com base na sistematização desses dados foi

possível elaborar cinco roteiros de entrevista semiestruturada que foram aplicados aos representantes das instituições responsáveis pela gestão do saneamento básico em Salvador. As questões elaboradas e inseridas no roteiro levaram em consideração categorias de análise do conteúdo a ser discutido/obtido. As categorias foram divididas em iniciais, intermediárias e finais (Quadro 03).

Quadro 03: Síntese das categorias de análise das entrevistas

CATEGORIAS INICIAIS	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS FINAIS
A função do órgão.	Domínio do corpo técnico-administrativo.	Situação (estado presente).
O entendimento sobre saneamento básico.		
O entendimento sobre o PDDU.		
A importância do instrumento para a gestão de saneamento básico.		
O entendimento sobre as diretrizes.	Percepção da desigualdade social.	Possibilidades (estado futuro).
A percepção sobre a implementação.		
Transversalidade do planejamento.		
Questões sobre o Ente Metropolitano.	Relações políticas e institucionais.	
Sobre equidade.		Interface entre políticas públicas.
Sobre universalização.		
Sobre intersectorialidade.		
Entendimento sobre o PMSBI.	Instrumento de planejamento do saneamento básico.	
Benefícios da implementação do PMSBI.		

Fonte: Primeira autora (MAGALHÃES, 2021).

Foram convidados representantes de órgãos da Prefeitura Municipal de Salvador relacionados à gestão dos serviços públicos de saneamento básico, como: a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Urbanismo (SEDUR)/Fundação Mário Leal Ferreira; Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA); Secretaria de Manutenção da Cidade (SEMAM); Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP)/Empresa de Limpeza Urbana do Salvador (LIMPURB); Secretaria de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS); Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador (ARSAL), além da empresa delegatária dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA) e seu ente regulador e fiscalizador, a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA); e também duas representações da sociedade civil na Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Municipal de Salvador (CTSB-CMS), sendo um convidado de Movimento Social e outro de Entidade Técnica. Foi também entrevistado, um representante da Comissão Temporária de Saneamento Básico da Câmara Municipal de Salvador (CTEMPSB). O representante da Arsal não respondeu ao contato realizado reiteradas vezes, e, portanto, não foi entrevistado.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 Sobre os dados do saneamento básico em Salvador

De acordo com os dados quantitativos analisados, percebeu-se que em termos de cobertura muito se avançou em Salvador, inclusive nas regiões mais carentes, e os números divulgados pela Prefeitura, órgãos, entes e empresas que atuam na gestão do saneamento básico, são próximos à universalização no que diz respeito ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos domiciliares. Todavia, há um número razoável de pessoas em situações precárias de habitação e saneamento básico que estão à margem dos números globais e porcentagens. Ao se observar, por exemplo, a tipologia do esgotamento sanitário em áreas carentes, aproximadamente 6.000 pessoas não tinham sanitário ou banheiro e quase 12.000 pessoas não tinham acesso ao abastecimento de água via rede de distribuição e um pouco mais que

47.000 pessoas não tinham seus resíduos sólidos coletados (IBGE, 2010).

Acesso a esgotamento sanitário e a água potável, juntamente com a coleta de resíduos sólidos é o mínimo essencial para uma condição de higiene digna. A falta ou dificuldade de acesso a esses serviços básicos ficou evidente no início do ano 2020, com a pandemia da COVID-19 causada pelo novo coronavírus, o SARS-CoV-2. Até abril de 2020, a Defensoria Pública do Estado da Bahia recebeu mais de 2.500 formulários relatando a falta de água em Salvador, sendo que houve uma incidência maior no número de relatos em determinados bairros situados na região do Subúrbio Ferroviário e do Miolo de Salvador (CARMO, 2020).

Em 2019, Salvador passou a ser a terceira capital de estado com o maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais (41,8%) do total de domicílios ocupados (IBGE, 2020). Levando em consideração que esses aglomerados carecem de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais, percebeu-se a necessidade de estudar os aglomerados subnormais em relação a sua localidade dentro do município de Salvador. Para tal, escolheu-se utilizar o conceito de Prefeitura-Bairro, utilizado pela gestão pública de Salvador. As Prefeituras-Bairro (PB) são regiões administrativas da Prefeitura junto a Secretaria Geral de Articulação Comunitária e servem para mapear Salvador a nível intraurbano. Segundo o IBGE, em 2010, Salvador contava com 275.327 domicílios particulares distribuídos em 242 aglomerados subnormais (IBGE, 2010). O maior número de aglomerados subnormais foi encontrado na PB VIII – Cabula / Tancredo Neves (18%) e o menor na PB V – Cidade Baixa (5%) (Figura 05). A média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais em Salvador é 3,2. Acima dessa média estão as PB II – Subúrbio / Ilhas; III – Cajazeiras; X – Valéria, todas com 3,3. A comunidade Zeferina, que recentemente passou por um processo de urbanização, tem em média 4,0 moradores por domicílio. A média de moradores em domicílios particulares ocupados em Salvador era de 3,1 (IBGE, 2010).

