



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

**ESCOLA POLITÉCNICA**

**DEPARTAMENTO DE ENGENHARIA AMBIENTAL**

**MESTRADO EM MEIO AMBIENTE, ÁGUAS E SANEAMENTO**

**PLANEJAMENTO URBANO E SANEAMENTO BÁSICO: uma análise sobre a  
implementação das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU  
2016 de Salvador**

**MARCELA DE ALMEIDA SOUZA MAGALHÃES**

**SALVADOR**

**2021**

**MARCELA DE ALMEIDA SOUZA MAGALHÃES**

**PLANEJAMENTO URBANO E SANEAMENTO BÁSICO: uma análise sobre a  
implementação das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU  
2016 de Salvador**

Dissertação apresentada a Escola  
Politécnica da Universidade Federal da  
Bahia como requisito parcial para a  
obtenção do título de Mestre em Meio  
Ambiente, Águas e Saneamento

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto  
Santos Moraes

**SALVADOR**

**2021**

---

M188 Magalhães, Marcela de Almeida Souza.  
Planejamento urbano e saneamento básico: uma análise sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador / Marcela de Almeida Souza Magalhães. – Salvador, 2021.  
152 f.: il. color.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Escola Politécnica, 2021.

1. Planejamento urbano. 2. Saneamento básico. 3. Plano diretor - Salvador. I. Moraes, Luiz Roberto Santos. II. Universidade Federal da Bahia. III. Título.

---

CDD: 628.1



# MAASA

Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
ESCOLA POLITÉCNICA



Marcela de Almeida Souza Magalhães

“Planejamento Urbano e Saneamento Básico: uma análise sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador ”

Banca Examinadora:

Prof. Dr .Luiz Roberto Santos Moraes  
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Patrícia Campos Borja  
Universidade Federal da Bahia

Profa. Dra. Ângela Maria de Almeida Franco  
Universidade Federal da Bahia

Salvador  
15 de outubro de 2021

Dedico essa dissertação àqueles que contribuíram com afeto e paciência e, por isso, tornaram o processo prazeroso: meus pais, minha família, minha companheira, meus amigos, minha psicóloga.

## AGRADECIMENTOS

A presente dissertação não seria possível se eu não contasse com o apoio de algumas pessoas.

Em primeiro lugar, agradeço ao Professor Doutor Luiz Roberto Santos Moraes, meu orientador, que com toda sabedoria e vontade me fez persistir no caminho acadêmico. Muito obrigada pelas inúmeras reuniões presenciais e virtuais, antes e durante a pandemia, pelos e-mails e visitas, mas acima de tudo por me mostrar que sempre há pelo que lutar.

Agradeço também aos meus professores e professoras que ao longo desses anos de mestrado compartilharam comigo suas experiências, visões, inquietações e descobertas. Agradeço principalmente à Professora Doutora Patrícia Campos Borja e à Professora Doutora Ângela Maria de Almeida Franco por aceitarem compor a banca de avaliação e engrandecer esse processo. Sem vocês nada disso seria possível.

Desejo agradecer também ao Programa de Pós-graduação de Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento, especialmente aos meus colegas da turma de Política, Planejamento e Gestão do Saneamento, onde tudo começou: Thiago, Gislene, Mayara e Aline. Agradeço ao Departamento de Engenharia Ambiental e a Escola Politécnica por me receberem, e agradeço também a sempre grande Universidade Federal da Bahia. A Igor Queiroz pela mordida acadêmica. À Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, meu segundo lar por tantos anos, sou e serei eternamente grata.

Deixo aqui meus sinceros agradecimentos aos representantes das instituições que foram entrevistados e colaboraram imensamente para que essa dissertação se tornasse possível: Agersa; CTEMPSB; CTSB-CMS; Embasa; FMLF; Limpurb; Secis; Seinfra; Semam; e Semop.

## AUTORIZAÇÃO

Autorizo a reprodução e/ou divulgação total ou parcial da presente obra, por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

Nome da Autora: Marcela de Almeida Souza Magalhães

Assinatura da Autora:   
Instituição: Universidade  
Local: Salvador – BA  
Endereço: Rua Aristides Novis, 02 – 4º andar, Federação – Salvador – BA  
CEP: 40210-630  
E-mail: [masmagalhaes@hotmail.com](mailto:masmagalhaes@hotmail.com)

MAGALHÃES, Marcela de Almeida Souza. **Planejamento urbano e saneamento básico: uma análise sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador**. Orientador: Luiz Roberto Santos Moraes. 2021. 152 f. il. Dissertação (Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento) – Departamento de Engenharia Ambiental – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2021.

## 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, entendidos como serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, deve ser combatida também em termos de gestão. 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. A situação do Município frente à implementação de políticas públicas e seus instrumentos é questionável. Em relação ao instrumento magno de planejamento urbano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Salvador tem um histórico de judicialização por falta de mecanismos de controle social além de não cumprir o conteúdo mínimo exigido por lei. Em relação ao instrumento de planejamento de saneamento básico, após um hiato entre a instituição da Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), em 2007 e o ano de 2020, Salvador enfim iniciou o processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI). O objetivo desse trabalho é analisar o processo de implementação das diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador. Para tal, dividiu-se a pesquisa em três etapas, sendo a primeira com foco no PDDU e na análise das diretrizes expostas. A segunda etapa consistiu na revisão das legislações e pesquisa documental acerca das instituições públicas que compõe a gestão do saneamento básico em Salvador. Por fim, a terceira etapa constituiu-se na realização de entrevistas semiestruturadas com os representantes das instituições responsáveis

pela gestão do saneamento básico do Município, utilizando-se do método de análise de conteúdo para sistematização e interpretação dos dados. Como resultado, entendeu-se que além da defasagem na elaboração e implementação do instrumento de planejamento do saneamento básico, 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. Concluiu-se que a relação entre o processo de urbanização da cidade e os serviços públicos de saneamento básico é complexa e deve ser amplamente abordada tanto nos estudos para elaboração de leis e instrumentos, quanto na própria implementação das políticas urbanas. A Cidade apresenta profundas desigualdades de classe, étnico-raciais e de gênero e esses atributos ainda são deixados de lado em algumas políticas setoriais, como a de saneamento básico, visto a dificuldade de se pôr em prática princípios fundamentais como equidade, universalização e intersectorialidade na política pública de saneamento básico do Município.

**Palavras-chave:** Saneamento básico, Planejamento urbano, PDDU, Salvador, Diretrizes.

MAGALHÃES, Marcela de Almeida Souza. **Urban planning and basic sanitation: an analysis on the implementation of the basic sanitation guidelines established in the 2016 PDDU of Salvador.** Advisor: Luiz Roberto Santos Moraes. 2021. 152 f. il. Dissertation (Master in Environment, Water and Sanitation) – Department of Environmental Engineering - Federal University of Bahia, Salvador, 2021.

## **ABSTRACT**

Over the years, urban planning in Brazil has generated plans and proposals that, even aimed at improving the lives of the population, have left portions of society on the sidelines. From sanitary urbanism to urban entrepreneurship, the social structure and economic model of cities have resulted in heterogeneous, exclusionary, and segregating development. The access to quality public services represents a front in the struggle for the right to the city, in such a way that the deprivation of public basic sanitation services, understood as public services of water supply, sanitary sewage, stormwater drainage and management, urban cleaning and solid waste management, must also be fought in terms of management. Although much progress has been made in terms of basic sanitation, Salvador is configured as an unequal city in several aspects, including in terms of access to public basic sanitation services. The Municipality's situation regarding the implementation of public policies and their instruments is questionable. Regarding the main instrument of urban planning, the Master Plan for Urban Development (PDDU), Salvador has a history of judicialization due to the lack of social control mechanisms, in addition to not complying with the minimum content required by law. About the basic sanitation planning instrument, after a gap between the institution of the National Basic Sanitation Law (LNSB) in 2007 and the year 2020, Salvador finally started the process of elaborating the Municipal Integrated Basic Sanitation Plan (PMSBI). The objective of this work is to analyze the process of implementing the guidelines for public basic sanitation services established in the 2016 PDDU of Salvador. To this end, the research was divided into three stages, the first focusing on the PDDU and on the analysis of the exposed guidelines. The second stage consisted of reviewing legislation and document research on public institutions that make up the management of basic sanitation in Salvador. Finally, the third stage consists of conducting semi-structured interviews with representatives of institutions responsible for managing basic sanitation in the city, using the method of content analysis to systematize and interpret data. As a result, it was understood that, in addition to the delay in the preparation and implementation of the basic sanitation

planning instrument, the management of basic sanitation in Salvador is fragmented and poorly articulated, both in relation to providers, entities and agencies as well as the components themselves. of basic sanitation. It was concluded that the relationship between the city's urbanization process and basic sanitation services is complex and should be broadly addressed both in studies for the elaboration of laws and instruments, as well as in the implementation of urban policies. The City has deep class, ethnic-racial and gender inequalities and these attributes are still left aside in some sectorial policies, such as basic sanitation, given the difficulty of putting into practice the fundamental principles such as equity, universalization and intersectoriality in the municipal basic sanitation public policy.

Keywords: Sanitation, Urban planning, PDDU, Salvador, Guidelines.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Relação entre o Mapa 01: Concentração do trabalho no séc. XX e o Mapa 02: Distribuição de renda no Brasil no ano de 2019.....	25
Figura 02 – Marcos legais relacionados ao planejamento urbano.....	32
Figura 03 – Funções de gestão dos serviços públicos de saneamento básico.....	66
Figura 04 – Regiões administrativas de Salvador: Prefeituras-Bairro.....	85
Figura 05 – Número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador – 2010.....	87
Figura 06 – Número de domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem resíduos sólidos domiciliares coletados – 2010.....	88
Figura 07 Número de domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem rede geral de esgoto ou pluvial – 2010.....	89
Figura 08 – Número domicílios particulares em de aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem acesso à rede geral de distribuição de água – 2010.....	90
Figura 09 – 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.....	91
Figura 10 – Índice de atendimento urbano de água e esgoto para Salvador e para os municípios atendidos pela Embasa – 2019.....	97
Figura 11 – Evolução dos indicadores de Perdas Médias Anuais nos municípios atendidos pela Embasa – 2005 a 2017.....	98
Figura 12 – Bairros e regiões consideradas por motoristas de aplicativo como perigosas sobrepostas ao mapa das PB de Salvador.....	124

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Diretrizes estabelecidas para o Abastecimento de Água.....	67
Quadro 02 – Diretrizes estabelecidas para o Esgotamento Sanitário.....	67
Quadro 03 – Diretrizes estabelecidas para Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas.....	68
Quadro 04 – Diretrizes estabelecidas para Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos.....	69
Quadro 05 – Diretrizes estabelecidas para a área da Saúde que guardam relação com o saneamento básico.....	70
Quadro 06 – Categorias e subcategorias de análise da gestão de saneamento básico em Salvador.....	71
Quadro 07 – Categorização temática das diretrizes.....	71
Quadro 08 – Categoria I de análise das diretrizes – Universalização.....	72
Quadro 09 – Categoria II de análise das diretrizes – Equidade.....	72
Quadro 10 – Categoria III de análise das diretrizes – Intersetorialidade.....	72
Quadro 11 – Categorias iniciais de análise das entrevistas.....	75
Quadro 12 – Categoria intermediária I – Domínio do corpo técnico-administrativo.....	75
Quadro 13 – Categoria intermediária II – Percepção da desigualdade social.....	75
Quadro 14 – Categoria intermediária III – Relações políticas e institucionais.....	76
Quadro 15 – Categoria intermediária IV – Interface entre políticas públicas.....	76
Quadro 16 – Categoria intermediária V – Instrumento de planejamento do saneamento básico.....	76
Quadro 17 – Categoria final A – Situação (estado presente).....	77
Quadro 18 – Categoria final B – Possibilidades (estado futuro).....	77
Quadro 19 – Síntese das categorias de análise das entrevistas.....	77
Quadro 20 – Instituições públicas envolvidas na Gestão dos Serviços Públicos de Saneamento Básico em Salvador.....	92
Quadro 21 – Mapeamento das diretrizes de saneamento básico por tema (incisos destacados).....	95
Quadro 22 – Mapeamento das diretrizes de saneamento básico (incisos destacados), conforme os princípios fundamentais considerados.....	101
Quadro 23 – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – função do órgão.....	105
Quadro 24 – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – mecanismos de participação e controle social no PDDU 2016.....	107

Quadro 25 – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – conceito de saneamento básico.....	108
Quadro 26 – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – sobre o PDDU 2016.....	109
Quadro 27 – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – importância do planejamento.....	111
Quadro 28 – Análise das entrevistas, categoria intermediária II – percepção da desigualdade social e cobertura.....	112
Quadro 29 – Análise das entrevistas, categoria intermediária III – gestão integrada.....	113
Quadro 30 – Análise das entrevistas, categoria intermediária III – regulação e fiscalização.....	115
Quadro 31 – Análise das entrevistas, categoria intermediária III – relação com o Ente Metropolitano da RMS.....	116
Quadro 32 – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – universalização.....	117
Quadro 33 – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – intersectorialidade.....	119
Quadro 34 – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – equidade.....	120
Quadro 35 – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – esforços para implementar as diretrizes.....	121
Quadro 36 – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – percepção de violência urbana.....	123
Quadro 37 – Análise das entrevistas, categoria intermediária V – entendimento acerca do PMSBI.....	125
Quadro 38 – Análise das entrevistas, categoria intermediária V – expectativas em relação ao PMSBI.....	127

## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – População de Salvador de acordo com os Censos Demográficos de 1890 a 2010.....	52
Tabela 02 – População residente total, urbana, urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) – 2010.....	79
Tabela 03 – Número de domicílios particulares ocupados e em aglomerados subnormais por município da Região Metropolitana de Salvador (RMS) – 2010.....	82
Tabela 04 – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de abastecimento de água – 2010.....	83
Tabela 05 – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de esgotamento sanitário – 2010.....	83
Tabela 06 – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de coleta de resíduos – 2010.....	84
Tabela 07 – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de destino dos resíduos não coletados – 2010.....	84
Tabela 08 – População residente em domicílios particulares ocupados em Salvador, em aglomerados subnormais, na área urbana e na área rural, por cor ou raça – 2010.....	90

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGERSA	Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
ARSAL	Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CEAE	Companhias Estaduais de Água e Esgoto
CEBES	Centro Brasileiro de Estudos de Saúde
CEXEC	Comissão Executiva do PMSBI
CF	Constituição Federal
CIA	Centro Industrial de Aratu
CIAM	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
CMS	Conselho Municipal de Salvador
CNRS	Comissão Nacional da Reforma Sanitária
CODESAL	Defesa Civil de Salvador
CONSANE	Conselho Nacional de Saneamento
COVID-19	Doença causada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2)
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia
CSB	Consórcio Concremat, Saneando e BrenCorp
CTSB	Câmara Técnica de Saneamento Básico
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DNOS	Departamento Nacional de Obras de Saneamento
DOM	Diário Oficial do Município
EC	Emenda Constitucional
ECidade	Estatuto da Cidade
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
EMBASA	Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.
EMRMS	Ente Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
FAE	Fundo e Água e Esgoto
FGTS	Fundo de Garantia de Tempo de Serviço
FLP	Frente de Luta Popular
FMSB	Fundo Municipal de Saneamento Básico

FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNOS	Fundo Nacional de Obras de Saneamento
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
FNSA	Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental
FUNASA	Fundação Nacional de Saúde
GTI	Grupo de Trabalho Interministerial
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPD	Índice de Perdas na Distribuição
IPL	Índice de Perdas por Ligação
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
LIMPURB	Empresa de Limpeza Urbana de Salvador
LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
LOM	Lei Orgânica do Município
LOUOS	Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo
MCidades	Ministério das Cidades
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MRSB	Movimento da Reforma Sanitária Brasileira
MSTB	Movimento dos Sem-Teto da Bahia
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PB	Prefeitura-Bairro
PD	Plano Diretor
PDDU	Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano
PESB	Política Estadual de Saneamento Básico
PL	Projeto de Lei
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
PlanHab	Plano Nacional de Habitação
PLANSAB	Plano Nacional de Saneamento Básico
PLC	Projeto de Lei da Câmara
PLS	Projeto de Lei do Senado
PMS	Prefeitura Municipal de Salvador

