

Planejamento urbano e gestão do saneamento básico: os desafios de Salvador

Autores:

Marcela de Almeida Souza Magalhães, MSc (MAASA/UFBA) e

Luiz Roberto Santos Moraes, PhD (MAASA/UFBA)



MAASA

Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento



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.

Introdução

PRESSUPOSTO:

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 mantêm-se desigual, sendo os bairros populares os lugares mais afetados.

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.

Material e métodos

A PESQUISA

- Revisão da legislação específica e pesquisa documental sobre o tema;
- Análise do PDDU 2016 de Salvador, Lei n. 9.069/2016 (SALVADOR, 2016);
- Realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes de instituições envolvidas com o planejamento, a regulação, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e sua fiscalização (10 representantes entrevistados).
- Análise de conteúdo das entrevistas.

Resultados e discussão

SALVADOR

- 4º município mais populoso do País com 2.886.698 habitantes (IBGE, 2020a);
- 99% da população na área urbana;
- 10º maior PIB do País.

Resultados e discussão

SALVADOR E O SANEAMENTO BÁSICO

- 98,9% dos domicílios de Salvador tem acesso a rede pública de distribuição de água;
- 87,1% dos domicílios estudados dispunham de solução adequada para o esgotamento sanitário;
- 54,5% dos domicílios dispõem de coleta regular porta a porta de seus resíduos sólidos com frequência regular e 20,8% com coleta de caixa estacionária/caçamba (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021).

Resultados e discussão

SALVADOR E O SANEAMENTO BÁSICO: aglomerados subnormais

- Em 2019, Salvador passou a ser a 3ª capital de estado no País com o maior percentual de domicílios em aglomerados subnormais, com 41,8% do total de domicílios ocupados (IBGE, 2020b).

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

- 2010 – Instituída a CEXEC (Comissão Executiva do PMSB);
- 2011 – Instituído o Plano de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário;
- 2011 – Instituído o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB);
- 2013 – Aprovado o Conselho Gestor do FMSB;
- 2018 – 1ª reunião extraordinária do Conselho Municipal de Salvador: Criação da Câmara Temática de Saneamento Ambiental;
- 2020 – Início do processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI);
- 2021 – Criação e instalação da Comissão Temporária de Saneamento Básico (CTEMPSB) na Câmara Municipal de Salvador.

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

Instituições públicas envolvidas na Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico em Salvador

Componente do saneamento básico	Funções da gestão				
	Planejamento	Prestação de Serviços	Regulação	Fiscalização	Controle Social
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	Semop (PMS)	Limpurb (PMS) Secis (PMS)	Arsal (PMS)	Arsal (PMS) Limpurb (PMS)	Câmara Técnica de Saneamento Básico do CMS
Manejo e Drenagem de Águas Pluviais	Sedur (PMS)	Seman (PMS) Seinfra (PMS)	Arsal (PMS)	Arsal (PMS)	
Abastecimento de Água Potável	Embasa	Embasa	Agersa (GOVBA) Arsal (PMS)	Agersa (GOVBA) Arsal (PMS)	
Esgotamento Sanitário	Embasa	Embasa	Agersa (GOVBA) Arsal (PMS)	Agersa (GOVBA) Arsal (PMS)	

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: Análise das diretrizes de saneamento básico (PDDU 2016)

Mapeamento das diretrizes de saneamento básico por tema (incisos destacados dos artigos da Lei do PDDU 2016)

Componentes do saneamento	Temas						
	Dados	Atendimento	Eficiência	Educação ambiental	Controle	Programas	Tecnologia
Abastecimento de água	I, VIII	II	III, IV, VII	V	VI	IX	-
Esgotamento Sanitário	I	II, III	V, VI	VIII	-	VII	II*, IV
Drenagem de Águas Pluviais	IV, V	-	-	-	II, VI	I, III, VII, VIII	-
Resíduos Sólidos	-	VI	-	IX	IV, VII, VIII, XI, XII	I, II, III, V, X	VI*, XIII

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: Análise das diretrizes de saneamento básico (PDDU 2016)

- Falta de comprometimento na divulgação de dados, principalmente em relação a atendimento;
- Esforços na criação e divulgação de programas, principalmente aqueles que tratam de educação ambiental;
- Ações em conjunto não foram detectadas;
- Importância em abordar de forma mais enfática a universalização também do ponto de vista da Drenagem Urbana e Manejo de Águas Pluviais;
- Não é explicitado quais metas ou prazos para atingir a universalização dos serviços.