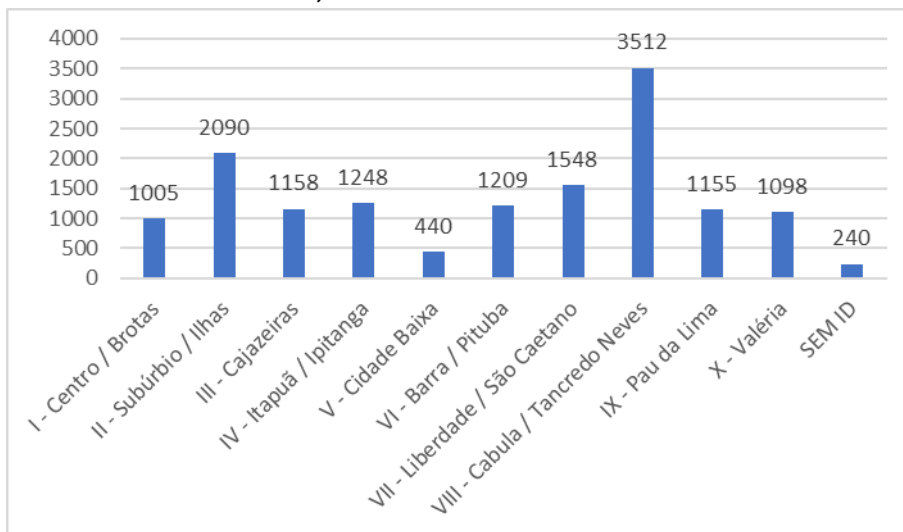
Dos 14.703 domicílios que não tinham seus resíduos sólidos coletados, seja por serviço de limpeza porta-a-porta ou por caixa/caçamba estacionária, 24% estavam na Prefeitura-Bairro VIII – Cabula / Tancredo Neves. A PB X – Valéria tinha 8% dos seus domicílios sem resíduos coletados, seguido da PB I – Centro / Brotas com

7% (IBGE, 2010). Cabula / Tancredo Neves, Valéria e Centro / Brotas correspondem as PB com maior número de domicílios com resíduos não coletados em números proporcionais a quantidade de aglomerados subnormais existentes na região (Figura 01).

Dos 275.593 domicílios em aglomerados

subnormais, 35.153 não tinham o esgotamento sanitário por rede geral ou pluvial (IBGE, 2010). A PB X – Valéria tinha 41% dos seus domicílios em aglomerados subnormais sem rede geral de esgotamento sanitário, seguido da PB III – Cajazeiras (30%) e PB IX – Pau da Lima (25%) (Figura 02).

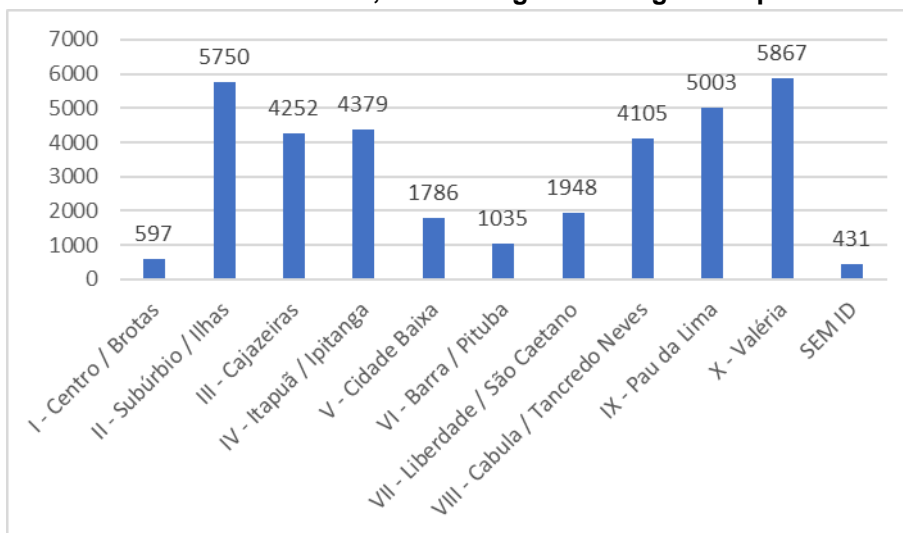
Figura 01 – Número de domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem resíduos sólidos domiciliares coletados – 2010



Fonte: Autores, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

* SEM ID trata-se de Sem Identificação. São os aglomerados que não puderam ser localizados por Prefeitura-Bairro.