PMSBI	Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNH	Política Nacional de Habitação
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNS	Política Nacional de Saneamento
PNSB	Política Nacional de Saneamento Básico
PPP	Parceria Público-Privada
RMS	Região Metropolitana de Salvador
SECIS	Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Resiliência
SEDUR	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano
SEINFRA	Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas
SEMAN	Secretaria de Manutenção da Cidade
SEMGE	Secretaria Municipal de Gestão Pública
SEMOB	Secretaria de Mobilidade de Salvador
SEMOP	Secretaria Municipal de Ordem Pública
SENGE	Sindicato do Engenheiros da Bahia
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
SICAD	Sistema Cadastral do Município
SIG	Sistema de Informações Geográficas
SIM	Sistema de Informação Municipal de Salvador
SINDUSCON/BA	Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia
SINISA	Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNIS	Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
SNS	Secretaria Nacional de Saneamento
SUCAM	Superintendência de Campanhas de Saúde Pública
SUCOM	Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo do Município
SUCOP	Superintendente de Conservação e Obras Públicas do Salvador
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
SUDS	Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
TCLE	Termos de Consentimento Livre e Esclarecido
TRSD	Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	19
2. OBJETIVOS.....	21
2.1 Objetivo geral.....	21
2.2 Objetivos específicos.....	21
3. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	22
3.1 Planejamento urbano.....	22
3.1.1 <i>Processo de urbanização Brasileira</i> .....	24
3.1.2 <i>Planejamento urbano no Brasil</i> .....	27
3.1.3 <i>Reforma urbana</i> .....	30
3.2 Interface de políticas públicas.....	32
3.2.1 <i>Saneamento básico</i> .....	37
3.2.2 <i>Instrumentos de planejamento</i> .....	43
3.2.2.1 <i>Plano Diretor e Planejamento Estratégico</i> .....	44
3.3 Salvador.....	50
3.3.1 <i>Instrumentos de Planejamento Urbano em Salvador</i> .....	54
3.3.2 <i>PDDU e PMSBI</i> .....	61
4. METODOLOGIA.....	65
4.1 Diretrizes para serviços públicos de saneamento básico.....	67
4.2 Categorias de análise.....	70
4.2.1 <i>Legislação e pesquisa documental</i> .....	71
4.2.2 <i>Entrevista semiestruturada</i> .....	73
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	78
5.1 Análise situacional.....	79
5.2 Gestão do saneamento básico em Salvador.....	91
5.3 O que dizem as entrevistas.....	104
6. CONCLUSÃO.....	129
REFERÊNCIAS.....	134
APÊNDICES.....	144
ANEXO.....	152

## 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.

No Brasil, ao longo de suas fases, o planejamento urbano gerou planos e propostas que visavam a melhoria de vida da população. Porém, do urbanismo sanitarista ao empreendedorismo urbano, a estrutura social e o modelo econômico das cidades vem resultando em um desenvolvimento heterogêneo, excludente e segregador para uma parcela significativa da população. 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. Desse modo, a privação de serviços públicos de saneamento básico, entendidos como serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais e limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, deve ser combatida em termos de gestão tanto na área de saneamento básico quanto na área de urbanização, uma vez que a ausência ou precariedade deles, perpetuam a desigualdade social urbana e impactam a saúde e o ambiente.

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 PDDU 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 que incorpore os quatro componentes de forma integrada, e apenas em 2019, doze anos após a LNSB, a Prefeitura iniciou o processo de elaboração do PMSBI.

Esse trabalho busca analisar as ações, planos, projetos e metas para o saneamento básico na cidade de Salvador sob a ótica do instrumento maior de planejamento urbano, o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Na tentativa de trazer um olhar crítico do urbanismo para o saneamento básico, parte-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 mantêm-se desigual, sendo os bairros populares os lugares mais afetados. Frente a essa situação, o trabalho visa responder a seguinte questão de pesquisa: no âmbito do processo de planejamento urbano da Cidade e tendo em vista a elaboração e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Salvador, como têm acontecido a implementação de suas diretrizes para o saneamento básico.

No intuito de responder a essa questão, recorreu-se à revisão bibliográfica de autores que tratam do planejamento urbano, do planejamento do saneamento básico e da interface entre as políticas públicas; a metodologia do estudo é qualitativa e exploratória, sendo dividida em três etapas: análise do 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; 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; e por fim, a realização de entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições responsáveis pela gestão do saneamento básico em Salvador. Após as etapas de pesquisa e obtenção de dados, e posterior análise, os resultados obtidos foram apresentados e discutidos. Com esse trabalho, pretende-se contribuir com a melhoria da qualidade de vida dos moradores do município de Salvador, uma vez que se propõe discutir a questão e então sugerir recomendações de forma a contribuir sobre a produção e organização da Cidade em relação ao saneamento básico, fornecendo assim, elementos para a construção coletiva de uma cidade, que rompa com o modelo segregador de se formular e implementar política pública.

A dissertação conta com essa Introdução, Objetivos, Revisão Bibliográfica, contemplando Planejamento Urbano, Interfaces de Políticas Públicas e Salvador, Metodologia, Resultados e Discussão e Conclusão.

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1 Objetivo geral**

Analisar o processo de implementação das diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador.

### **2.2 Objetivos específicos**

- Analisar as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador e sua relação com o instrumento de planejamento urbano de Salvador.
- Analisar os mecanismos legais/institucionais/normativos que buscaram implementar as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador.
- Analisar o entendimento do corpo diretivo/técnico e de representantes da sociedade civil relacionado à gestão do saneamento básico de Salvador, à implementação das diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador e aos instrumentos de planejamento urbano.

### 3. REVISÃO BIBLOGRÁFICA

#### 3.1 Planejamento urbano

A temática do planejamento urbano sempre esteve presente nas diversas políticas específicas, inclusive a de saneamento básico, todavia a relação entre ordenamento do espaço e salubridade é antiga e perpassa questões de ordem política. Entre os séculos XVIII e XIX muito do pensamento social foi influenciado pela medicina e isso inclui o urbanismo que surgiu englobando saberes de diversas áreas para organizar o espaço físico urbano. Com base no Tratado de Hipócrates<sup>1</sup>, surge no século XVIII o entendimento de que o adoecimento está no ambiente e não no indivíduo em si, o que vem a influenciar diversas teorias que envolvem intervenções no “espaço doentio”. Uma das teorias que se difundiram nesse período foi a teoria miasmática, onde a palavra “miasmas” era usada para traduzir diversos conceitos de insalubridade. No período em que ainda não se conhecia a microbiologia, acreditava-se que a contaminação das doenças infecciosas e as epidemias eram fruto dos miasmas e esses eram produzidos no meio físico e social e onde se concentravam pessoas. Para sanar esse problema, toda sujeira deveria ser afastada das edificações, e as edificações insalubres deveriam ser afastadas das áreas ainda limpas. Outra ideia que se popularizou era que o ar precisava ser renovado e, portanto, deu-se mais atenção as questões de ventilação. Posteriormente, entendeu-se que a água transmitia doenças tanto quanto o ar, e por isso também deveria circular, passando assim a dar-se atenção também às questões de drenagem e manejo das águas. Em suma, a “teoria miasmática exigia a adoção de medidas de saneamento, uma higiene total, uma limpeza profunda do meio físico e social” (COSTA, 2002, p 64).

Nesse sentido, desenvolve-se a medicina urbana, assim intitulada por Foucault, que consistia em “analisar os acúmulos de tudo que poderia provocar confusão, perigo e doenças no espaço urbano”, controlar a circulação do ar e da água e propor espaços e elementos necessários à cidade (MIRANDA, 2002, p. 02). A atenção nesse momento volta-se também à população pauperizada, já que essa residia nos bairros mais densos em moradias muitas vezes insalubres. Além das ideias da medicina

---

<sup>1</sup> “*Ares, Águas e Lugares*” pode ser considerado o primeiro tratado de saúde pública que envolve geografia médica entre outros assuntos.

urbana levantadas por Foucault, a medicina social trazia uma vertente chamada “medicina dos pobres, medicina da força de trabalho” (COSTA, 2002, p 65). Além de afastar para a periferia do espaço urbano as edificações insalubres, as pessoas que viviam em bairros pobres e densos, bem como as suas residências também precisavam ser “cuidadas” já que a população pauperizada era foco disseminador de doenças e poderia se rebelar.

No século XX era comum 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 desenvolviam 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.

Em 1933, aconteceu em Atenas o IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), que divulgou um manifesto sobre o meio urbano, que visava responder aos problemas causados pelo rápido crescimento das cidades, a Carta de Atenas. Muitos dos planos desenvolvidos no Brasil viriam a ser influenciados pela Carta de Atenas, principalmente no que diz respeito ao zoneamento do uso do solo. O manifesto vai influenciar o urbanismo modernista e a política urbana higienista que preparava a cidade para a modernidade industrial e visava apagar vestígios do passado, mesmo que isso significasse demolição, despejo e exclusão.

Antes disso, grandes intervenções urbanísticas já tinham sido realizadas na Europa. O engenheiro e urbanista, Ildefonso Cerdá, utilizou uma “abordagem biológica e de uma metodologia própria dos seres vivos” para propor uma cidade ideal sadia, o que vem a ser colocado em prática em Barcelona no século XIX (COSTA, 2002, p. 62). Além dele, dentro das propostas utópicas de cidades salubres, ordenadas e planejadas destacam-se as de Jules Verne, Le Corbusier e Houssmann, esse responsável pela reforma urbana de Paris, que posteriormente veio influenciar

diversas outras cidades europeias e o Rio de Janeiro, no início do século XX. Muito do pensamento higienista europeu foi incorporado ao Brasil influenciando na organização do espaço urbano.

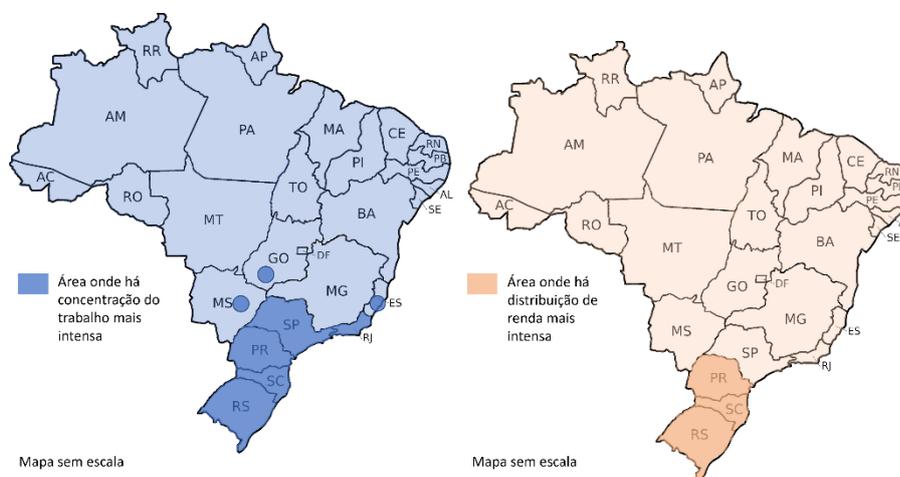
### **3.1.1 Processo de urbanização brasileira**

O crescimento demográfico visto pós segunda guerra mundial foi resultado da queda da mortalidade somada à alta natalidade e progressos sanitários que incluem e têm como consequência a própria urbanização (SANTOS, 1996). No Brasil, o movimento socioterritorial foi marcado pela intensidade e rapidez (ROLNIK, 2008) e o êxodo rural experimentado entre 1940 e 1980 fez com que os 26,35% dos brasileiros que moravam em cidades se alterasse significativamente chegando a 68,86% em 1980 (SANTOS, 1996). O modelo econômico centrado na atividade industrial foi responsável pela grande redistribuição da população no território brasileiro. A cidade passou a ser o locus da produção e das relações de trabalho e a migração do campo para as cidades em busca de uma melhor qualidade de vida modificou a dinâmica territorial existente. Esse processo de “re-territorialização acelerada” do campo para unidades urbanas pode ser visto como uma característica de países que vivenciaram o processo de industrialização tardia (GUIMARÃES, 2016), caso do Brasil.

O País vivenciou o auge do crescimento econômico acelerado no período pós segunda guerra, coincidindo com o período de também mais planejamento (STOFFEL; RAMOS; BARRINHA, 2017). Com parte do território interligado por estradas de ferro, o País teve condições propícias para substituir o sistema de importações via desenvolvimento do parque industrial e a agricultura comercial também voltada ao mercado interno. Nesse momento, as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo se destacam como principais “nexos espaciais” (GUIMARÃES, 2016, p. 17). Após o golpe militar de 1964, o País vivencia o movimento de internacionalização e se mostra como exportador de produtos agrícolas e industrializados. A expansão industrial era impulsionada pelo consumo e com a circulação e distribuição de produtos e mercadorias cada vez mais fluida, evidenciou-se também novas formas econômicas (SANTOS, 1996). Todavia, o modelo de desenvolvimento urbano experimentado no País não foi homogêneo, apesar de parecer generalizado quando se trata de estar presente em várias localidades do Brasil. A região que concentra a

divisão do trabalho de forma mais intensa se encontra numa “área contínua” preenchida pelos estados do Sul, Rio de Janeiro, São Paulo, algumas áreas do Mato Grosso do Sul, Goiás e Espírito Santo, onde a modernização foi generalizada diferente da grande parte que resta do País onde essa foi seletiva (SANTOS, 1996). Não por coincidência a distribuição de renda no século XXI permanece acumulada nas regiões Sul e Sudeste em detrimento das regiões Norte e Nordeste, essa última, além da concentração da população, se destaca pela alta desigualdade em termos de distribuição de renda. O Índice de Gini é um instrumento que mede a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e mais ricos, onde quanto mais próximo de 1, mais desigualdade existe entre os grupos pesquisados. No ano de 2019, o Brasil atingiu o valor de 0,559 no índice de Gini (IBGE, 2020). No ano referente à pesquisa, a região Nordeste teve alta na renda da população 1% mais rica e perda de rendimentos na parcela 10% mais pobre (BARROS, 2020).

**Figura 01** – Relação entre o Mapa 01: Concentração do trabalho no séc. XX e o Mapa 02: Distribuição de renda no Brasil no ano de 2019



Fonte: autora<sup>2</sup>.

O modelo industrial 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). No nível local, ou intraurbano também se vivenciava desigualdades. No início do processo de

<sup>2</sup> Mapa 01 baseado em Santos (1996, p. 39) e Mapa 02 baseado na Pnad Contínua (IBGE, 2020) cujo valores são referentes a 2019.

industrialização brasileira a questão da moradia foi “resolvida” pelo sistema fabril com as construções das vilas operárias que se localizavam próximas as fábricas. Com o aumento no número de pessoas em migração na busca por condições de trabalho nas cidades, as vilas tornaram-se cheias e não mais suportavam aquela aglomeração. A ineficácia do Estado em resolver o problema de habitação fez com que a força de trabalho buscasse espaço e forma de subsidiar essas moradias que acabou culminando em casas autoconstruídas em regiões periféricas. Áreas com investimentos distintos, leis aplicáveis, onde tudo parece funcionar perfeitamente coexistem com áreas não formais, de infraestrutura aquém, aparentemente invisíveis aos olhares desejosos do mercado imobiliário.

Se na era da industrialização as cidades acomodavam um contingente de pessoas ávidas para trabalhar, na esperança de ter acesso à moradia e à educação, nos anos 90 a desindustrialização aprofundou a segregação espacial ao produzir desempregados, que por não possuírem renda para moradia deixam de ser “merecedores” da cidade formal. As desigualdades produzidas pelo capitalismo se materializam no direito à cidade exercido a uma parcela da população e não a sua totalidade. Via autoconstrução e muitas vezes autorregulação, a cidade informal torna-se a possibilidade de moradia, levando os moradores a ocupar lugares que o mercado não demonstra interesse, e o Estado finge não existir. A informalidade só é possível em localidades distantes dos centros comerciais e empresariais, em terrenos frágeis em termos de infraestrutura básica e muitas vezes ambientalmente inadequados e proibidos. Como num ciclo vicioso, os investimentos e oportunidades se restringem às localidades onde esses atrativos já existem, enquanto os que pouco tem são jogados à beira. Se a cidade formal precisar crescer, a borda será redesenhada e aqueles que não conseguirem acompanhar o desenho da cidade, serão postos para além dele.