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

Categorização das perguntas:

Categorias iniciais	Categorias intermediárias	Categorias finais
1. A função do órgão	I. Domínio do corpo técnico-administrativo	A. Situação (estado presente)
2. O entendimento sobre saneamento básico		
3. O entendimento sobre o PDDU		
4. A importância do instrumento para gestão de saneamento básico		
5. O entendimento sobre as diretrizes	II. Percepção da desigualdade social	
6. A percepção sobre a implementação	III. Relações políticas e institucionais	
7. Transversalidade do planejamento	IV. Interface entre políticas públicas	B. Possibilidades (estado futuro)
8. Questões sobre o Ente Metropolitano		
9. Sobre equidade		
10. Sobre universalização	V. Instrumento de planejamento do saneamento básico	
11. Sobre intersetorialidade		
12. Entendimento sobre o PMSBI		
13. Benefícios da implementação do PMSBI		

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

Análise das entrevistas, categoria intermediária I – função do órgão

Trecho retirado da entrevista	Representante
"[...] 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
"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

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

Análise das entrevistas, categoria intermediária I – sobre o PDDU 2016

Trecho retirado da entrevista	Representante
“Ele é importante. [...] Ele só chegou ao nível de diretrizes né, diretrizes e estratégias”.	Representante da Sedur/FMLF
“[...] nós temos boas intenções, a gente bota no papel, mas não acontece na realidade”.	Representante da Limpurb
“O PDDU é a teoria, ok?”.	Representante da Seman
“De uma maneira geral quando a gente lê o texto do PDDU de ponta a ponta a gente fica com a sensação de que boa parte do seu conteúdo parece não estar muito alinhado com as práticas”.	Representante da Embasa
“Ele é um marco fundamental, porque quando você trata do PDDU você trata da cidade como um todo. [...] esse capítulo mesmo (de saneamento) do PDDU não foi regulamentado ainda, o que eu considero grave porque quando você tem um plano, que ali é um plano, para sair do plano e ir para a vida real você precisa regulamentar.	Representante da CTEMPSB

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

Análise das entrevistas, categoria intermediária I – importância do planejamento

Trecho retirado da entrevista	Representante
“Eu acho que a gente conseguiu ali (PDDU) traçar uma política de habitação social para cidade de Salvador”.	Representante da Sedur/FMLF
“Então existe uma visão preponderante na atuação da Prefeitura Municipal, diria até ideológica, dentro de uma ideologia predatória mesmo, sem muita preocupação com a preservação de algumas áreas, por exemplo”.	Representante da Embasa
“A gente evoluiu muito na questão da pauta ambiental de áreas verdes”.	Representante da Secis
“O planejamento urbano é essencial para o sucesso de um plano de saneamento básico. [...] Geralmente vai todo mundo muito para a execução e vai deixando o planejamento um pouco de lado, né. A Cidade cresceu de uma forma desordenada demais”.	Representante da Agersa

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

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

Trecho retirado da entrevista	Representante
“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”.	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 tá 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, [...] 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