Figura 02 – Número de domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem rede geral de esgoto ou pluvial – 2010



Fonte: Autores, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

* SEM ID trata-se de Sem Identificação. São os aglomerados que não puderam ser localizados por Prefeitura-Bairro.

Em relação ao abastecimento de água, dos 3.619 domicílios em aglomerados subnormais que

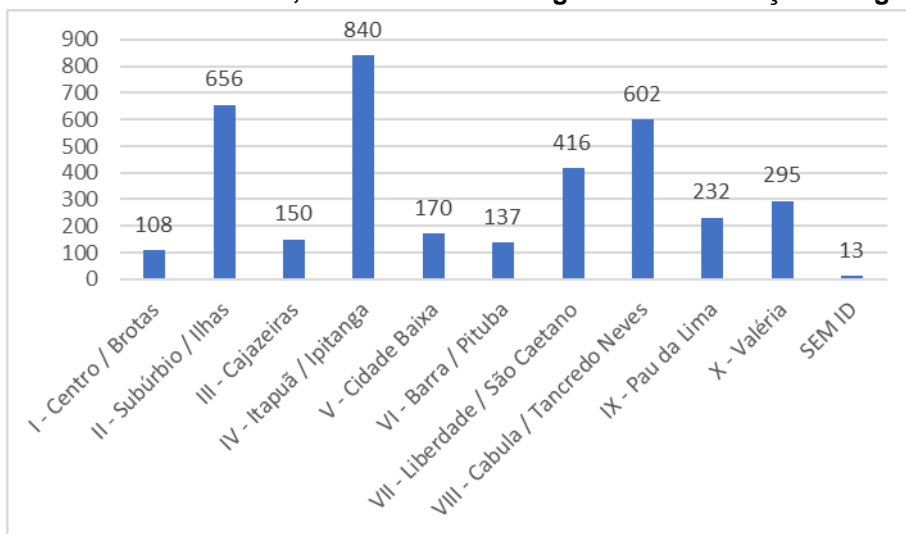
não tinham acesso a rede geral de distribuição, 840 estavam na PB IV – Itapuã / Ipitanga e 656

estão na PB II – Subúrbio / Ilhas (Figura 03) (IBGE, 2010).

Ainda segundo o Censo Demográfico de 2010, 33% da população de Salvador encontravam-se em aglomerados subnormais. Das 882.204 pessoas residentes em domicílios particulares nessa situação, aproximadamente 87% se consideram negros (pretos ou pardos). Em relação a cor ou raça da população, há um percentual maior de pessoas negras (população

parda e preta) vivendo em aglomerados subnormais do que na área urbana de Salvador, assim como há um percentual maior de pessoas brancas vivendo na área urbana do que nos aglomerados subnormais. Na região urbana de Salvador, 23% da população se autointitula como branca, já nos aglomerados subnormais essa porcentagem corresponde a 11% (IBGE, 2010) (Figura 04).

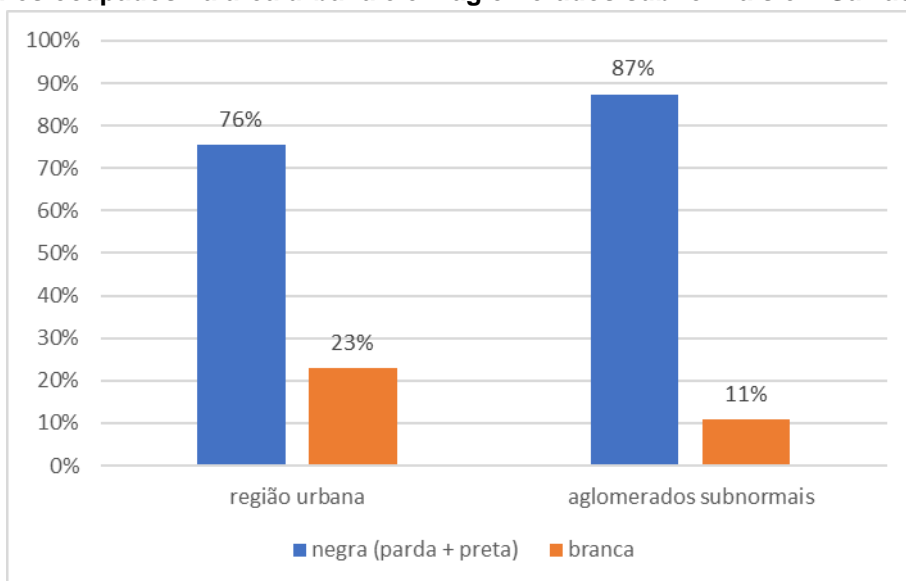
Figura 03 – Número domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem acesso à rede geral de distribuição de água – 2010



Fonte: Autores, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

* SEM ID trata-se de Sem Identificação. São os aglomerados que não puderam ser localizados por Prefeitura-Bairro.