De núcleos de moradia irregular a complexos de favelas, parte desses espaços se tornaram território do tráfico em diversas regiões do País, a se destacar pelo Rio de Janeiro que tem 81% das comunidades dominadas pelo tráfico e 19% contam com a presença de milícias (LEITÃO; LANNON, 2020). Os muros e grades são limites impostos pela elite para afastar aqueles que não são bem-vindos. As barreiras arquitetônicas passam a fazer parte do desenho urbano, já que “a territorialização das

favelas pelo tráfico de drogas contribuiu para construir no imaginário urbanístico” a sensação de que toda favela é perigosa e, portanto, a classe média e a elite tem o direito de se fechar nos seus condomínios, shoppings, centros empresariais e escolas privadas (ROLNIK, 2008, p. 7). Na era do neoliberalismo e das relações fluidas, transações não presenciais e empregos legitimamente informais, vide o fenômeno da uberização<sup>3</sup>, a ideia de periferia sendo o ponto afastado do centro como lugar não quisto cede espaço para o lugar inseguro, que não se limita a ser distante, pelo contrário, está presente em todo território urbano. O resultado disso é o surgimento de lugares perigosos que “não valem o acesso” e não necessariamente estão distantes dos centros comerciais e áreas residenciais ocupadas pela classe média e alta. O não acesso a um determinado espaço, seja rua, bairro ou região, reitera que o (re)desenho da cidade é produto do modelo de desenvolvimento. 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.

### **3.1.2 Planejamento urbano no Brasil**

O planejamento urbano brasileiro pode ser dividido em quatro fases de acordo com as características dos planos elaborados para a época. A primeira fase seria de embelezamento (1875-1930), termo que tem origem na França e atingiu Madri, Barcelona, Washington, entre outras, e faz sentido pelo discurso propagandista, já que enfatizava a beleza monumental (VILLAÇA, 1999). No Brasil, a fase foi marcada pelo urbanismo higienista sanitarista. Se na Europa a ideia do urbanismo sanitarista veio como resposta ao processo de industrialização e ao caos gerado, no Brasil foi a “consolidação do modo de produção capitalista e como forma de preparação para a industrialização das cidades” (MULLER, 2002, p. 28). O aumento da população nas áreas urbanas se deu de forma rápida e intensa tornando a questão da moradia em problema de salubridade uma vez que existia uma concentração populacional vivendo

---

<sup>3</sup> Modelo de trabalho vendido como empreendedorismo sustentável com retorno financeiro que uma vez desvirtuado explora a mão de obra se eximindo de qualquer responsabilidade trabalhista. Ver “A uberização das relações de trabalho”, publicado na Carta Capital, em 9 de agosto de 2019, indicado nas Referências.

em locais sem acesso ao saneamento básico, colaborando com a proliferação de doenças. Cabe citar aqui a atuação do engenheiro Saturnino de Brito, responsável por diversos projetos no País, sendo a referência da época para o uso de novas instalações sanitárias, cuja concepção de cidade e moradia saudável levava em consideração não somente o manejo das águas (abastecimento, esgotamento sanitário e drenagem pluvial), como iluminação e ventilação natural.

Nesse momento, os modelos de urbanização eram importados da Europa e tinha como foco obras de infraestrutura, especialmente de saneamento básico, além da supressão de ocupações de baixa renda situadas no centro das cidades. A proposta de intervenção higienista sanitária no Brasil tinha como intenção seguir o modelo europeu e parte da população morava em situação precária e muitas vezes insalubre, também nominadas de cortiços. Essa população, formada pós abolição da escravidão e adensada pelo início da industrialização das grandes cidades (São Paulo e Rio de Janeiro), já sem acesso a moradia digna, tinha que ser removida para dar lugar as intervenções urbanas, que geralmente se limitavam às áreas centrais. Como a ordem era tornar a cidade limpa, arejada e saudável, grandes avenidas e ruas largas foram construídas nessas áreas, destruindo diversas moradias, todavia, as aberturas de vias não viriam como benefício para aqueles moradores que foram despejados. Como consequência, esse grupo de pessoas foi sendo empurrada para a periferia das cidades, distante da “modernização” que chegava com os planos elaborados e implementados pela classe dominante da época.

A segunda fase (1930-1965) aborda as questões urbanas de forma mais ampla, tendo os instrumentos de planejamento conhecidos como “planos de conjunto”. O crescimento populacional urbano nesse momento é intenso e desordenado e a burguesia, que fincava habitação no centro se mantendo no poder, dividia as atenções com a demanda por conjuntos habitacionais nas áreas periféricas. Com as distâncias entre periferia e centro aumentando significativamente, o sistema de transporte, também carecia de investimentos. Nesse momento os investimentos são priorizados aos serviços urbanos necessários para reprodução da força de trabalho: habitação; e transporte público (MONTEMOR, 2006). Algumas estratégias de embelezamento da fase anterior dos planos se mantiveram, como o alargamento das vias, que agora contava também com a inclusão do sistema de transporte. Como consequência, a

cidade que antes era concentrada e seu acesso se fazia por bondes e ônibus, passou a ficar mais dispersa e a ser regida pelo automóvel. Parte da população que já havia sido marginalizada pelo higienismo agora passava a ter seu acesso também dificultado pelo sistema de transporte praticamente dependente do automóvel. Destacam-se o plano de Avenidas Prestes Maia em São Paulo e no Rio de Janeiro, o Plano de Agache, considerado o pioneiro dos “super planos”, que levou em consideração a visão técnica e científica do planejamento, tendo como característica e/ou consequência o extenso diagnóstico da cidade. O saneamento básico ganha destaque nesse plano com foco no abastecimento de água, coleta de esgotos, limpeza pública e no combate a inundações (VILLAÇA, 1999). Como parte do planejamento urbano, o zoneamento e legislação para controle do uso e ocupação do solo passa a instrumentalizar a organização do espaço urbano na intenção de resolver a questão da “propriedade privada do solo e as demandas coletivas de integração e resposta à cooperação implícita no espaço urbano” (MONTEMOR, 2006, p. 70). Como resultado, o que se observa é que nem o Estado nem o planejamento urbano conseguem atender a todos os interesses em disputa, mas geralmente são as classes dominantes que se beneficiam e o zoneamento é, dos instrumentos de planejamento, o que mais segue essa ideologia (NAMUR; BOEIRA, 2005).

A terceira fase (1965-1971) é marcada pelos planos integrados, ou seja, começa-se a incorporar aspectos econômicos e sociais ao planejamento urbano. Nessa fase, inúmeros planos foram elaborados, porém sua utilidade passou a ser questionada, uma vez que eram extremamente técnicos, longos e muitas vezes desconectados da realidade dos municípios aos quais se aplicavam. Para disfarçar o descontentamento, outros nomes foram usados como o Plano Integrado, Plano Municipal, entre outros. Destaca-se aqui o Plano Dioxiadis para o Rio de Janeiro e o Plano Urbanístico Básico de São Paulo. O primeiro, feito por um escritório grego e publicado em inglês, o segundo elaborado por consórcio de escritórios brasileiros e americanos. A desconexão entre o discurso dominante e a realidade dos interesses populares visto nos planos já era percebida desde o Plano Agache, como citado, e vai ter seu ápice nos “superplanos” marcados pelo distanciamento entre as propostas e a possibilidade de implementação pela Administração Pública; o conflito com a própria Administração Pública “setorializada e especializada”; e pela questão da aprovação-execução, onde

as recomendações contidas nos planos muitas vezes não eram vinculadas a obras nem leis, tão pouco a um órgão específico (VILLAÇA, 1999, p. 213).

Mesmo com momentos diversos, desde a segunda fase do planejamento urbano, os orçamentos eram majoritariamente voltados para obras viárias, seguindo a lógica do capital já atuante na sociedade e na forma como se planejava a cidade. Quanto mais complexo e abrangente eram os planos “mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam” e, conseqüentemente, mais distante dos interesses reais da classe dominante, o que tornava remota a possibilidade de implementação do plano (VILLAÇA, 1999, p. 214). Tornava-se impossível para a burguesia hegemônica ignorar os problemas urbanos mantendo o *modus operandi* sem ser criticada (MARICATO, 2000). Em resposta aos “superplanos”, a quarta fase (1971-1992) foi marcada pela simplicidade com planos sem diagnósticos técnicos, quase sem mapas, feitos pelos técnicos municipais, contendo objetivos, políticas e diretrizes. Os novos planos, ou “planos sem mapas” foi uma tentativa de ocultar os conflitos de interesse mostrando como seriam os planos quando esses fossem detalhados no futuro, o que não chegaria a acontecer.

Nesse momento da história, a sociedade brasileira se encaminhava para a redemocratização. A fase dos pós planos combina desdobramentos da Constituição Federal promulgada em 1988 (CF 1988) e a era neoliberal que viria a acontecer.

### **3.1.3 Reforma urbana**

Políticas e ações dentro do âmbito do desenvolvimento urbano remonta uma luta iniciada com a reforma urbana cujo recorte se inicia na década de 60, ainda na segunda fase dos planos, quando as reformas estruturais estavam sendo discutidas. Naquele momento o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) chegou a desenvolver uma proposta de reforma urbana, todavia em 1964, o golpe militar impediu qualquer tipo de continuidade. A discussão só foi retomada nas décadas de 70 e 80 onde os embates sociais e políticos aconteciam tanto nas transformações das cidades quanto na construção dos direitos (BASSUL, 2002). Diversos movimentos surgem na luta contra a ditadura, como é o caso do Movimento da Reforma Sanitária Brasileira (MRSB) e do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU).

A Reforma Sanitária Brasileira (RSB) teve como ideia inicial a democratização da saúde, ou o direito à saúde. Como Movimento, a RSB surge com a criação do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde (CEBES), em 1976 e como Processo, passa a ser sistematizada após a 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986 (PAIM, 2008). Como iniciativas da Reforma estavam a implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS), a Comissão Nacional da Reforma Sanitária (CNRS) e a própria promulgação da CF 1988. Na Assembleia Constituinte, sob a forma de emenda popular, Sérgio Arouca, então presidente da Fundação Oswaldo Cruz, defendeu a existência de um sistema único de saúde que envolvesse saúde do índio, do trabalhador, o saneamento básico, entre outros (PAIM, 2008). Foi devido ao longo processo de luta pela democracia que o MRSB conseguiu implantar o Sistema Único de Saúde (SUS), na década de 90.

Também da década de 70, surgiu o MNRU com o objetivo de unificar as demandas urbanas que explodiam pós ditadura militar e reunia movimentos ligados à Igreja Católica, organizações não governamentais e entidades técnicas como o próprio IAB. O Movimento redefiniu o conceito de reforma urbana condenando a ideia e a prática de “cidade como fonte de lucro para poucos em troca da pobreza de muitos” e que garantisse políticas públicas de saneamento básico, habitação, entre outras, o que até então era levado com descaso pelos poderes públicos (JUNIOR; UZZO, 2009, p. 2).

O MNRU elaborou uma emenda popular a ser apresentada na Assembleia Nacional Constituinte (ANC), que, diante do conflito de interesse entre as forças conservadoras e progressistas, tratava do direito à cidade, inclusive ao acesso a serviços urbanos onde o saneamento básico se encontra; da função social da cidade e da propriedade; da gestão democrática da cidade, entre outros, além de reivindicar mecanismos de controle público sobre o direito à propriedade. Nesse momento, tornou-se pública a discussão sobre o direito à cidade no âmbito institucional. O texto foi recebido e, apesar de não ter a maioria dos dispositivos acolhida, a emenda “influenciaria fortemente a elaboração do capítulo da ordem urbana na Constituição Federal” e posteriormente resultaria no Estatuto da Cidade (ECidade), Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001 (LAGO, 2010, p. 137). Com a emenda popular não só a propriedade passou a ser disciplinada pelo direito público como outros ganhos foram adquiridos tal qual a participação popular na gestão das cidades por meio de instâncias e instrumentos de

participação e controle social como conselhos, conferências e audiências públicas e outros mecanismos institucionais diretos, inclusive na elaboração do Plano Diretor (PD), principal instrumento de planejamento urbano dos municípios.

O MNRU passou a se chamar Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) após a ANC e exerceu o papel de interlocutor da sociedade civil nas lutas pelos direitos urbanos, inclusive participando ativamente dos eventos políticos que produziram discussões e documentos importantes para o desenvolvimento urbano. Não só a interação dos movimentos com a sociedade, mas dos movimentos entre eles acabaram por agregar muito na construção das políticas públicas urbanas, como é o caso da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA), que junto com o FNRU, ajudou a ampliar “a maneira de tratar a questão da reforma urbana, fortalecendo a sociedade civil no seu discurso e nas suas ações” (JUNIOR; UZZO, 2009, p.3).

### 3.2 Interface de políticas públicas

Antes da CF 1988 outras políticas que dialogam com diversos setores já haviam sido instituídas, como é o caso da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, que tem como um dos seus objetivos a racionalização do uso do solo e o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras. Todavia, foi a CF 1988 que proporcionou a elaboração de leis e políticas públicas específicas onde, a partir delas, diversas áreas foram impulsionadas.

**Figura 02 - Marcos legais relacionados ao planejamento urbano**

PLANEJAMENTO URBANO	1981	PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
	1988	CF	Constituição Federal
	1997	PNRH	Política Nacional de Recursos Hídricos
	2001	ECidade	Estatuto da Cidade
	2004	PNH	Política Nacional de Habitação
	2007	LNSB	Lei Nacional de Saneamento Básico
	2010	PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
	2015	EM	Estatuto da Metrópole
	2020	Lei n. 14.026	Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]

Fonte: Elaborada pela autora.

A Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída em 08 de janeiro de 1997, por meio da Lei n. 9.433, definiu que durante a sua implementação, deve ocorrer a integração da gestão de recursos hídricos com a gestão ambiental e a articulação da gestão de recursos hídricos com a gestão do uso do solo. Já o ECidade, Lei n. 10.257, 10 de julho de 2001, traz como um dos objetivos da política urbana ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante a garantia do direito às cidades sustentáveis (BRASIL, 2001), além de ressaltar o PD como instrumento importante para o planejamento da ordenação e controle do uso do solo.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades<sup>4</sup> (MCidades), estabelecendo um marco nas políticas urbanas ao integrar diversas áreas com sua composição básica que envolvia a criação das Secretarias Nacionais de Habitação, Saneamento Ambiental, Mobilidade e Transporte Urbano, e Programas Urbanos. Dentro das áreas de competência do MCidades constavam: política de desenvolvimento urbano; políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito; política de subsídio à habitação popular, saneamento e transporte urbano; além de planejamento, regulação, normatização e gestão da aplicação de recursos em políticas de desenvolvimento urbano, urbanização, habitação, saneamento básico e ambiental, transporte urbano e trânsito (BRASIL, 2010a). O caminho para o Plano Nacional de Habitação (PlanHab) de 2010 passa pela implementação da nova Política Nacional de Habitação (PNH), em 2004, e pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), em 2005, instituído pela Lei Federal n. 11.124/2005, juntamente com o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS). A Lei n. 11.124/2005 estabelece a aplicação dos recursos do FNHIS nos programas que contemplem a implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos.

Em 2006, após muitas negociações foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada em 05 de janeiro de 2007, a Lei n. 11.445/2007, conhecida como Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB), que estabelece em seu art. 52, inciso I, a

---

<sup>4</sup> Extinto em 1º de janeiro de 2019 pelo atual governo federal. Suas atribuições foram fundidas com as do também extinto Ministério da Integração Nacional e assumidas pelo atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB). Somado a LNSB, instituiu-se, em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, outro marco legal importante para a área de saneamento básico. A PNRS, em consonância com a CF 1988, prioriza recursos aos Estados que instituírem microrregiões para integrar o planejamento e a execução das ações a cargo de Municípios limítrofes na gestão dos resíduos sólidos, situação pertinente em diversos municípios brasileiros (BRASIL, 2010c). Estima-se que no País existam entre 400 mil e 600 mil catadores e catadoras (IPEA, 2013), reflexo da desigualdade social existente. Diante disso, consta no art. 17 da PNRS como conteúdo mínimo para os Planos Estaduais metas para inclusão social efetiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis. Destaca-se aqui a necessidade do planejamento participativo e integrado para o saneamento básico.

A Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole (EM), estabelece diretrizes para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas por lei complementar pelos Estados que veio a ser modificada, estendendo seu âmbito de aplicação as unidades regionais definidas pela LNSB alterada pela Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. Esta última, fora o já citado, modifica outras seis leis, além da LNSB.