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

Análise das entrevistas, categoria intermediária III – gestão integrada

Trecho retirado da entrevista	Representante
“Quando a gente fala de integração e como todas as áreas deveriam estar integradas e trabalhando conjuntamente, dentro da prefeitura a gente tem essa dificuldade”.	Representante da Sedur/FMLF
“Não tem como você é trabalhar e não cabe mais hoje, sincera e honestamente você trabalhar de forma isolada na sua caixa, tem que ter a transversalidade”.	Representante da Seman
Não adianta dizer que é só na área de *tal componente*, não é. É um “grudadinho” no outro. E aí vem a questão do uso do solo que a gente também tem que levar em conta”.	Representante da Limpurb
“Há pouco diálogo entre os diversos atores nesse momento e uma pouca observância do que está no PDDU de maneira geral. Tanto em relação aos diversos segmentos, quanto a integração deles. As 2 coisas”.	Representante da Embasa
“[...] eu comecei a perceber que tinha que haver o alinhamento de orçamento da saúde e educação, são os principais que recebem mais verba, e meio ambiente. Inclusive, eu acho que tinha que ter mais proximidade até desses atores”.	Representante da Secis
“Quando você já tem esse planejamento segmentado já é ruim porque realmente o saneamento ele tem que caminhar integralizado, de tal forma que está na própria legislação, né”.	Representante da Agersa
“A questão de programas, de construção de moradias, de melhoria de condições habitacionais e tudo isso aí está intrinsecamente ligado ao saneamento básico”.	Representante da CTEMPSB

Resultados e discussão

SALVADOR E A GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO: entrevistas

Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – esforços para implementar as diretrizes

Trecho retirado da entrevista	Representante
“A Prefeitura tem uma primeira dificuldade porque a Embasa está sob gestão do Governo do Estado, embora seja uma concessão que a Prefeitura faz ao Governo do Estado”.	Representante da Sedur/FMLF
“Se aquelas diretrizes tivessem sido implementadas do jeito que está lá no PDDU... seria realmente uma situação muito diferente da atual, principalmente em relação a essa integração de políticas. [...] A integração das políticas é um ponto que a gente precisa trabalhar”.	Representante da Embasa
“[...] tem essa questão também de fazer essa junção das Secretarias, todas no mesmo lugar, né”.	Representante da CTSB-CMS-ET
“A definição de política de saneamento ficou segmentada no Estado (da Bahia)”.	Representante da Agersa
“Então falta este compromisso do gestor em dizer assim “vamos montar um plano, a Casa Civil que vai coordenar, com a Secretaria de meio ambiente e com a Secretaria de Infraestrutura. Quais são as outras secretarias? Então pronto, vamos aqui nomear, vocês tem um prazo e mesmo que a gente prorrogue, mas vocês tem um prazo para entregar, que nós vamos fazer o PPA, o plano plurianual, já com este olhar que vocês já estão fazendo valer essa implementação do Plano Diretor”.	Representante da CTEMPSB

Conclusões

- Falta de planejamento urbano que vise solucionar problemas de ordem social.
- Lida-se com a (falta de) infraestrutura urbana precária como se fosse um fenômeno independente.
- O PDDU avança em termos legais, mas sozinho não resolve. Falta prioridade e vontade política na sua implementação.
- Falta diálogo entre os prestadores de serviços públicos de saneamento básico, o que sugere seja reflexo da falta de integração das próprias políticas públicas.
- Das funções de gestão do saneamento básico, apenas a prestação de serviços parece ter investimento.
- Espera-se que haja um foco na reparação histórica para/com a parcela da população que é marginalizada/vulnerável desde o início da urbanização da Cidade.

Recomendações

Sugere-se que, em novos trabalhos que abordem a interface do planejamento urbano e do planejamento do saneamento básico, seja inserido a questão das alterações climáticas, bem como questões de raça e gênero.

Referências

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**. Salvador: Edufba, 2021. p. 235-309. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/34177>. Acesso em: 02 set. 2021.

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.

IBGE. **Portal Cidades**. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/salvador/panorama>. Acesso em: 07 ago. 2020a.

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, 2020b.

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.

Agradecimentos

Ao Prof. MSc. Renavan Andrade Sobrinho da UFBA por ter se disponibilizado a apresentar esse trabalho nesse evento.



MUITO OBRIGADO!

Marcela de Almeida Souza Magalhães

masmagalhaes@hotmail.com

Luiz Roberto Santos Moraes

moraes@ufba.br

MAASA