Figura 04 – Percentual da população de cor ou raça negra e branca, residente em domicílios particulares ocupados na área urbana e em aglomerados subnormais em Salvador – 2010



Fonte: Autores, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

Há uma notável desigualdade no acesso às áreas com infraestrutura e serviços públicos de saneamento básico e muito do que se observa tem respaldo no processo de urbanização e na forma como o planejamento urbano foi pensado e implementado (BORJA; MORAES; BOTEON, 2022). É possível afirmar que Salvador vem sendo estruturada de forma que a exclusão e a desigualdade se perpetuam ao longo dos anos, tendo como base um “sistema econômico que produz políticas públicas que não respondem às demandas sociais, mas sim aos interesses de grupos políticos e corporações” tanto no setor habitacional quanto na área de saneamento básico (BORJA *et al.*, 2015, p. 151).

3.2 Sobre as diretrizes de saneamento básico do PDDU 2016

Do PDDU 2016 e dos documentos analisados, notou-se a falta de comprometimento na divulgação de dados, principalmente em relação a atendimento dos serviços públicos de saneamento básico. Julga-se imprescindível a publicação de tais dados não somente para a área de pesquisa, como também para efeito de informação à população. Para o exercício do controle social torna-se necessário que haja transparência e que os dados, informações e chamadas públicas sejam feitos numa linguagem acessível, para que então o entendimento por parte da população acerca do assunto seja efetivo. Percebeu-se esforços na criação e divulgação de programas, principalmente aqueles que tratam de educação ambiental, porém, não foi possível observar uma ação conjunta em tais atividades. Sabe-se que o problema com disposição inadequada de resíduos sólidos existe no Município e que a Limpurb está à frente do serviço, embora ele seja completamente terceirizado, porém, entende-se também que essa problemática afeta diretamente a drenagem de águas pluviais, que fica a cargo da Seinfra e Seman. Da mesma forma que se entende que o saneamento básico deva ser tratado e gerido de forma integral e integrada, espera-se que seus dados e informações sejam publicizados e entendidos pela população.

Sobre as diretrizes e a relação com os princípios fundamentais que foram utilizados como categoria de análise, entende-se a importância de abordar de forma mais enfática a universalização também do ponto de vista da Drenagem Urbana e Manejo de Águas Pluviais. Os serviços públicos desse componente do saneamento básico acabam

sendo tratados como serviços complementares, sob responsabilidade da área de obras, o que reduz à prática de instalação e manutenção de galerias e canais de drenagem de águas pluviais. Em relação à equidade, em nenhum momento é citado se houve ou haverá um estudo que caracterizará esses estratos sociais, assim como não é explicitado quais metas ou prazos para atingir a universalização. Por fim, não foi possível identificar diretrizes que tratassem da intersectorialidade de forma direta ou mesmo indireta.

3.3 Sobre as instituições que compõem a gestão do saneamento básico em Salvador

Em relação às instituições que compõem a gestão do saneamento básico em Salvador e as relações entre elas, foi possível elaborar um quadro que sintetiza o resultado encontrado. Assim, o Quadro 04 apresenta as instituições categorizadas por sua função dentro da gestão de saneamento básico e por componente.

Percebeu-se uma variedade de instituições que participam da gestão do saneamento básico em Salvador, porém, em termos de unidade e coesão não foi possível identificar esforços. Não há uma entidade única que convirja as funções de gestão assim como é possível verificar a fragmentação também dos componentes do saneamento básico. Não há também consenso em relação a entidade/agência reguladora e fiscalizadora. O Município dispõe da Arsal e o Estado da Agersa, porém, nenhuma das entidades regulam e fiscalizam os quatro componentes. Especificamente em relação a Embasa e aos serviços públicos de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, a direção da Empresa argumenta, utilizando Acórdão do Supremo Tribunal Federal, que a definição do ente regulador e fiscalizador é do Ente Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador e não do Município de Salvador, cuja decisão foi proferida em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade (BRASIL, 2013).

3.4 Sobre as entrevistas

No geral, os representantes entrevistados têm conhecimento sobre o que o órgão, entidade ou secretaria por ele representado, tem como competência diante da gestão do saneamento básico em Salvador. Há um entendimento e reconhecimento acerca das funções que outras

entidades exercem, muito pelo trabalho em conjunto, como foi percebido entre a Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) e a Secretaria de Manutenção da Cidade (SEMAN) e que esperava-se observar também entre a Secretaria de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS) e a Empresa de Limpeza Urbana do Salvador (LIMPURB). Em alguns casos,

é possível notar também a percepção de limite operacional, legal e técnico das funções por eles exercidas.