Além das políticas específicas já referidas e do esforço em integrá-las, metas e objetivos em escala global foram estabelecidos para ou em conjunto com a área do saneamento básico. Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, que ficou conhecida como ECO-92, o FNRU, juntamente com outras entidades, elaborou o Tratado Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis que trazia como princípios fundamentais o direito à cidadania, a gestão democrática da cidade e a função social da cidade e da propriedade. Cabe citar que no corpo do texto já se estabelecia como proposta a universalização da cobertura dos serviços públicos de saneamento básico e de infraestrutura, equalizando o acesso a todos os usuários urbanos e rurais. Em 1996, o FNRU acompanhou a 2ª Conferência Mundial Sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II), em Istambul. A Habitat II teve como resultado a Agenda Habitat, onde ficou estabelecido, entre outras coisas, que o direito à moradia

adequada fosse visto como direito social, posteriormente incorporado por emenda constitucional no art. 6º da CF 1988.

Em 2015, a Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável publicou os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), resultado de muitas negociações ao longo de anos. O Brasil foi um dos países participantes das sessões que culminaram na adoção dos dezessete ODSs que tratam sobre erradicação da pobreza, igualdade de gênero, mudanças climáticas e água e esgotamento sanitário, dentre outros. Cabe destacar que, ao se relacionar planejamento urbano e saneamento básico como medida de enfrentamento face às desigualdades existentes no Brasil, alguns dos ODSs (BRASIL, 2016) dialogam diretamente com essa problemática:

- ODS 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.
- ODS 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o esgotamento sanitário para todos.
- ODS 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.
- ODS 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Consta também no documento divulgado pela Organização das Nações Unidas (ONU) em parceria com o governo federal, as Metas para alcançar os dezessete ODS propostos. No que diz respeito ao ODS 6, por exemplo, encontra-se como meta “até 2030, alcançar o acesso universal e equitativo à água potável, segura e acessível para todos” e “apoiar e fortalecer a participação das comunidades locais, para melhorar a gestão da água e do saneamento” (BRASIL, 2016, p.7), reforçando a deliberação da Assembleia Geral das Nações Unidas de 28/07/2010, que aprovou a Resolução A/RES/64/292, que reconhece o acesso à água de beber segura e limpa e ao esgotamento sanitário como direitos humanos essenciais para a concretização de todos os direitos humanos. Esses objetivos e metas devem estar presentes nos instrumentos de planejamento e gestão do saneamento básico tanto na esfera Federal, quanto na Estadual e na Municipal.

Assim como a divulgação dos ODSs, a ONU, em 2017, publicou a Nova Agenda Urbana (A/RES/71/256), adotada na Conferência das Nações Unidas sobre Habitação

e Desenvolvimento Urbano Sustentável (HABITAT III), realizada em 2016, em Quito, Equador. A versão em português da Nova Agenda Urbana foi lançada em abril de 2019 e traz o compromisso de chefes de Estado e de Governo e outros representantes de adotar uma nova agenda urbana pautada no direito à cidade onde deve ser assegurado a todos os habitantes, inclusive os das gerações futuras, cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes, sustentáveis e que fomentem a qualidade de vida (ONU, 2019). Para isso, esses assentamentos devem cumprir “sua função social, inclusive a função social e ecológica da terra” a fim de alcançar o direito à moradia adequada, incluindo “acesso universal a sistemas de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário seguros e acessíveis, assim como acesso igualitário para todos a bens e serviços públicos de qualidade” em diversas áreas (ONU, 2019, p. 5).

Ao longo do documento fica evidente a presença do saneamento básico como parte de uma infraestrutura física e social básica amplamente defendida e que os representantes das nações farão esforços para que essa infraestrutura esteja integrada aos planos de desenvolvimento urbano e que sua implementação seja de forma “participativa, considerando soluções sustentáveis, inovadoras, eficientes no uso de recursos, acessíveis, específicas ao contexto e sensíveis a questões culturais”. O documento contempla também a promoção de investimentos em diversos sistemas que abrangem os componentes do saneamento básico e seus serviços.

Trabalharemos para equipar os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário com a capacidade de implementar sistemas de gestão sustentável dos recursos hídricos, incluindo a manutenção sustentável de serviços de infraestrutura urbana, por meio do desenvolvimento de capacidades com o objetivo de eliminar progressivamente as desigualdades e promover o acesso universal e equitativo à água potável segura e economicamente acessível para todos e a serviços de esgotamento sanitário e higiene adequados e equitativos para todos (ONU, 2019, p. 30).

Em paralelo à Conferência Habitat III, aconteceu o Fórum Resistência Habitat III – Todas as Vozes em Resistência, composto por movimentos sociais e organizações ligadas ao direito à cidade. O Fórum de Resistência teve como proposta trazer visibilidade aos temas não abordados pelo evento oficial como despejos forçados e pessoas em situação de rua ou em condições precárias. Em documento publicado, o Fórum tratou da especulação como fundamento da nova economia global; como os processos de urbanização serviram para ocultar o tratamento das cidades como

mercadoria; e como isso vem resultando em cidades segregadas e desiguais (FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA, 2016).

### **3.2.1 Saneamento Básico**

A gestão do saneamento básico no Brasil passou por diversas fases, iniciando aqui o recorte histórico em meados do séc. XX com a criação do Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) que depois passou a ser denominado de Fundação Serviços de Saúde Pública (FSESP) e, na década de 1990, após união com a Superintendência de Campanhas de Saúde Pública (SUCAM) passou a ser chamada de Fundação Nacional de Saúde (FUNASA), cujo objetivo sempre foi pautado na parceria com os municípios a fim de viabilizar os serviços públicos de saneamento básico.

Em 1959, foi criada a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), com o objetivo de combater as desigualdades sociais cujo estímulo acarretou na promoção do saneamento básico em diversos estados, incluindo a Bahia, entre outros (COSTA; RIBEIRO, 2013). Cabe citar a criação do Fundo Nacional de Obras de Saneamento (FNOS) que estipulava o mínimo de 2% da renda tributária da União para a execução de obras de saneamento para os municípios e a criação do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS). Foi também instituída por meio do Decreto-Lei n. 248, de 28 de fevereiro de 1967, a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB) (BRASIL, 1967a). Naquele momento, os serviços públicos de saneamento básico consistiam apenas em serviços de água e de esgotos, sendo as diretrizes estabelecidas pela PNSB voltadas somente a esses serviços.

Foi então a partir da Lei n. 5.318/1967 (BRASIL, 1967b), que instituiu a PNSB, que o saneamento passa a contar com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA), implementado a partir de 1971. Durante o período do regime militar, o saneamento vivenciou uma série de políticas de financiamento onde resultou na centralização dos recursos do Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) em mãos do então Banco Nacional de Habitação (BNH), cujo acesso se dava por meio de fundos criados e posteriormente absorvidos pelos estados, como o Fundo de Água e Esgoto (FAE). Como resultado dessa centralização, os municípios e estados tornaram-se dependentes da política de financiamento criada, situação compatível com o regime

político da época em que a perda de autonomia das instituições frente ao regime militar era frequente. Ainda caracterizando a gestão do saneamento nessa época, é importante ressaltar que a implantação do Planasa, cuja responsabilidade foi do Conselho Nacional de Saneamento (CONSANE), foi marcada pelo estilo tecnocrático presente em sua Comissão Diretora (COSTA; RIBEIRO, 2013). Todavia, mesmo com os técnicos das empresas estatais nas camadas alta da Administração Pública, a neutralidade esperada, devido à presença técnica, deu espaço a função empresarial também exercida por eles visto que a formação de diretrizes políticas e as tomadas de decisão atenderam às empresas nacionais e multinacionais, desenvolvendo assim um “complexo financeiro industrial estatal integrado de produção e domínio” (SOUSA; COSTA, 2016, p. 624).

A avaliação da implementação do Planasa é bem discutida na bibliografia nacional. Há inegável aumento da cobertura dos serviços públicos de água, mais que dos de esgoto, incentivo a criação de Companhias Estaduais de Água e Esgoto (CEAE) que passaram a exercer o papel de protagonista na prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o aumento de procedimentos técnicos e a melhoria na qualificação de mão de obra. Por outro lado, há também a concentração de investimentos em regiões mais desenvolvidas/ricas, a falta de integração com os municípios, além dos altos gastos com obras (SOUSA; COSTA, 2016; MORAES, 1993 apud COSTA; RIBEIRO, 2013; MONTEIRO, 1993 apud COSTA; RIBEIRO, 2013).

Com a extinção do BNH em 1986, o financiamento do saneamento ficou prejudicado iniciando um período de crise até o seu encerramento, sem data específica, porém com legado institucional presente até os dias atuais (COSTA; RIBEIRO, 2013). Com a promulgação da Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, inicia-se uma nova fase legal regulatória do saneamento básico. A Lei Nacional de Saneamento Básico (LNSB) conceitua 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 e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (BRASIL, 2007).

No final da década de 1980, com a promulgação da CF 1988, os municípios e estados passaram a ter autonomia e o bem-estar social passou a ser fundamentado pelos

direitos sociais e assegurado pelo Estado, o que inclui o saneamento básico, cuja melhoria das condições passou a ser tarefa comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Na tentativa de dar seguimento as diretrizes para o saneamento básico (termo utilizado na CF 1988), algumas ações no âmbito institucional foram feitas, principalmente no que diz respeito ao financiamento. Cabe citar o Projeto de Lei da Câmara (PLC) n. 199/1993, que propunha a criação de um conselho nacional e de um fundo para o saneamento, aprovado pelo Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal) em 1994, e vetado integralmente, em 05/01/1995, pelo então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso. Sem um fundo específico, os investimentos ficaram à mercê do FGTS, de poucos recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Nesse contexto político-econômico, os serviços públicos tinham como solução para a falta de investimentos recorrer às concessões privadas. Destaca-se também o Projeto de Lei do Senado (PLS) n. 266/1996, que usurpava a titularidade dos municípios e tornava os serviços públicos de saneamento básico mais atrativos para a iniciativa privada, mas que não logrou aprovação. E por fim, já em 2001, o Projeto de Lei (PL) n. 4.147 do Poder Executivo, que “não passava de incorporação pelo governo brasileiro, de conjunto de iniciativas propostas pelo BIRD” (COSTA; RIBEIRO, 2013, p. 478).

A partir do MCidades, criado em 2003, no governo do então Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, foi proposto o PL n. 5.296/2005 e, por meio de muitas negociações no Congresso Nacional, aprovado o novo marco legal regulatório para o saneamento básico, com a promulgação da Lei n. 11.445/2007. A LNSB 2007 definiu que os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base na articulação entre as políticas de desenvolvimento urbano, de habitação, de promoção da saúde e de proteção ambiental, além de elucidar que a integração das infraestruturas e serviços devem visar a minimização dos impactos ambientais relacionados à implantação, das obras e dos serviços públicos de saneamento básico. Assim, assegura que estas sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e a saúde (BRASIL, 2007).

Mesmo que nas diretrizes estabelecidas na LNSB haja o entendimento acerca da titularidade municipal dos serviços públicos de saneamento básico de interesse local, como estabelecido no art. 30, inciso V, da CF 1988, ficou o questionamento quanto à

titularidade desses serviços quando de interesse comum. Um exemplo dessa questão aconteceu nos estados do Rio de Janeiro e da Bahia, sendo que, após muitos anos de tramitação, o Supremo Tribunal Federal julgou as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) 1.842-RJ e 2.077-BA, acordando que a titularidade dos serviços é do município, mas que o exercício da titularidade em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, deve ser compartilhado por municípios e estado, posteriormente incorporado pela Lei n. 14.026/2020.

Outro aspecto a ser destacado na LNSB é a diferenciação entre a gestão e a prestação dos serviços, cabendo aos municípios a formulação de sua política pública de saneamento básico e a elaboração, de forma participativa, do plano municipal de saneamento básico como instrumento de planejamento. Essa decisão aproxima a gestão dos serviços da participação popular, pois uma vez que os problemas devem ser entendidos numa escala local, as soluções também devem ser propostas levando em consideração as diferentes realidades, de preferência de forma integrada a outras políticas urbanas, como a do próprio planejamento urbano. A participação da sociedade frente à gestão contou também com a exigência da transparência nos investimentos provenientes do governo federal. O controle social passou a ser reconhecido como uma das funções da gestão dos serviços públicos do saneamento básico, juntamente com o planejamento, regulação, prestação de serviço e fiscalização, por meio também do seu Decreto Regulamentador n. 7.217, de 20 de junho de 2010.

Destaca-se também na LNSB a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), instituído na Lei e aprovado pelo Decreto n. 8.141, de 20 de novembro de 2013. O Plansab está baseado no planejamento integrado do saneamento básico, envolvendo os quatro componentes do saneamento: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas e prevê avaliação anual e revisão a cada quatro anos. Em 2008, o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi instituído por meio da Portaria n. 462, de 24 de setembro de 2008, para conduzir os trabalhos de elaboração do Plano que contemplou três etapas: I) formulação do “Pacto pelo Saneamento Básico: mais saúde, qualidade de vida e cidadania”; II) elaboração do “Panorama do

Saneamento Básico no Brasil”, como subsídio para a elaboração do Plano; e III) publicação da “Consulta Pública”, quando foi submetida à sociedade a versão preliminar do Plano (BRASIL, 2013).

A elaboração do Plansab não se limitou a um processo técnico-científico. O contexto social, político e econômico foi levado em consideração no processo de elaboração do Plano, que por sua vez foi sustentado em princípios fundamentais, como: universalização; equidade; integralidade; intersetorialidade; sustentabilidade dos serviços; participação e controle social; e matriz tecnológica. Desses sete princípios, destaca-se aqui nesse trabalho a universalização, a equidade e a intersetorialidade.

Segundo o Plansab, considera-se universalização “a ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico” (BRASIL, 2013, p. 34). Além do conceito de acesso para todos os domicílios, a universalização aborda também o acesso integral ao saneamento básico, ou seja, o princípio não deve ser empregado de forma isolada a cada componente. Para que a universalização seja atingida é necessário compreender as diferentes realidades sociais, políticas e econômicas, principalmente por se tratar de um plano nacional para um país extremamente desigual. Questões que envolvem a capacidade financeira de cada indivíduo em arcar com os serviços públicos de saneamento básico podem ser um desafio para a universalização e, portanto, devem fazer parte do planejamento do saneamento básico em todas as esferas administrativas. A universalização de um serviço significa o acesso igual para todos, sem barreiras legais, econômicas, fiscais ou culturais (PAIM, 2011).

A equidade foi conceituada pelo Plansab com “a superação de diferenças evitáveis, desnecessárias e injustas” (BRASIL, 2013, p. 34). Embora possa ser considerado sinônimo de igualdade, a equidade para área de saneamento básico pode ser lida como “tratamento desigual para desiguais”, que corresponderia a equidade vertical (VIEIRA DA SILVA; ALMEIDA FILHO, 2009, p. 218). Ao se tratar de uma área desigual, atender igualmente pessoas em diferentes condições poderia resultar na conservação dessas desigualdades (PAIM, 2011). Esse conceito articula-se ao princípio da universalização uma vez que admitindo priorizar “aqueles que mais necessitam para se chegar à universalização” (BRASIL, 2013, p. 35).

Por fim, a intersetorialidade foi destacada nesse trabalho por considerar o “compartilhamento e o diálogo entre tecnologias e práticas setoriais” além do trabalho em conjunto com a transversalidade, promovendo uma articulação entre setores (BRASIL, 2013, p. 35). O termo intersetorialidade é utilizado também com um sinônimo de interdisciplinaridade, onde é sugerido a integração entre disciplinas, ou no caso do saneamento básico, a integração também de setores. A setorização dos problemas públicos, conduz à fragmentação, sendo alvo de críticas por conta da pouca capacidade de resolução de problemas e de gastos (MORAES, 2007) e, por isso, a intersetorialidade é um dos princípios fundamentais do Plansab selecionado para esse trabalho.

A LNSB de 2007 é um marco na história do saneamento básico brasileiro, estabelecendo princípios fundamentais para a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, e o Plansab utiliza princípios que podem embasar a elaboração de planos estaduais e municipais de saneamento básico capazes de reduzir as desigualdades sociais que envolvem o saneamento básico.

Como citado anteriormente, em 2020 em meio a pandemia da COVID-19 causada pelo novo coronavírus, o SARS-CoV-2, que evidenciou as desigualdades sociais existentes no Brasil ao tornar público a dificuldade no acesso aos serviços públicos de saneamento básico para simples manutenção da higiene pessoal da população, principalmente o serviço público de abastecimento de água, foi aprovado, sem a participação pública, o PL n. 4.162/2019 do Poder Executivo pelo Senado Federal e sancionada pelo presidente da República, a Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020 que modifica sete leis, entre elas, a LNSB.