Destaca-se no Quadro 05 as unidades de registro das entrevistas, cujo assunto abordado foi a função exercida pelos órgãos representados pelos entrevistados.

Quadro 04: Instituições públicas envolvidas na gestão dos serviços públicos de saneamento básico em Salvador

COMPONENTE DO SANEAMENTO BÁSICO	FUNÇÕES DE GESTÃO				
	Planejamento	Prestação de Serviços	Regulação	Fiscalização	Controle Social
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Semop	Limpurb Secis	Arsal	Arsal Limpurb	Câmara Técnica de Saneamento Básico do CMS
Manejo e Drenagem de Águas Pluviais	Sedur	Seman Seinfra	Arsal	Arsal	
Abastecimento de Água Potável	Embasa	Embasa	Agersa Arsal	Agersa Arsal	
Esgotamento Sanitário	Embasa	Embasa	Agersa Arsal	Agersa Arsal	

Fonte: Primeira autora (MAGALHÃES, 2021).

Quadro 05: Análise das entrevistas, categoria intermediária I – função do órgão

Unidade de registro (conteúdo)	Entrevistado
"[...] na prática (o órgão) extrapola os seus limites".	Representante da Sedur/FMLF
"Ela (Seinfra) está na Prefeitura encarregada em elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado de Salvador".	Representante da Seinfra
"[...], mas ela não é uma protagonista, é uma coadjuvante, ela é um braço operacional das demais estruturas do governo municipal".	Representante da Seman
"Inicialmente ela era uma unidade, um órgão de planejamento e execução do serviço enquanto os serviços eram executados pelo poder público".	Representante da Limpurb
"Regimentalmente não tem nenhum trecho que fale especificamente sobre a responsabilidade nossa. [...] "A gente é muito limitado na parte operacional"	Representante da Secis
"Porque quando você delibera, você decide. Você tem voz ativa, quando você é consultivo você só vai ali dar opinião. Não tem muito poder de decisão em si"	Representante da CTSB-CMS-ET
"É só para dizer que a comunidade está presente. E o pior de tudo, ainda joga isso contra a gente depois"	Representante da CTSB-CMS-MS
"É muita coisa para dar conta com pouco funcionário né, então às vezes a gente realmente tem que abrir mão de umas coisas para poder focar no que é nosso negócio mesmo".	Representante da Agersa
"Todos os projetos que chegam à casa, que tem um desdobramento que tem a ver com o saneamento e com a qualidade de vida das pessoas passam também pela Comissão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente. [...] quando não está a contento, então eu peço vista e dou meu voto contrário, que é o papel da Comissão, [...] que é a gente fazer cumprir e se está faltando alguma coisa a gente inserir através de emenda".	Representante da CTEMPSB

Fonte: elaborada pelos autores com base nas entrevistas realizadas em 2021.

Apesar de constar como unidade de registro que a função da Seinfra é coordenar o processo de elaboração do PMSBI, identificou-se por meio de revisão da legislação e do relato da entrevista com o representante da Seman que no âmbito da Seinfra outras funções são também exercidas quanto à drenagem urbana. No caso da Secis, esperava-se que houvesse uma relação mais próxima com a Limpurb, já que as duas entidades dividem os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. Notou-se, porém, um certo desprestígio em relação aos esforços e aos serviços prestados por essa secretaria quando comparado aos outros serviços públicos de saneamento básico, talvez pela incumbência de tratar somente de um aspecto dentro da área de

resíduos sólidos, que é o da coleta seletiva e que parece estar desmembrada/descolada do serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos.

A percepção de limitação por corpo técnico reduzido, identificada também em outros órgãos, reforça a crítica sobre redução do quadro de pessoal, falta da realização de concurso público e contratação de pessoal e ampliação da terceirização do corpo técnico presente na gestão do saneamento básico em Salvador (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021).

Destaca-se no Quadro 06 as unidades de registro das entrevistas, cujo assunto trata da percepção da desigualdade social existente em Salvador.

Quadro 06: Análise das entrevistas, categoria intermediária II – percepção da desigualdade social e cobertura