A modificação do marco legal regulatório do saneamento básico abre caminho para beneficiar o setor privado, principalmente quanto à prestação dos serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, e teve dezoito dispositivos vetados pelo presidente da República e posteriormente mantidos pelo Congresso Nacional. No parágrafo único do artigo 19, essa Lei considera planos de saneamento básico os estudos que fundamentem a concessão ou a privatização dos serviços, desde que cumpram com os requisitos legais necessários (BRASIL, 2020, s.p.). Até o momento, quatro Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) encontram-se ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF) contra essa Lei, estando na agenda do

STF para o mês de novembro de 2021 a apreciação e julgamento de duas dessas ADIs.

O arcabouço político-institucional do saneamento básico pós a LNSB continua enfrentando diversos desafios. A crescente participação de empresas privadas na prestação de serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a dificuldade de se implementar uma regulação independente, a árdua tarefa do exercício do controle social em tornar o saneamento básico uma política mais transparente, juntamente com a integração das políticas públicas de desenvolvimento urbano, são alguns dos desafios a se enfrentar. O conceito de saneamento básico vem sendo construído socialmente ao longo do tempo, suas ações são essenciais a vida humana, sendo, portanto, de caráter social, por isso sua promoção deve envolver diversos atores e em diversos níveis (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021). A evolução do desenvolvimento urbano no País e a forma como ele se deu interfere na história da gestão da própria cidade e do saneamento básico, assim como na abordagem para enfrentamento dos desafios atuais.

### **3.2.2 Instrumentos de planejamento**

A CF 1988 elevou as questões urbanas ao interesse nacional a partir das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes bem como da função social da propriedade (arts. 182 e 183). Quase treze anos após a promulgação da CF 1988, é sancionada a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os arts. 182 e 183 da CF 1988, nominada pela própria Lei de ECidade.

O ECidade estabelece normas de ordem pública e interesse social com foco na regulação do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, promovendo o equilíbrio ambiental. No seu art. 2º, o ECidade define como objetivo da política urbana “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (BRASIL, 2001, p.1) e traz como uma das diretrizes da política urbana o direito às cidades sustentáveis entendido como:

[...] o direito à terra urbana, à moradia, **ao saneamento ambiental**, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001, p.1, grifo nosso).

O ECidade é a primeira lei ordinária que traz o saneamento ambiental como direito à cidade, mas não define o entendimento do termo saneamento ambiental. A CF 1988 utiliza a terminologia saneamento básico, onde em seu art. 21, inciso XX, estabelece como competência da União “instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” (BRASIL, 1988, s.p.). Portanto, foram dezoito anos para que esse dispositivo fosse regulamentado pela Lei n. 11.445/2007, a LNSB, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e conceitua o entendimento de saneamento básico, atendendo a terminologia utilizada na CF 1988.

Outra diretriz presente no ECidade é a gestão democrática, aqui já citada, que propõe uma coparticipação dos diversos atores nas tomadas de decisão, tornando possível a construção do ambiente urbano considerando a participação da população. A fim de garantir a gestão democrática, o ECidade estabelece órgãos colegiados e seus variados níveis, audiências e consultas públicas, conferências e a própria iniciativa popular de projetos de lei, planos, entre outros. O proposto no ECidade permite, que o exercício de cidadania não aconteça apenas nas eleições, mas também na construção das políticas públicas e de seus instrumentos.

No Capítulo II do ECidade são apresentados os instrumentos de política urbana que, caso instituídos, passam a possibilitar a atribuição da função social e da gestão democrática da cidade (CARVALHO, 2001). São eles: os planos de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social em seus diversos níveis; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal; institutos tributários e financeiros; institutos jurídicos e políticos; e o estudo prévio de impacto ambiental (EIA), bem como o estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

### *3.2.2.1 Plano Diretor e Planejamento Estratégico*

O instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, como o próprio ECidade estabelece em seu Capítulo III, é o Plano Diretor (PD). O ECidade foi responsável pela ampliação da obrigatoriedade do PD, antes direcionada às cidades com mais de vinte mil habitantes como estabelecida no art. 182 da CF 1988 e agora

pelo art. 41 do ECidade, também aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, às áreas de especial interesse turístico e às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Além disso, as cidades que estão inclusas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, tem o PD como obrigatoriedade (incluído pela Lei n. 12.608/2012). Aliado a isso, o ECidade também ampliou o espaço da sociedade na formulação dos planos quando passou a garantir a participação e controle social, além de fortalecer a regulação pública do solo urbano com “novos instrumentos sintonizados com os princípios da função social da propriedade” (MOREIRA, 2008, p. 6).

O planejamento urbano passa a ser visualizado em dois segmentos, um por meio do PD e outro pelo controle do uso e ocupação do solo e planejamento setorial, sendo o segundo o único existente na prática e na aplicação, diferente do PD que, em geral, fica restrito a teoria (VILLAÇA, 1999). O processo de planejamento urbano aborda simultaneamente a dimensão política e técnica onde o planejamento urbano é objeto de uma proposta social, responsável por administrar os conflitos de interesse no processo, para então transformar a sociedade garantindo o bem-estar dos cidadãos e o direito à cidade. Todavia, para essa análise situacional/diagnóstico de problemas sendo o PD responsável pelas resoluções, torna-se necessário o uso de instrumentos técnico-científicos, político-institucionais e econômico-financeiros (CARVALHO, 2001). Sendo o PD um instrumento político, espera-se que ao menos dois aspectos importantes sejam levados em consideração: transparência; e democratização (BRAGA, 2001), mesmo que isso não garanta que ele de fato amenize as questões urbanas. Como em toda política pública, a transparência é fundamental para a implementação do PD o que se pode observar quando se tornam públicas as diretrizes e prioridades do município, enquanto a democratização do planejamento dar-se-á pela participação da sociedade em todo processo o do Plano, que é garantido por lei, assim como a “participação ativa das entidades representativas da sociedade na elaboração do plano diretor garante sua legitimidade e propicia condições para sua efetiva implementação” (BRAGA, 2001, p. 98).

Enquanto observava-se um avanço em termos de marcos regulatórios e institucionais, obtidos a partir do final do século XX com a CF 1988, o Brasil vivenciava a ampliação das desigualdades sociais com o crescimento das camadas populares, como a classe operária de São Paulo e a formação da periferia do Rio de Janeiro. Apesar de acontecido de maneira distinta entre as cidades e regiões, o País inteiro experimentou esse acontecimento. Com a maior disponibilidade de subsídios públicos para a produção habitacional, juntamente com o crescimento da economia, as cidades brasileiras enfrentaram o desafio de absorver todo esse crescimento populacional ao mesmo tempo que se buscava melhorar as condições de urbanização levando em consideração também a questão ambiental, antes renegada. Entretanto, o País também tinha que lidar com a precarização das relações de trabalho, decorrente da forma de produção capitalista que se instalou também na periferia, o que veio a ampliar o setor informal e serviu como base para o surgimento da pobreza urbana, tornando ainda mais visível as desigualdades sociais no País (CAIADO, 2016). O processo político e econômico teve como aliado o planejamento urbano, utilizado como “instrumento de dominação ideológica” que contribuiu para a “formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo” (MARICATO, 2000, p. 124).

O modelo econômico excludente e concentrador de renda, experimentado em meados do séc. XIX resultou no crescimento das cidades de forma rápida e sem qualquer infraestrutura trazendo consigo a segregação espacial de bairros e espaços. A abertura das barreiras nacionais, principalmente após o Plano Real, já no século XX, bem como as políticas de integração comercial como o Mercosul e o aprofundamento do programa de privatização na segunda metade da década de 1990 com, fez com que o Estado perdesse cada vez mais seu papel como provedor do bem-estar econômico e social. Na era da economia de mercado orientada pelo neoliberalismo, a “mundialização dos mercados” surge no País a partir de um processo de “reconversão industrial” marcado pela flexibilização das relações de trabalho (ROLNIK, 1996, p. 354), agravando a situação da moradia e do direito à cidade<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Mesmo que o termo “direito à cidade” tenha origem em *Le Droit à la ville* de Henri Lefebvre em 1968, a referência aqui leva em consideração David Harvey, que vai trabalhar o direito à cidade como um direito humano ao analisar o papel do espaço urbano “como canal de absorção de capital excedente” e esclarecer que a crise urbana deve ser vista como uma luta global contra o capital financeiro (HARVEY, 2008, p. 82).

Com a mudança do perfil de governança nas cidades, acontecendo sob a influência do neoliberalismo e por todas as mudanças que a globalização da economia trouxe para a gestão municipal, é necessária uma abordagem sobre o tipo de planejamento que vem sendo implementado nas metrópoles desde o final da década de 1990 e final dos anos 2000. Essa nova governança se inspira no planejamento empresarial e, portanto, trata a cidade como uma empresa imersa numa competição onde se faz necessário utilizar estratégias de marketing para promoção da imagem da cidade (CARVALHO; PEREIRA, 2013). Além do plano estratégico, o marketing de cidade é visto como uma série de orientações face ao cumprimento das necessidades do consumidor, que nesse caso pode ser o cidadão, o turista, o empresário, ou qualquer outro interessado, sendo assim um instrumento importante do planejamento novo que visa “recuperar sua legitimidade quanto à intervenção pública na cidade” (SANCHES, 1999, p.115).

Uma vez que os planos estratégicos trabalham com ações a longo prazo que objetivam o crescimento econômico e o desenvolvimento urbano, podendo ser traduzidas na execução de grandes projetos, a relação entre os dois instrumentos dar-se-á pelo fato de que o planejamento estratégico almeja a produção de uma imagem da cidade mediante a necessidade de construir ou modificar as “imagens de marca” já existentes. Para tal feito é utilizado o marketing de cidade para promover o que se pretende (turismo, tecnologia, cultura, esportes etc.). Com novos objetivos competitivos e sob uma nova ordem global de posicionamento das cidades, as governanças passam constantemente por mudanças nas estruturas econômicas e sociais das cidades. Associadas a essas mudanças estão, além da já citada flexibilização e precarização das relações de trabalho, a expansão do espaço urbano para as bordas. Essas mudanças estão intimamente ligadas ao empobrecimento do centro e a difusão de novos padrões habitacionais de alta e média renda.

Para “suprir” o abandono do Estado de algumas funções de planejamento e gestão urbana, o papel do setor privado aumentou afirmando a lógica do capital na produção e reprodução da cidade (CARVALHO; PEREIRA, 2013). A grande problemática aqui é que para se atingir um objetivo (que pode ser lido/vendido como o desenvolvimento e crescimento da cidade), a governança passa a negociar com o setor privado, de forma que a gestão local passa a ter um viés explicitamente empresarial. Como

processo para tal objetivo, há uma flexibilização das normas de parcelamento e uso do solo, dando todas as ferramentas para a lógica do mercado reger a grande transformação que a cidade irá passar para modificar sua imagem e, assim, competir no mercado global. Desse modo, tanto o plano estratégico quanto o marketing da cidade, podem ser considerados instrumentos que legitimam a cooperação entre os agentes dominantes interessados no lugar (SANCHES, 1999). Essa possibilidade reascende a preocupação ao tratar a cidade como produto a ser vendido, uma vez que essa colaboração entre os agentes significa na prática um papel cada vez maior dos agentes privados nos processos de formulação das políticas públicas, o que acaba colocando os programas sociais em posição menos prioritária quando se trata de estratégias de enfrentamento dos problemas urbanos.

O planejamento estratégico é visto também pela ótica da metáfora “cidade-empresa”, amplamente discutida entre o final da década de 1990 e o início dos anos 2000, onde o simples existir dessa metáfora já permite o desenvolvimento de modelos e práticas que partem da gestão empresarial e como consequência tem transformado a gestão urbana contemporânea. Após a crise fiscal na década de 70, as cidades foram “forçadas a uma postura mais agressiva” a fim de obter recursos, uma vez que as formas tradicionais de planejamento já não eram capazes de contribuir para o enfrentamento da crise (OLIVEIRA, 1999, p.146). Desse modo, surgem os “gerentes urbanos” e suas metodologias vindas do planejamento estratégico empresarial para gerir as cidades (OLIVEIRA, 1999, p.142). Seguindo essa lógica, Kaufman e Jacobs (1996) consideram o planejamento estratégico como um instrumento orientado para ações, resultados e implementações dentro de um programa baseado na cooperação público-privada.

O planejamento estratégico aqui citado, também referenciado como empreendedorismo urbano ou planejamento empresarial de cidades, difere bastante do planejamento estratégico situacional, trabalhado por Matus (1989). O planejamento estratégico situacional é estruturado em problemas e oportunidades como um plano cujo objetivo é derrotar ou conquistar um oponente (MATUS, 1989 apud OLIVEIRA, 1999). Surge aqui uma preocupação quando se trata da cidade-empresa, mesmo que numa metáfora e não no sentido literal, a partir do momento em que compara a prestação de contas de uma cidade democrática com a de uma

empresa. A prestação de contas não mais seria à população e sim aos acionistas e, conseqüentemente, como numa empresa, o direito à cidade seria então “proporcional à capacidade de investimento do cidadão” (OLIVEIRA, 1999, p.153). Tal entendimento vai totalmente de encontro com a ideia de se manter as funções sociais da cidade. A ideia de cidade-empresa evoluiu para a cidade como meio de ampliação dos negócios administrados pelos empresários, pelo setor privado, que ocupam cada vez mais espaço na gestão da cidade.

As cidades contemporâneas ora são vistas como locus privilegiado dos meios de consumo coletivo, requeridos pela reprodução da força de trabalho (MONTE-MÓR, 2015), ora são vistas como palco de manifestações populares, que reivindicam desde a redução da tarifa cobrada pelo transporte público ao direito à cidade e aos serviços públicos (TAVOLARI, 2016). A cidade não é mais espaço onde está a casa principal, trata-se mais do que nunca do espaço de luta permanente.

Dentre os diversos desafios que acompanham o processo de “reestruturação socioproductiva e territorial”, inclusive as adversidades relacionadas às “disparidades socioespaciais que marcam o território brasileiro na escala macrorregional e urbana” (ROLNIK; KLINK, 2011, p. 91), encontra-se o desafio de prover os serviços públicos de saneamento básico para todos. Assim, como o ECidade traz para o planejamento urbano o PD como instrumento, desde a LNSB 2007 que o planejamento para o saneamento básico deve ser feito por meio dos planos municipais. É a partir desses planos que se estabelecem os contratos para a prestação de serviço. Além da participação e controle social, a LNSB traz como obrigatoriedade a fiscalização e regulação da prestação dos serviços públicos de saneamento básico, que articulada à questão tarifária influencia no acesso aos serviços. O saneamento básico é um dos responsáveis pela garantia do mínimo existencial social e mesmo não sendo expressamente citado como direito social na CF 1988, pode-se dizer que faz parte dos “serviços públicos indispensáveis a efetivação dos direitos sociais” (CARVALHO; ADOLFO, 2012, p. 8).

O Brasil, por ser um país com alta desigualdade social, é desigual também no quesito acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Do ponto de vista instrumental, espera-se que o PD consiga guiar o combate à pobreza urbana e as desigualdades sociais. Salvador, área de estudo desse trabalho, detém um processo de urbanização

que dialoga diretamente com as desigualdades sociais que ainda prevalecem na cidade. Em termos de planejamento, a capital baiana tem um histórico complexo envolvendo o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) e mais recentemente o Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI), esse último em elaboração.

### **3.3 Salvador**

Construída para ser uma cidade fortificada, Salvador foi um dos primeiros centros urbanos do Brasil e da América Latina, e teve o Estado Português e a Igreja Católica como os pioneiros do seu processo de urbanização (GORDILHO-SOUZA, 2011). Muito marcada pela economia mercantil, com agentes privados ligados à produção agrícola e ao comércio portuário, a configuração urbana de Salvador permaneceu sem muitas alterações até meados do século XIX.

A partir de 1860, com a instalação da ferrovia *Bahia and San Francisco Railway*, fez-se necessário um sistema de transportes urbanos que interligasse a Cidade, facilitando a circulação de pessoas e mercadorias. É também a partir da segunda metade do século XIX que Salvador começa a ter, de forma progressiva, melhorias na infraestrutura urbana e em serviços, como a canalização de gás para iluminação e o abastecimento de água, que foi introduzido pela Companhia do Queimado (CUNHA, 2019). Ainda com o crescimento demográfico lento, mas com os transportes mecanizados, Salvador começa a expandir suas vias e, conseqüentemente, suas áreas ocupadas. Em termos de moradia, a expansão resulta na procura por lugares mais afastados, iniciando a tradição de “casa de veraneio” pela população mais abastada. A população de baixa renda, aproveitando esse processo, passa a povoar as margens das novas vias.