Unidade de registro (conteúdo)	Entrevistado
“Quando a gente está falando de uma cidade desigual, ela é desigual em termos urbanísticos, em termos de saneamento, infraestrutura e em termos sociais. Ela é totalmente desigual”. “[...] eu acho que tem um cálculo em cima do que tem de rede e não em cima do que tem de rede que é tratado. E a água, todo dia a gente vê uma história de que em tal bairro não tem água”.	Representante da Sedur/FMLF
“Sabe que regiões como Cassange, regiões como as 3 ilhas de Salvador e bairros periféricos da Cidade, eles sofrem de mal crônico da intermitência, principalmente de abastecimento de água e de ligações que não existem de esgotamento sanitário”.	Representante da Seinfra
“O Subúrbio tem um atendimento que não é o mesmo da Orla”.	Representante da Limpurb
“Por mais que a gente saiba que a Embasa forneça indicadores bastante positivos, bastante... né? Captação de rede de esgoto e distribuição de água. A gente sabe que tem outros fatores também que influenciam. A cidade não está 100%”.	Representante da Secis
“Eu costumo dizer que em Salvador há duas Salvador. Uma Salvador bem estruturada e a Salvador mal-acabada”	Representante da CTSB-CMS-MS
“Quando a gente fala de PDDU, a gente fala da cidade desigual, dessa nossa desigualdade imensa que nós vivemos em Salvador, por que essa cidade que todo mundo fala, todo mundo vê nos cartões postais, mas tem a cidade real que nós sabemos que a desigualdade impera, e a maioria dessa população são de mulheres, chefes de família, mulheres negras e o povo negro, então é aí que falta o PDDU também chegar para colocar assim “ó eu vou trazer esse debate, mas vou trazer esse debate de forma séria, sincera”	Representante da CTEMPSB

Fonte: elaborada pelos autores com base nas entrevistas realizadas em 2021.

Sobre as diretrizes e sua implementação, os entrevistados entendem que Salvador é uma cidade desigual em diversos aspectos, inclusive no atendimento aos serviços públicos de saneamento

básico. É trazido inclusive referências sobre a existência de “duas cidades”, uma informal e outra formal (MARICATO, 2000) e a distinção de atendimento por áreas devido ao modo como a

urbanização se desenvolveu na cidade ao tratar “Orla” e “Subúrbio” como partes diferentes de Salvador (CARVALHO; PEREIRA, 2008). Em relação a consideração de que o atendimento entre essas áreas não serem semelhantes, já foi mostrado que parte dos domicílios que se encontram em aglomerados subnormais estão na região do Subúrbio Ferroviário e do Miolo de Salvador e são nessas regiões que se encontram a maior parte da população que não tem acesso às redes públicas de distribuição de água e de coleta de esgotos sanitários, bem como à coleta de resíduos sólidos (IBGE, 2010; BORJA; MORAES; BOTEON, 2022). Ressalta-se inclusive, que no período da pandemia, os noticiários divulgaram que diversos bairros, majoritariamente do Miolo e Subúrbio Ferroviário, se encontravam sem abastecimento regular de água, o que também foi apresentado em inúmeros relatos à Defensoria Pública do Estado da Bahia (CARMO, 2020).

Como representantes, os entrevistados entendem que cabe aos órgãos, entidades, secretarias e organizações sociais, entre outros, trabalhar em conjunto para reverter a situação precária que uma parcela significativa da população de Salvador se encontra. Entretanto, ao serem questionados sobre o que poderia ser feito, comumente os representantes citaram falhas de outros órgãos, entidades e secretarias envolvidos na gestão do saneamento básico.

Em Salvador há uma clara divisão dos serviços públicos de saneamento básico, onde cada órgão/secretaria/instituição é responsável pela prestação de um ou parte dos serviços, todavia o planejamento poderia e deveria ser feito de forma integrada, seguindo o que está estabelecido no Plansab (BRASIL, 2013). Além desse agravante, é necessário considerar também a disputa de poder que permanece existindo em Salvador quando o assunto é a relação Prefeitura-Governo do Estado, mais precisamente na divisão de competências em relação a prestação dos serviços públicos de saneamento básico. O que compete a gestão municipal – limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos e drenagem urbana e manejo de águas pluviais – e o que compete a Embasa, empresa delegatária, cujo acionista majoritário é o Governo do Estado da Bahia, como prestadora dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, parece não haver diálogo. Independente das instâncias de governo, é notório e público que esse conflito Prefeitura-Governo do Estado tem rebatimento na regulação e fiscalização dos

serviços públicos de saneamento básico, além da prestação desses dois serviços.