No início do século XX Salvador vivencia um processo de adensamento de algumas áreas, ao mesmo tempo que há expansão periférica de outras, mantendo assim sua configuração urbana até metade do século passado (BRANDÃO, 1978). É a partir da década de 1940 que a Cidade começa sua transformação, muito em decorrência do desenvolvimento do centro comercial que modifica a dinâmica da população em relação à demanda por áreas residenciais.

Essa demanda foi levantada por todas as classes sociais e encontrou no mecanismo de especulação imobiliária um desserviço à sua resolução. A classe alta contribuiu com a corrida da especulação aumentando o custo da habitação, trazendo como consequência para a classe média a dificuldade em corresponder aos preços ofertados (BRANDÃO, 1978). Além disso, no processo de especulação imobiliária, as áreas até então povoadas pela classe baixa também foram ocupadas, fazendo com que os antigos moradores fossem reassentados. A população de baixa renda, desfavorecida pelas soluções ofertadas, começa o processo de autoconstrução, ou construção clandestina de novas habitações.

Entre 1940 e 1950 surgem as primeiras “invasões” (ocupações) em terrenos baldios e trechos alagados da Orla Marítima. O termo para essas ocupações coletivas que se difundiram em Salvador foi amplamente utilizado pela população em geral. A invasão consistia em adentrar os terrenos privados, do Município, do Estado ou da União, construir rapidamente, de forma precária, o que seriam habitações e dividir o terreno em lotes. A questão sociológica do termo e da ação em si leva em consideração “o tempo de sua formação, a dinâmica do seu crescimento e a natureza dos grupos que as promovem” (BRANDÃO, 1978, p. 7). As invasões são o retrato dos conflitos de interesse entre os proprietários e os ocupantes, e caracterizam a luta pelo espaço urbano em Salvador (CARVALHO, 2002).

Com o tempo de formação mais avançado, as áreas ocupadas vão dar espaço a bairros da Salvador contemporânea, como é o caso da invasão do Corta-Braço, datada de 1946, cujo terreno era da Prefeitura Municipal de Salvador (PMS) e tornou-se posteriormente o bairro do Pero Vaz. Essa dinâmica habitacional acaba fazendo parte do processo de ocupação e organização do espaço urbano de Salvador ao longo do século XX, como é o caso da invasão das Malvinas, que ocorreu na década de 1980 e abriga atualmente o Bairro da Paz.

É necessário destacar que as invasões / ocupações, na tentativa de “solucionar” o problema de habitação das camadas mais pobres, pelas camadas mais pobres, forçou um processo de urbanização na Cidade. As áreas periféricas que eram ocupadas não tinham serviços básicos e quase nenhuma infraestrutura, o que acabava acontecendo após lutas e enfrentamentos pelo direito de permanecer nessas áreas.

A partir da segunda metade da década de 1940, impulsionada por fatores socioeconômicos, fluxo populacional e momentos de urbanização intensiva, Salvador passa a organizar-se como cidade moderna e, em 1942, é criado o Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade do Salvador (EPUCS), que definiu boa parte das diretrizes que viriam a compor o “primeiro plano diretor moderno” da Cidade (GORDILHO-SOUZA, 2011, p. 378). A partir daí surgem as grandes obras de expansão urbana, as primeiras avenidas de vale, além da já citada ocupação informal da população de baixa renda na periferia.

Entre 1940 e 1970, Salvador tem um crescimento populacional alto, fazendo com que a população no final do século XX atingisse a marca de 2 milhões de habitantes (Tabela 01). Os sinais de que a modernização de Salvador seguiria por um caminho excludente para parte dessa população já existiam antes da segunda metade do século XX, porém, após a Lei da Reforma Urbana, Lei n. 2.181, de 24 de dezembro de 1968, que autorizava a alienação de bens dominicais, a Prefeitura transfere parte de suas propriedades para o setor privado, confirmando o espaço do capital imobiliário da organização do espaço urbano (CARVALHO; PEREIRA, 2008).

**Tabela 01** - População de Salvador de acordo com os Censos Demográficos de 1890 a 2010

Ano	População
1890 <sup>1</sup>	174.412
1900 <sup>1</sup>	205.813
1950 <sup>1</sup>	417.235
1970 <sup>2</sup>	1.531.242
1991 <sup>3</sup>	2.072.058
2000 <sup>3</sup>	2.440.828
2010 <sup>3</sup>	2.675.656

Fonte: IBGE, 2010 (Censo Demográfico, 1890, 1900, 1950, 1970, 1991, 2000 e 2010).

(1) População presente. (2) População recenseada. (3) População residente.

Grandes intervenções públicas e privadas foram realizadas entre 1960 e 1980 como, por exemplo, a Avenida Paralela (atual Avenida Luís Viana Filho) que marcaria o eixo de expansão da Cidade, juntamente com o Centro Administrativo da Bahia, também na mesma região, e a nova Estação Rodoviária juntamente com o Shopping Iguatemi (atual Shopping da Bahia). Até a década de 1970, o Centro Antigo detinha a maior parte das atividades econômicas e comércio, porém, com os citados empreendimentos marcando um outro eixo de expansão, o novo centro urbano de

Salvador se consolida, alterando a dinâmica no antigo centro e trazendo como consequência o seu gradual esvaziamento e decadência (GORDILHO-SOUZA, 2011).

Nessa ocasião a capital baiana passa a ser dividida em três eixos de expansão: a Orla Marítima; o “Miolo”; e o Subúrbio Ferroviário (CARVALHO; PEREIRA, 2008). Os eixos seguem características distintas de ocupação, sendo a Orla a área nobre, dotada de serviços e infraestrutura e continuamente beneficiada com investimentos. O “Miolo” de Salvador recebe esse nome por uma questão geográfica: se situa na parte central do Município, numa posição estratégica entre a Av. Paralela/Luís Viana Filho e a BR-324, rodovia federal que dá acesso a capital da Bahia. Sua ocupação foi acelerada e a especulação imobiliária estimulada principalmente pós Lei de Reforma Urbana, devido à expansão do capital imobiliário na região (FERNANDES, 2004). Por fim, o terceiro eixo de expansão, o Subúrbio Ferroviário, teve sua ocupação impulsionada, inicialmente, pela implantação da *Bahia and San Francisco Railway*, ainda no século XIX e posteriormente, já em meados do século XX, devido aos loteamentos populares que, sem controle urbanístico, ocuparam aquela área (FERNANDES, 2004).

Até o final do século XX a ocupação urbana de Salvador foi marcada por espaços complexos, resultantes das crescentes demandas e diversas produções imobiliárias (GORDILHO-SOUZA, 2011). Na tentativa de organizar e planejar o espaço urbano, juntamente com o que viria a ser a primeira tentativa de planejamento, feita por Mário Leal na década de 1940, outros planos foram desenvolvidos para Salvador em diferentes momentos. Em suma, o processo de urbanização de Salvador revelou e/ou ampliou as desigualdades existentes e, conseqüentemente, trouxe à tona diversos problemas socioambientais. O recrudescimento da pobreza urbana tornou-se não só uma realidade como também um desafio ao planejar a Cidade. Sendo o planejamento das cidades um direito especial, inerente a gestão municipal que tem o Plano Diretor como um dos principais instrumentos de planejamento urbano e ambiental, observa-se na elaboração e implementação do instrumento de planejamento, o potencial de propor melhorias na qualidade de vida no Município. Pode-se dizer o mesmo do Plano Diretor de Saneamento, estabelecido pela Lei Orgânica do Município (LOM) de 1990 (SALVADOR, 1990), nunca elaborado, ou do Plano Municipal de Saneamento Básico, instrumento de planejamento estabelecido pela LNSB 2007 e PDDU 2007, cujo

objetivos e diretrizes tem o potencial de reduzir a pobreza urbana e garantir acesso e o direito à cidade por meio do acesso aos serviços públicos de saneamento básico.

### ***3.3.1 Instrumentos de Planejamento Urbano em Salvador***

Entre o século XX e XXI Salvador teve como instrumentos de planejamento alguns planos de intervenção urbana. No início do século XX, o sistema de abastecimento de água de Salvador era precário e insuficiente. Com intuito de ampliar o abastecimento de água e esgotamento sanitário, Salvador, ainda Intendência nessa época, contraiu um empréstimo externo e realizou concorrência pública para conceder à iniciativa privada a exploração dos serviços (CUNHA, 2019). A única proposta apresentada e, portanto, a vencedora, veio do engenheiro baiano Theodoro Sampaio. O plano abordava o saneamento como uma questão urbana, incluindo a questão da habitação (SILVA, 2013). Para tanto, seu escritório elaborou plantas da Cidade e mapeou os mananciais hídricos e Theodoro obteve o direito de projetar, construir e explorar os serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, o que aconteceu (CUNHA, 2019). Salvador passou de 53km para 90km em termos de tubulações de abastecimento de água e de 4km a 27km em termos tubulações de esgotamento sanitário. Os números, apesar de progressivos, são bem menores aos que foram projetados por Theodoro Sampaio. Os conflitos entre o escritório do engenheiro e a gestão municipal acompanharam o contrato estabelecido, onde Theodoro Sampaio alegava que a descontinuidade das obras era responsabilidade da Intendência ao mesmo tempo em que as obras complementares previstas não foram realizadas (CUNHA, 2019).

Foi nas primeiras décadas do século XX que o movimento de modernização da Cidade se iniciou com o plano de J.J. Seabra, que governou o Estado de 1912 a 1916. O plano previa ampliação da área do comércio e para tal, parte das edificações no Centro Histórico e Comércio foram demolidas. O governo de J.J. Seabra dialogava bem com a proposta do urbanismo sanitaria-higienista que expulsava para embelezar, demolia para apagar vestígios e abria vias para circular ar, tanto quanto mercadorias.

Nesse momento ainda não havia legislação urbana e muito do que era proposto vinha das normas higienistas-sanitaristas, até 1920 com os Códigos de Postura (GORDILHO-SOUZA, 2011). Os Códigos de Postura ou Livros de Postura já existiam em Salvador desde o período Colonial e eram constituídos de normas regulatórias de convivência onde a moral e bons costumes eram sempre citados bem como as multas para aqueles que não obedecessem às regras. Todavia, com o crescimento e o desenvolvimento social avançando, bem como o sistema político da Cidade se alterando, os códigos foram se tornando complexos na tentativa de se tornar controlada toda a vida cidadina/cotidiana (SÁ, 2011). O último, aprovado em 1920, trazia regras sobre habitação e saneamento, inclusive a determinação da localização das habitações para população de baixa renda e divisão de lotes (GORDILHO-SOUZA, 2011). A preocupação com o saneamento dos espaços insalubres como o Centro Histórico é presente nos livros, porém, acima da preocupação estava a arrecadação “a pretexto de evitar a prisão do infrator das posturas, a Intendência Municipal, geralmente, optava pela cobrança da multa” (SÁ, 2011, p. 279).

As discussões sobre a Cidade vão culminar na I Semana de Urbanismo de Salvador, realizada em 1935 com o objetivo de tornar público e discutir os planos para a Cidade de Salvador<sup>6</sup>. A Semana de Urbanismo foi organizada pela Sociedade dos Amigos de Alberto Torres e pela Comissão do Plano da Cidade de Salvador, essa criada um ano antes. A Comissão do Plano foi criada com “propósito principal de organizar e executar o Plano de Urbanismo da capital baiana” e era composta pela Prefeitura, Estado e outras entidades, cada uma com suas devidas atribuições (BATISTA, 2014). Destaca-se aqui as atividades de “Águas e esgotos; limpeza pública e particular” como atribuição do Estado, “Calçamento; novas ruas e praças”, “arquitetura urbana e paisagista; construções civis” e “cidades-jardins, vilas proletárias e construções baratas” de responsabilidade da Prefeitura (BATISTA, 2014, p. 52). Ao decorrer da Semana de Urbanismo foi apresentado conceitos e ideias que se propunham transformar Salvador em uma cidade civilizada e perfeita. A Semana de Urbanismo marca a transição do urbanismo sanitaria para o urbanismo moderno (PALMA, 2008).

---

<sup>6</sup> Em 1929 Salvador deixa de ser Intendência com a criação da Prefeitura Municipal de Salvador.

Na década de 1940 com a criação do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS) é retomada a política de urbanização de Salvador. À frente do plano de conjunto para Salvador estava o engenheiro Mario Leal Ferreira. O contrato estipulava o prazo de três anos e teve seu prazo dilatado duas vezes. Com o falecimento de Mario Leal, em 1947, Diógenes Rebouças, gerente do EPUCS, torna-se responsável pela análise final dos estudos. Em 1948, o escritório foi extinto e o Plano nunca foi implementado, sequer divulgado. Da herança do EPUCS ficou a implantação das aberturas de vales. Obras essas que, segundo o Plano, seriam provedoras de grande circulação de tráfego urbano e condução de dutos dos sistemas de saneamento, o que faria de Salvador uma “cidade perfeita de redes (água, esgoto, sistema viário)” cuja integração das mesmas uniria a estética ao saneamento, característica dos planos de conjunto típico da segunda fase dos planos urbanos (BATISTA, 2014, p. 172).

Em 1966, foi elaborado o plano do Centro Industrial de Aratu (CIA), que envolvia Salvador, Simões Filho, Candeias, Lauro de Freitas, Camaçari, Dias D’Ávila, São Francisco do Conde e Itaparica. Esses municípios, juntamente com Madre de Deus, Pojuca, Mata de São João, Vera Cruz e São Sebastião do Passé, iriam compor posteriormente a Região Metropolitana de Salvador (RMS); instituída pela Lei Complementar n. 14, de 8 de junho de 1973. A fim de criar um centro mais dinâmico para a Cidade, a área político-administrativa seria deslocada, o sistema viário privilegiaria o automóvel, as habitações estariam mais próximas das áreas de produção (o que ocasionou na construção de conjuntos habitacionais em série) e as fábricas seriam implantadas em locais com vegetação abundante e baixa densidade populacional (PALMA, 2008).

Dentre os marcos do planejamento urbano de Salvador encontra-se na área legal a Lei n. 2.181, de 24 de dezembro de 1968, ou Lei da Reforma Urbana, que autorizava o Poder Executivo a alienar os bens do Município, o que ocasionou na “expansão da malha viária e viabilização infra-estrutural com ganhos significativos para os promotores imobiliários e proprietários fundiários” (ANDRADE; BRANDÃO, 2009, p. 144) e um agravamento na segregação socioespacial como citado anteriormente. Já na década de 80, Salvador teve duas leis importantes para o planejamento urbano, a Lei n. 3.525, de 11 de setembro de 1985, que dispõe sobre o Plano Diretor de

Desenvolvimento Urbano (PDDU) para até 1992, e a Lei n. 3.377, de 23 de julho de 1984, que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo (LOUOS). De modo geral, as duas leis racionalizaram a ocupação urbana e a circulação na Cidade. Após a promulgação da lei do ECidade e a obrigatoriedade do PD para municípios com mais de vinte mil habitantes, entra em vigência o PDDU 2007, disposto na Lei n. 7.400, de 20 de fevereiro de 2008 (SALVADOR, 2007b), que ampliava os espaços de uso misto em áreas de grande valorização imobiliária, além de modificar o gabarito de construções na Orla e no bairro do Comércio permitindo o aumento da ação do mercado imobiliário formal (ANDRADE; BRANDÃO, 2009). Entretanto, o processo para o PDDU 2007 começa na década de 90 com os primeiros estudos técnicos. Um “primeiro” PDDU foi elaborado e aprovado em 2004 pelo então prefeito Antônio Imbassahy. Após a aprovação do Plano, o Ministério Público do Estado da Bahia entrou na Justiça com uma ação exigindo a revisão dele. Destaca-se aqui as incompatibilidades técnicas e a ausência da participação popular no processo de sua elaboração (REBOUÇAS, 2015). Em 2005, o então prefeito João Henrique Carneiro retoma a elaboração do Plano com a promessa da participação popular no processo, que aconteceu sob diversas críticas que envolvem a falta de representatividade, pouco espaço/tempo para apresentação de propostas e uma votação turbulenta na Câmara de Vereadores, resultando no PDDU 2007 com “mais problemas técnicos do que aqueles apontados pelo Ministério Público em 2004” (REBOUÇAS, 2015, p.9). Os planos de 2004 e 2007 “foram elaborados como revisões e complementações do Plano de 1985”, devido as “alterações na LOUS que vinham sendo feitas pela Prefeitura por pressão do setor imobiliário” (SANTANA, 2011, p. 6).

O PDDU 2007 traz como princípios da política urbana do Município a função social da cidade, a função social da propriedade, o direito à cidade sustentável, a equidade social, o direito à informação e a gestão democrática da cidade, se mostrando alinhado ao ECidade. No seu Título VII, o Plano trata dos Serviços Urbanos Básicos, onde engloba saúde, educação e, entre outros, o saneamento básico. Destaca-se aqui o art. 95 onde o Plano dispõe sobre a instituição da Política Municipal de Saneamento Básico, contemplando princípios como universalidade, equidade, integralidade, intersetorialidade, transparência, participação e controle social, entre outros. Em seu art. 96, o PDDU traz como meio para implementação da política municipal de

saneamento básico a criação do Sistema Municipal de Saneamento Básico, que deve ser integrado ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, cuja estrutura mínima envolve o órgão regulador e fiscalizador, a Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Municipal de Salvador e o Fundo Municipal de Saneamento Básico (SALVADOR, 2008).

Quando publicado, o PDDU 2007 gerou críticas de diversos órgãos e entidades e foi motivo de estudo dentro da academia. O então Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia da Bahia (CREA-BA) se manifestou, citando entre outras questões a ausência de metas quantificáveis em relação a diversas diretrizes, a “não identificação da cidade” onde mostra-se impossível fazer uma leitura “dos problemas, das necessidades, das peculiaridades e da diversidade sócio-econômica-racial-cultural da cidade do Salvador” no Plano, além da questão do gabarito da Orla onde “não foram apresentados os estudos e critérios adotados para a definição dos parâmetros” que tratam da altura das edificações da Borda Marítima (CREA, 2007, p. 6 e p.13). O aumento do gabarito da Orla Marítima representaria possibilidade de lucro para o Município, uma vez que haveria aumento na arrecadação de impostos, tornando-a área desejada pelo mercado imobiliário juntamente com a região da Paralela, a Av. Luís Viana Filho. Ainda de modo geral, o Plano se apresentou mais como “um protocolo de boas intenções, adotando um discurso harmonioso e consoante às tendências mundiais, mas desligado da realidade urbana de Salvador”, e no caso específico do saneamento básico, um plano dentro do Plano (SANTANA, 2011, p. 6).

Apesar das críticas, o PDDU 2007 teve um avanço significativo na área de saneamento básico, muito devido a inserção de 15 emendas propostas por um grupo de profissionais em uma das Audiências Públicas de discussão sobre o Plano. A proposta tinha sido elaborada dentro do ambiente acadêmico, por uma turma do então Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana da Escola Politécnica da UFBA. Na última audiência pública, realizada na Câmara Municipal de Salvador, uma nova proposta de conjunto de emendas foi apresentada pela turma seguinte da mesma disciplina do referido Mestrado e recebida com a promessa que seriam levadas ao Plenário, fato que aconteceu. Um ganho para área da saúde e saneamento básico, o que refletiu nos capítulos do PDDU 2007 de saneamento, conforto ambiental, visual e acústico,

poluição do ar e recursos hídricos. Esses ganhos, em forma de capítulos, princípios e diretrizes, aprovadas por Lei, tem a possibilidade de serem aperfeiçoadas, mas não retrocedidas.

De certa forma, espera-se que o Plano Diretor, como instrumento de planejamento, tenha no mínimo o potencial de propor melhorias na qualidade de vida no Município. Pode-se dizer o mesmo do Plano Municipal de Saneamento Básico, instrumento de planejamento estabelecido pela LNSB 2007 e no PDDU 2007, cujo objetivos e diretrizes têm o potencial de contribuir com a redução da pobreza urbana e garantir acesso e o direito à cidade por meio do acesso aos serviços públicos de saneamento básico. Na LNSB 2007, em seu art.14, estabelece que a prestação de serviços públicos de saneamento básico deve observar o plano, que pode ser específico para cada serviço desde que contemple o mínimo estipulado pela Lei.

Entre estar previsto na Lei e ser elaborado e depois implementado, há um longo caminho quando se trata do Plano Municipal de Saneamento Básico de Salvador. Conforme o Decreto n. 21.020, de 29 de julho de 2010, a PMS instituiu a Comissão Executiva do Plano Municipal de Saneamento Básico (CEXEC), tendo como finalidade “a operacionalização do processo de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico” (SALVADOR, 2010, s.p.). A CEXEC foi composta por representantes de diferentes órgãos e entidades que atuavam na gestão do saneamento básico em Salvador. Devido a “entraves administrativos e financeiros” e a “reforma administrativa municipal de 2015” a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico não foi finalizada (SALVADOR, 2018, n.p.). Foi elaborado e instituído apenas o Plano de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário (Lei n. 7.981, de 31 de maio de 2011), devido principalmente ao apoio financeiro e interesse em atender à LNSB 2007 da Empresa Baiana de Água e Saneamento S.A. (EMBASA), delegatária dos serviços públicos de água e esgoto em Salvador. Desse modo, restando então a elaboração dos planos dos outros dois componentes e a compatibilização dos mesmos, sendo que a versão preliminar do Plano de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos esteve disponível para consulta pública desde 2012 (diferente do Plano de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas). Essa fragilidade que o Município se encontra ao não ter o plano municipal de saneamento básico elaborado e implementado se une à redução significativa do corpo técnico qualificado para atuar na área de saneamento

básico. A redução e a “inexistência de iniciativas para a contratação e capacitação de pessoal” acaba ampliando a prática de terceirizar mão de obra para atuar na gestão do saneamento básico (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021, p. 240).

Somente em 2019 a Prefeitura abriu processo de concorrência<sup>7</sup> para contratação de empresa de consultoria para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado (PMSBI), cujo contrato foi assinado em março de 2020. O Consórcio que venceu a licitação, é formado pelas empresas Concremat Engenharia e Tecnologia S.A., Saneando Projetos de Engenharia e Consultoria Ltda e Brencorp Consultoria e Meio Ambiente Ltda. (CSB). O Plano, segundo Diário Oficial do Município (DOM), visa subsidiar a Prefeitura Municipal na implementação da gestão e operação de ações de melhorias dos serviços públicos de saneamento básico, “bem como elaboração da minuta de Lei específica para implementação da Política Municipal de Saneamento Básico” além da “proposição de alterações para minuta de um eventual Contrato de Programa com a EMBASA” (SALVADOR, 2020, p. 31). O contrato tem um valor de R\$ 4.857.097,67<sup>8</sup> com prazo de dezessete meses a serem contados a partir da assinatura da ordem de serviço, que aconteceu em abril de 2020.

Em março de 2021, foi publicado para consulta pública no site da Seinfra os seguintes documentos relacionados ao PMSBI:

- Produto A – Plano de trabalho (maio, 2020).
- Produto B – Plano de Mobilização e Comunicação Social. Produto parcial B1 – Lista de Contatos das Partes Interessadas (agosto, 2020).
- Produto B – Plano de Mobilização e Comunicação Social – Produto parcial B2 – Plano de Mobilização e Comunicação Social (setembro, 2020).
- Produto B – Plano de Mobilização e Comunicação Social – Produto parcial B2 – Plano de Mobilização e Comunicação Social. Aditamento referente a proposta metodológica para realização das oficinas setoriais de caracterização de diagnóstico preliminar (março, 2021).

---

<sup>7</sup> O procedimento licitatório foi suspenso em abril de 2019 e retomado em maio do mesmo ano. Em julho a PMS habilitou três consórcios para a licitação em questão que teve seu resultado publicado em março de 2020.

<sup>8</sup> Concorrência internacional Seinfra n. 001/2019, consta 17 meses a contar da emissão da Ordem de Serviço, sendo que a execução deverá ser realizada em 15 meses. O valor máximo estimado para a licitação, publicado também no Edital, foi de R\$ 6.938.710,94.

No Produto B1, constam como agentes envolvidos na elaboração do PMSBI a Secretaria Técnica do Plano (STP), a CEXEC, o Grupo de Acompanhamento do PMSBI (GAP) e a Equipe de Elaboração do Plano (EEP), além dos atores sociais. O Produto B1 cita como responsabilidade da STP “assessorar o grupo de acompanhamento, a comissão executiva e a equipe de elaboração contratada em todo o processo” ao mesmo tempo que deixa claro que a gestão municipal “optou por não instituir esta instância, uma vez que seus membros também comporiam a Comissão Executiva do PMSBI (CEXEC)” (SALVADOR, 2020b, p.12). A CEXEC, porém, encontra-se em reformulação.

Em 23 de março de 2021, foi aprovada na Câmara Municipal de Salvador a criação e instalação da Comissão Temporária de Saneamento Básico (CTEMPSB), cuja proposta (Requerimento n. 123/2021) partiu do vereador José Antônio (PTB) que assume a presidência da referida Comissão. Em 30 de abril de 2021, foi realizada Audiência Pública, promovida pelo autor da proposta e presidente da citada Comissão, para tratar do tema “Saneamento Básico – os desafios diante do novo marco regulatório”, mas que apresentou informações sobre o PMSBI, inclusive sobre o atraso já previsto para conclusão do mesmo. O PMSBI, que teve seu contrato assinado em 18 de março de 2020 deveria ser finalizado até 18 de junho de 2021, porém o mesmo está previsto para ser concluído apenas em agosto de 2022.

Já em relação ao PDDU, com revisão e atualização prevista em no máximo oito anos, em 2014 a PMS deu início ao processo para a sua elaboração, resultando na promulgação da Lei n. 9.069/2016. O processo de elaboração do PDDU 2016 será tratado no item a seguir.

### **3.3.2. PDDU e PMSBI**

Como citado anteriormente, a situação do Município frente à implementação de políticas públicas é no mínimo questionável. Após os processos enfrentados na Justiça com PDDU 2007, a PMS elaborou uma estratégia de divulgação para o que viria a ser o Plano, com intuito de não mais sofrer interdições judiciais. A elaboração do PDDU 2016 começou com o lançamento do Plano Salvador 500, “instrumento do planejamento estratégico, adequava-se ao perfil do governo municipal, fruto de uma

coalizão conservadora associada a princípios neoliberais e a um populismo modernizado” (FRANCO, 2018, p. 212). O Plano Salvador 500 foi estruturado em cinco etapas na qual a última correspondia a elaboração do PDDU e da LOUOS. A primeira etapa incluía o planejamento para elaboração do Plano Diretor e o plano de mobilização e participação social. As estratégias adotadas para garantir a participação da sociedade na elaboração do Plano envolviam oficinas de bairros, fóruns setoriais, entrevistas e pesquisas, um canal permanente de comunicação na internet, e audiências públicas. Para as oficinas, utilizou-se como referência as 10 Prefeituras-Bairro (PB), entidades criadas pela Lei n. 8.376, de 20 de dezembro de 2012 com finalidade de:

promover, nas respectivas áreas de competência, em articulação com as Secretarias e entidades da Administração Municipal, a execução dos serviços públicos, inclusive a fiscalização, a manutenção urbana e o atendimento ao cidadão, bem como assegurar a participação da comunidade na gestão pública, conforme regulamento específico a ser expedido pelo Poder Executivo Municipal (SALVADOR, 2012, p. 5).

Diversas críticas foram feitas em relação as oficinas, tanto na parte operacional quanto metodológica. A utilização das PB acumulou alguns equívocos: os bairros que formavam certas prefeituras tinham perfis diferentes; outros reuniam uma quantidade muito grande de moradores. Ao cruzar os dados de números de participantes das oficinas com a população residente da região, notou-se um número reduzido ao que era esperado. Destaca-se a oficina realizada na PB X – Valéria, que compreende os bairros/regiões de Pirajá, Valéria, Palestina e Moradas da Lagoa. Apenas 28 pessoas compareceram à oficina realizada na PB citada, sendo esse o menor número entre as oficinas. Uma das hipóteses levantadas é da dificuldade no acesso ao local pela própria população, já que não existe linhas de ônibus que realizem a ligação entre Pirajá e Valéria (TRINDADE; NETO 2017). Como resultado, faltou legitimidade ao processo de formação das prefeituras-bairro e a sua escolha como base territorial das atividades participativas” uma vez que a utilização das mesmas “privilegiou ou não a participação de determinados bairros” além de ter influenciado diretamente na divulgação da atividade (SANTOS, 2016, p 90). Além disso, a linguagem técnica utilizada não foi acessível, crítica feita também às audiências públicas (AP).

Foram realizadas 14 audiências públicas com previsão para que na primeira fosse discutida a metodologia de elaboração e apresentado o Plano de Mobilização Social; na segunda aconteceria a apresentação e discussão do diagnóstico e prognósticos,

com contribuições das oficinas de bairros e fóruns; e na terceira, a apresentação e discussão dos estudos analíticos. A partir daí teriam três audiências para discutir a estratégia de desenvolvimento urbano a partir de eixos temáticos; cinco audiências para apresentação e discussão da política urbana e seus instrumentos principais, PDDU e LOUOS; e as três últimas audiências que iriam validar os documentos finais: anteprojeto de Lei do PDDU; anteprojeto de Lei da LOUOS; e o Plano Salvador 500 (SALVADOR, 2014). Na sua maioria, as audiências foram marcadas para dias úteis de semana e horários que tornaram a presença da população trabalhadora inviável (TRINDADE; NETO, 2017). O espaço para fala existiu, porém na maioria das vezes seu conteúdo foi desconsiderado (PINHO, 2017). Num cronograma apertado, estava prevista para 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup> e 12<sup>a</sup> AP apresentarem a minuta do PL do PDDU, o que foi noticiado no DOM para acontecer entre 02 e 05 de outubro de 2015. Para a 13<sup>a</sup> AP o objetivo era a apresentação e discussão acerca da minuta do PL do PDDU e na 14<sup>a</sup> AP a conclusão da discussão. Essas últimas marcadas para os dias 24 e 26 de outubro de 2015. Em 18 de novembro de 2015, o Prefeito enviou para a Câmara Municipal de Salvador o PL que viria a se tornar a Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016 – PDDU 2016. Em resumo, em dois meses foi apresentado a Minuta do Projeto de Lei de atualização do PDDU, realizaram-se seis audiências públicas, elaborou-se a 2<sup>a</sup> Minuta do PL e encaminhou-se o PL à Câmara dos Vereadores (PINHO, 2017). Um curto espaço para que houvesse efetiva discussão e posterior aprovação do instrumento de forma legítima pela sociedade.

Há, porém, de se destacar positivamente a cooperação entre setores profissionais/acadêmicos e o Ministério Público do Estado da Bahia (MP-BA) (FRANCO *et al.*, 2018), além de movimentos criados pela sociedade civil como o Movimento Participa Salvador, que contribuiu com a discussão, elaborou e disponibilizou estudos técnicos e participou do processo de elaboração do PDDU, mesmo sem que houvesse aproveitamento dos produtos gerados por parte da gestão municipal (PINHO, 2017).

Não somente por seu cronograma atropelado e a participação social pouco efetivada, o conteúdo do PDDU também foi altamente criticado. O Instituto dos Arquitetos do Brasil/Departamento da Bahia (IAB-BA) e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU) criticaram a precariedade dos estudos técnicos do Plano (FRANCO *et al.*, 2018;

CAU/BA, 2016), uma vez que parte desses estudos foram elaborados em 1999 e 2002, para elaboração do PDDU 2004 (PINHO, 2017). Essa defasagem impediu o PDDU de atender o conteúdo mínimo obrigatório estipulado no ECidade, destacando a falta de delimitação para as áreas de risco, e definição de prioridades (PINHO, 2017; CAU/BA, 2016). Em síntese, no processo de elaboração do PDDU 2016, os instrumentos de participação social do Plano Salvador 500 foram compartilhados com o PDDU, servindo mais como atestado para possíveis processos judiciais do que como instrumentos eficazes e o cronograma apertado fez com que os debates não fossem suficientes para a sua discussão. Os estudos técnicos apresentados foram no mínimo equivocados e o conteúdo apresentado na minuta do PL e na Lei foram insuficientes perante a própria legislação.

Uma vez instituído, como é o caso do PDDU 2016, iniciou-se o processo de implementação do Plano. Salvador conta com um PD que herdou, dos processos iniciados anos antes, com um importante conteúdo que compõe o Capítulo II – Do Saneamento. O Município recebeu investimentos significativos na área do saneamento básico entre o final da década de 1990 e o início do século XXI, o que ampliou significativamente o acesso aos serviços públicos de saneamento básico (BORJA *et al.*, 2015; BORJA; MORAES; BOTEON, 2021). Como citado, houve também uma melhoria expressiva em termos de legislação e ferramentas de controle social que permitiram que os instrumentos de planejamento avançassem normativamente, como é o caso do PDDU. Todavia, Salvador permanece sendo uma cidade desigual, fruto de um processo histórico de urbanização marcado pela desigualdade socioterritorial. A fim de aproximar ainda mais a relação do planejamento urbano e o saneamento básico, esse trabalho buscou analisar as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador. Para tal, utilizou-se como metodologia a Análise de Conteúdo e, na sistemática de análise, matrizes de categorização que serão explicadas no item a seguir.