Sobre o PMSBI foi possível perceber que parte dos entrevistados estava acompanhando o processo de elaboração do Plano. O nível de informação relatada sobre em qual estágio estava a elaboração variou, visto que as entrevistas foram feitas entre fevereiro e agosto de 2021, um intervalo de tempo considerável. Os entrevistados trouxeram questionamentos acerca do envolvimento de entidades e órgãos na elaboração do PMSBI, como da academia, do órgão regulador, e de uma forma geral, da integração dos diferentes atores. Ressalta-se aqui o momento em que o Plano está sendo elaborado, uma vez que Salvador (além do País e boa parte dos outros países) ainda está lidando com a pandemia da COVID-19. O Município que teve um Plano Diretor judicializado e outro amplamente criticado por questões que envolveram a falta de participação e controle social, está elaborando com atraso, seu Plano que está tendo parte de seus mecanismos de participação e controle social de modo virtual e remoto. Essa preocupação foi levada ao representante da Seinfra e dos consultores do Plano que, solicitado pelo primeiro, estavam presentes na entrevista. Como resposta, citou-se a aproximação das Prefeituras-Bairro (PB) com a população, inclusive como apoio a ferramentas tecnológicas para acesso as reuniões/discussões e audiências públicas que vierem a ser realizadas de forma remota, além do próprio sítio eletrônico da Seinfra que dispõe de formulário próprio e programas, como o “Ouvindo o nosso bairro”. Foi complementado, por um dos consultores que acompanhava a entrevista com representante da Seinfra, que as primeiras reuniões virtuais tiveram um bom número de interessados e participações interessantes, e que as dez primeiras reuniões nas PB realizadas de forma virtual estão disponíveis no canal do YouTube. É necessário pontuar que esses esforços para aproximar a população da participação no processo de elaboração do PMSBI é louvável e visto com um aspecto positivo, porém apresenta limitações.

4 CONCLUSÃO

Salvador avançou significativamente em termos de cobertura dos serviços públicos de saneamento básico, principalmente no que diz respeito a abastecimento de água e esgotamento sanitário. No primeiro momento com o programa Bahia Azul (1995-2004), com investimento do

Governo do Estado/Embasa, e posteriormente (2007-2014) com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), durante os mandatos dos presidentes Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Apesar desse avanço e, com base nos resultados obtidos, pode-se considerar que as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico em Salvador foram parcialmente implementadas. Não houve vontade política suficiente para regulamentar o capítulo do PDDU que trata do saneamento básico, assim como não houve esforços significativos, até 2019, visando a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico de Salvador.

Em relação ao conteúdo das diretrizes de saneamento básico do PDDU 2016, pode-se dizer há um equilíbrio em relação as temáticas e tópicos abordados refletem o avanço normativo que o PDDU 2016 representa em termos de Saneamento Básico. Existem diretrizes que tratam da universalização e existem mecanismos que visam a equidade dos serviços, mesmo que não haja uma meta concreta e alcançável para tornar a universalização mais próxima da realidade. Todavia, em relação aos princípios fundamentais notou-se uma certa dificuldade em lidar e compreender os serviços públicos de saneamento básico como algo interdisciplinar. Ao trabalhar o conceito de intersectorialidade, percebeu-se que esse conceito é pouco ou pobremente empregado na prática. Em Salvador, os prestadores de serviços públicos não se comunicam entre si, fazendo com que os componentes também não sejam tratados de forma integral e integrada. O mesmo observou-se em relação as funções de gestão, o que vem corroborar com a fragmentação da gestão do saneamento básico.

Não existe na Prefeitura Municipal de Salvador uma secretaria ou único órgão que coordene as ações e serviços públicos de saneamento básico no Município. Fica nitidamente visível a fragmentação das instituições responsáveis pelo saneamento básico, uma vez que são algumas instituições envolvidas em cada componente do saneamento básico, sem integração entre elas. Não há consenso também em relação à regulação e fiscalização, visto que há duas agências reguladoras e fiscalizadoras, mas nenhuma tem estrutura adequada e contempla todos os quatro componentes do saneamento básico.

É preocupante o modo como a política de saneamento básico no âmbito nacional vem sendo alterada, visando ampliar a participação privada e

mesmo a privatização dos serviços. Ressalta-se aqui a Lei n. 14.026/2020, que altera a LNSB e outras seis leis, e induz a privatização dos serviços, principalmente dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário. Sabe-se que a Embasa atua em diversos municípios baianos, inclusive Salvador e que a abertura do seu capital vem sendo divulgada pelo Governo do Estado e é bem recebida pela Prefeitura Municipal. O risco de uma possível privatização ou mesmo realização de Parcerias Público-Privadas (PPP), envolve aumento de tarifas e queda na qualidade dos serviços, prejudicando a população de baixa renda e que tornaria a universalização ainda mais distante da realidade.

De modo geral, o que se entende é que falta em Salvador um planejamento urbano que vise solucionar problemas de ordem social. A urbanização foi feita de modo imperativo e excludente, decidindo onde e como certas regiões iriam crescer, porém, não sem retirar ou privar aquelas áreas não contempladas com investimentos. Lida-se com a infraestrutura urbana precária como se fosse um fenômeno independente, que surge por conta própria e atua sem precedente ou direcionamento, para tornar essa situação a justificativa para a não implementação de diretrizes, e aqui inclui-se as diretrizes de saneamento básico. A Cidade apresenta profundas desigualdades de classe, étnico-racial e de gênero e essas características ainda são deixadas de lado em certas políticas setoriais, como a de saneamento básico.

Salvador não conta com uma política municipal de saneamento básico instituída por lei, embora o PDDU estabeleça princípios e estrutura mínima para tal. Não existe um órgão que integre planejamento e gestão da infraestrutura urbana e saneamento básico; não está definido na prática o órgão regulador e fiscalizador desses serviços públicos de saneamento básico; a Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Municipal de Salvador não se mobilizou para dar início às reuniões sobre o plano municipal de saneamento básico, que por sua vez só veio a ser licitado em 2019 e iniciada a sua elaboração em 2020 com conclusão prevista para agosto de 2022; e o Fundo Municipal de Saneamento Básico, estabelecido no PDDU e, posteriormente, criado por Lei não foi ainda regulamentado e implementado. A elaboração do PMSBI é uma possibilidade para o estabelecimento de programas, projetos e ações que visem implementar as diretrizes de

saneamento básico e avançar em busca da universalização dos serviços. Espera-se que, com o avanço em termos legais e instrumentais, Salvador prospere em relação à urbanização e ao saneamento básico, o que só será possível com ampla e efetiva participação social e se os programas, as ações e os objetivos estabelecidos forem efetivamente implementados, o que por sua vez, necessita de vontade e decisão política para tal.

Esse trabalho pretende contribuir com a melhoria da qualidade de vida dos moradores do município de Salvador, uma vez que se propõe discutir a questão e sugerir recomendações de forma a contribuir sobre a produção e organização da Cidade em relação ao saneamento básico, fornecendo elementos para a construção coletiva de uma cidade, que rompa com o modelo segregador de se formular e implementar políticas públicas.

5 REFERÊNCIAS

- BAHIA. Lei Complementar n. 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, e dá outras providências. Salvador: DOE, 14 de junho de 2014.
- BORJA, P. C. et al. Serviços públicos de saneamento básico em Salvador - BA: estudo sobre as desigualdades de acesso. *Revista Eletrônica de Gestão e Tecnologias Ambientais (GESTA)*, v. III, p. 140-152, 2015. ISSN 2317-563X.
- BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S.; BOTEON, S. de C. Águas, resíduos e lugares na cidade de Salvador. In: SANTOS, E.; BENEVIDES, T.; BORJA, P. C.; MORAES, L. R. S.; OLIVEIRA, N.; PEDRASSOLI, J. C.; SOUZA, J.; GAMA, C. M.; FRÓES, F. (org.). *QUALISalvador: qualidade do ambiente urbano na cidade da Bahia*. 2.ed. Salvador: Edufba, 2022. p. 239-313. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/34177>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: DOU, 7 de abril de 2005.
- BRASIL. Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n. 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: DOU, 5 de janeiro de 2007.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. *PLANSAB: Plano Nacional de Saneamento Básico*. Brasília, 2013.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2077. MC/BA. Brasília, 06 mar. 2013. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>. Acesso em: 17 abr. 2021.
- CARMO, I. Coronavírus – Defensoria recebe mais de 2.500 formulários sobre a falta de água e busca solução com a Embasa. *Diário Oficial Eletrônico da Defensoria Pública do Estado da Bahia*. Salvador, 22 de abr. de 2020. Disponível em: <https://www.defensoria.ba.def.br/noticias/coronavirus-defensoria-recebe-mais-de-2-500-formularios-sobre-a-falta-de-agua-e-busca-solucao-com-a-embasa/>. Acesso em: 17 mai. 2021.
- CARVALHO, I. M. M.; PEREIRA, G. C. As “cidades” de Salvador. In: _____. (orgs.). *Como anda Salvador e sua região metropolitana* [online]. 2. ed. rev. Salvador: Edufba, 2008. p. 81-107. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 05 mai. 2020.
- COSTA, M. C. L. A cidade e o pensamento médico: uma leitura do espaço urbano. *Mercator*, v. 1, n. 2, 2002. Disponível em: <http://www.mercator.ufc.br/mercator/article/view/181>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- IBGE. *Aglomerados Subnormais 2019: Classificação preliminar e informações de saúde para o enfrentamento à COVID*. Rio de Janeiro: IBGE/Diretoria de Geociências/Coordenação de Geografia e Meio Ambiente, 2020.
- IBGE. *Censo Demográfico 2010. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo*. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/93/cd_2010_caracteristicas_populacao_domicilios.pdf. Acesso em: 07 dez. 2018.
- MAGALHÃES, M.A.S. Planejamento urbano e saneamento básico: uma análise sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador. 2021. 153f. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Escola Politécnica, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.
- MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

MASTROMAURO, Giovana Carla. Alguns aspectos da saúde pública e do urbanismo higienista em São Paulo no final do século XIX. *Cadernos de História da Ciência*, v. 6, n. 2, p. 45-63, 2010. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/index.php/cadernos/article/view/35799>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SALVADOR. Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Salvador – PDDU 2016 e dá outras providências. Salvador: DOM, 30 de junho de 2016.