#### 4. METODOLOGIA

A pesquisa realizada tem abordagem qualitativa, uma vez que parte da obtenção de dados descritivos que buscam “compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo” (GODOY, 1995, p. 58). A pesquisa também tem caráter exploratória, já que, de forma empírica, visa aumentar a familiaridade do pesquisador com o fenômeno estudado permitindo diversos procedimentos de coleta de dados, inclusive entrevista (MARCONI; LAKATOS, 2003). Sobre os objetivos da pesquisa, esta é considerada como descritiva, onde apresenta determinado fenômeno ou estabelecimento de relações entre variáveis, podendo utilizar para a coleta de dados, questionários e observação sistemática (GIL, 2008).

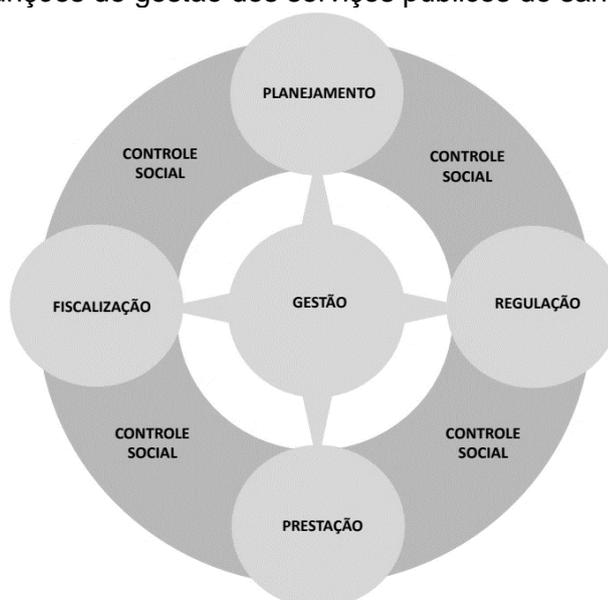
Na literatura encontram-se divergências enquanto a característica da técnica de Análise de Conteúdo, se essa precisa ou não se enquadrar como qualitativa ou quantitativa. Admite-se que essa designação do método diz respeito a sistematização dos dados e não necessariamente a natureza de sua análise (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016). Portanto, a fim de descrever e interpretar os documentos, legislações e dados gerais sobre saneamento básico disponíveis para esse trabalho, utilizou-se a técnica de Análise de Conteúdo. Tal técnica é destinada a “classificar e categorizar qualquer tipo de conteúdo, reduzindo suas características a elementos-chave, de modo com que sejam comparáveis a uma série de outros elementos” (CARLOMAGNO; ROCHA, 2016, p. 175). A análise de conteúdo é considerada uma técnica de leitura e interpretação para “o conteúdo de toda classe de documentos, que analisados adequadamente nos abrem as portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessíveis” (OLABUENAGA; ISPIZÚA, 1989 apud MORAES, 1999, p. 2).

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 Plansab: Universalização; Equidade; e Intersetorialidade, além das suas subcategorias que foram definidas no processo. 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.

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 (Figura 03), a partir das Leis n. 11.445/2007 e n. 11.107/2005 (BRASIL, 2007, 2005), 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.

**Figura 03** - Funções de gestão dos serviços públicos de saneamento básico



Fonte: Moraes *et al.* (2008).

Na terceira etapa foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes das instituições responsáveis pela gestão do saneamento básico em Salvador.

#### 4.1 Diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico

A fim de realizar a pesquisa documental do PDDU abordando as diretrizes estabelecidas para o saneamento básico, fez-se necessário destacá-las por componente, sendo as de Abastecimento de Água estabelecidas no art. 93 da Lei do PDDU 2016 e apresentadas no Quadro 01.

**Quadro 01** – Diretrizes estabelecidas para o Abastecimento de Água

<b>Componente</b>	<b>Inciso/Diretriz</b>
Abastecimento de Água	I – Fornecimento de informações e bases cadastrais atualizadas sobre os serviços, equipamentos e infraestrutura.
	II – Garantia de atendimento efetivo do sistema de abastecimento de água a todos os estratos sociais da população, com metas de universalização e serviço de qualidade.
	III – Estímulo ao desenvolvimento e aperfeiçoamento e métodos economizadores de água.
	IV – Incentivo à adoção de equipamentos hidrossanitários que contribuam para a redução do consumo de água.
	V – Promoção da educação ambiental voltada para a economia de água pelos usuários.
	VI – Definição de mecanismos de monitorização e avaliação sistemática da qualidade do serviço público de abastecimento de água pelo Executivo Municipal.
	VII – Controle de perdas de água e medidas de racionalização e eficiência energética no sistema de abastecimento de água, com estabelecimento de metas.
	VIII – Divulgação periódica, pela empresa delegatária ou concessionária, dos dados e indicadores referentes ao sistema de abastecimento de água no Município, democratizando o acesso à informação e possibilitando o controle social sobre a qualidade do serviço prestado.
	IX – Desenvolvimento de modelos e regras operativas das estruturas hidráulicas, considerando o uso múltiplo das águas no Município.

Fonte: A partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

Seguindo a abordagem, o componente Esgotamento Sanitário teve as diretrizes estabelecidas no art. 95 da Lei do PDDU 2016 e apresentadas no Quadro 02.

**Quadro 02** – Diretrizes estabelecidas para o Esgotamento Sanitário

<b>Componente</b>	<b>Inciso/Diretriz</b>
Esgotamento Sanitário	I – Fornecimento de informações e bases cadastrais atualizadas sobre os serviços, equipamentos e infraestrutura.
	II – Garantia de atendimento a todos os estratos sociais, com metas de universalização do sistema de esgotamento sanitário e serviço de qualidade, ou com outras soluções apropriadas à realidade socioambiental.
	III – Estabelecimento de prioridade para implantação de rede coletora e ligações domiciliares, segundo bacias coletoras, de acordo com os níveis de demanda reprimida e necessidades mais acentuadas.

Continua

## Continuação

	<p>IV – Estabelecimento, como fator de prioridade:</p> <p>a) da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou outras soluções tecnicamente apropriadas, que contribuam para a melhoria da salubridade ambiental;</p> <p>b) da implantação e operação de sistemas de esgotamento sanitário ou outras soluções tecnicamente apropriadas nas áreas de proteção de mananciais, em particular aquelas situadas no entorno dos reservatórios utilizados para o abastecimento público;</p> <p>c) do controle e monitoramento das margens de corpos d'água, para coibir o lançamento de esgotos.</p>
	V – Incentivo à adoção de equipamentos hidrossanitários que contribuam para a redução do consumo de água.
	VI – Adoção de medidas de racionalização e eficiência energética de esgotamento sanitário, com estabelecimento de metas.
	VII – Implantação de programas de despoluição dos corpos d'água e das praias do Município e eliminação gradual das captações em tempo seco.
	<p>VIII – Desenvolvimento de programa de educação ambiental em parceria com a empresa delegatária ou concessionária, voltado:</p> <p>a) para a população em geral, visando minimizar a geração de efluentes líquidos e promover o reuso da água, otimizando o uso da água tratada para consumo humano;</p> <p>b) para as comunidades de áreas cujo tratamento de esgoto é realizado, principalmente, por meio de lagoas de estabilização, de modo a evitar conflitos ambientais, riscos à segurança e saúde humanas, resultantes da utilização inadequada dos corpos d'água, e a consequente rejeição do sistema pela população beneficiária.</p>

Fonte: A partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

O Quadro 03 apresenta as diretrizes do componente Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas, estabelecidas no art. 97 da Lei do PDDU 2016.

**Quadro 03 – Diretrizes estabelecidas para Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas**

<b>Componente</b>	<b>Inciso/Diretriz</b>
Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas	I – Implantação de medidas estruturantes de prevenção de inundações, especialmente dispositivos legais e instrumento para monitoramento e fiscalização, para controle de erosões, de transporte e deposição de resíduos de construção e demolição e resíduos sólidos domiciliares e públicos, combate ao desmatamento e à formação de novos assentamentos precários.
	II – Controle da ocupação das encostas, dos fundos de vale, talwegues, várzeas e áreas de preservação permanente ao longo dos cursos e espelhos d'água, preservando a vegetação existente e visando à sua recuperação.
	III – Análise de alternativas e medidas integradas, estruturais e estruturantes de natureza preventiva e institucional, criando parques lineares, a recuperação de várzeas, matas ciliares, implantação de valas de infiltração gramadas, reservatórios de contenção de cheias, que poderão estar articuladas a áreas de lazer e quadras esportivas, e em áreas mais ocupadas, inclusive o jardim de chuva.

Continua

Continuação

	IV – Ampliação da geração de dados e conhecimento dos processos hidrológicos nas bacias hidrográficas e de drenagem natural do Município e sua região, do impacto da urbanização nesses processos e das consequências das inundações.
	V – Elaboração de cadastro físico das redes de macro e microdrenagem de águas pluviais do Município.
	VI – Fiscalização do uso do solo nas faixas sanitárias, várzeas, fundos de vale e nas áreas de encostas.
	VII – Definição de mecanismos de fomento para usos do solo compatíveis com áreas de interesse para drenagem, tais como parques lineares, área de recreação e lazer, hortas comunitárias e manutenção da vegetação nativa.
	VIII – Desenvolvimento de projetos de drenagem de águas pluviais urbanas que considerem, entre outros aspectos, a sustentabilidade, a mobilidade de pedestres e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida, a paisagem urbana e o uso para atividades de lazer.

Fonte: A partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

Por fim, o componente de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos apresenta no Quadro 04 as diretrizes estabelecidas no art. 101 da Lei do PDDU 2016.

**Quadro 04** – Diretrizes estabelecidas para Limpeza Urbana e do Manejo de Resíduos Sólidos

<b>Componente</b>	<b>Inciso/Diretriz</b>
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	I – Consolidação da gestão diferenciada dos resíduos.
	II – Implementação de programas e ações de separação na origem, visando à coleta seletiva e logística reversa, reutilização e reciclagem de resíduos.
	III – Implantação de soluções ambientalmente adequadas de manejo e tratamento de resíduos e de disposição final de rejeitos.
	IV – Planejamento, implementação, monitorização e avaliação da coleta, do transporte e tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos na perspectiva da sustentabilidade.
	V – Incentivo e apoio à formação de cooperativas para atuar, de forma complementar e integrada, nas diferentes etapas da limpeza urbana.
	VI – Universalização da coleta convencional, utilizando medidas, procedimentos e tecnologias socialmente apropriadas para as áreas de difícil acesso e a ampliação de coleta containerizada, onde apropriada.
	VII – Formulação de legislação específica sobre manejo, tratamento de resíduos sólidos, disposição final ambientalmente adequada de rejeitos de âmbito municipal, pesquisa e aplicação de tecnologias alternativas, para redução do volume de resíduos existentes.
	VIII – Aperfeiçoamento e implementação de instrumentos legais referentes aos procedimentos de contratação, acompanhamento, fiscalização e controle das empresas prestadoras de serviços.
	IX – Implementação de ações de educação ambiental, da divulgação e sensibilização dos cidadãos quanto às práticas adequadas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, contribuindo para a prestação do serviço e para a gestão dos resíduos sólidos no Município.

Continua

Continuação

	X – Fomento à elaboração de estudos e pesquisas, com vistas ao contínuo aprimoramento da gestão da limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, com ênfase na minimização, não geração de resíduos e redução do volume de resíduo existente.
	XI – Regulação e fiscalização, pelo Município, de todos os serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, como coleta, reciclagem, transporte, transbordo, tratamento de resíduos e disposição final de rejeitos.
	XII – Monitoração permanente dos níveis de radioatividade nos veículos que chegam ao aterro sanitário.
	XIII – Fomento à pesquisa e utilização de ferramentas inovadoras para minimizar o impacto ambiental decorrente dos resíduos sólidos.

Fonte: A partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

Além do capítulo exclusivo para o saneamento básico no PDDU 2016 é importante enfatizar a relação do saneamento básico com a saúde, pois boa parte das doenças transmissíveis está relacionada à ausência ou precariedade dos serviços públicos de saneamento básico (MORAES, 2018).

Das diretrizes estabelecidas para a Saúde, são destacadas duas, que evidenciam essa relação, estabelecidas no art. 103 da Lei n. 9.069/2016.

**Quadro 05** - Diretrizes estabelecidas para a área da Saúde que guardam relação com o saneamento básico

Área	Inciso/Diretriz
Saúde	I - Elaboração e implementação do Plano Municipal de Saúde, em consonância com os princípios e diretrizes do SUS e em articulação com os planos municipais de saneamento básico, habitação, meio ambiente e educação, dentre outros.
	XVI - Integração, a nível executivo, das ações e serviços de saúde, saneamento básico e meio ambiente na perspectiva da promoção da saúde.

Fonte: A partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

## 4.2 Categorias de análise

A metodologia de análise dos conteúdos da pesquisa documental e bibliográfica, como fonte de informação, foi pautada na leitura, separação por fonte, tipo e sínteses. Os documentos foram analisados por categorias e subcategorias específicas para gestão de saneamento básico e para as diretrizes. Para a análise dos dados obtidos por meio da gravação de entrevistas semiestruturadas, foi efetuada a transcrição e compilação por meio da técnica de análise de conteúdo que consiste em extrair, por meio de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que possam inferir sobre conhecimentos relativos às

condições de produção e recepção destas mensagens (BARDIN, 2011). A adoção dessa técnica propõe analisar o que estava explícito nas falas dos entrevistados, codificar (salientar, classificar, agregar e categorizar) trechos da entrevista transcrita que estão apresentadas em forma de painel, contendo a categoria (assunto abordado), subcategoria (perguntas formuladas nas entrevistas) e registro (transcrição de trechos de fala relacionada às categorias). A categorização das falas visa identificar diferentes concepções sobre um mesmo assunto entre os entrevistados, seus discursos e identificação da frequência.

#### 4.2.1 Legislação e pesquisa documental

A fim de analisar as relações entre as instituições que compõe a gestão, foram propostas como categoria de análise as funções de gestão e quatro subcategorias criadas a partir delas (Quadro 06).

**Quadro 06** – Categorias e subcategorias de análise da gestão de saneamento básico em Salvador

<b>Categoria de análise: Planejamento / Regulação / Prestação de Serviços / Fiscalização / Controle Social</b>	
<b>Subcategoria</b>	<b>Descrição</b>
Ente responsável	Nomeia o ente responsável pela função.
Via	Cita a via de instituição (lei, decreto, contrato etc.).
Vigência	Cita o período de vigência do vínculo.
Natureza	Cita a natureza do ente.

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

Com o intuito de analisar as diretrizes de saneamento básico inseridas no PDDU 2016, decidiu-se categorizar seus conteúdos em temáticas de acordo com a frequência que aparecem no corpo da Lei n. 9.069/2016 (Quadro 07).

**Quadro 07** – Categorização temática das diretrizes

<b>Categorias</b>	<b>Descrição</b>
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.

Continua

Continuação

Tecnologia	Trata sobre a utilização de tecnologias apropriadas ou geração de alternativas.
------------	---

Fonte: Elaborado pela autora.

Além da categorização temática, foi proposto a categorização das diretrizes (Quadros 08, 09 e 10) conforme três dos princípios fundamentais contemplados no Plansab, no PDDU 2007 e no PDDU 2016: universalização; equidade; e intersetorialidade<sup>9</sup>.

**Quadro 08** – Categoria I de análise das diretrizes – Universalização

Subcategoria	Descrição (analisa a existência de:)
Diretriz	Uma ou mais diretrizes que tratam da universalização dos serviços.
Caracterização da população	Estudos que caracterizam a população, inclusive e principalmente, aquela que não tem acesso ao serviço público de saneamento básico ou com atendimento não adequado.
Metas	Metas claras ou prazos para se atingir a universalização.
Instrumentos	Instrumentos específicos ou investimentos para atingir a universalização.

Fonte: Elaborado pela autora.

**Quadro 09** – Categoria II de análise das diretrizes – Equidade

Subcategoria	Descrição (analisa a existência de:)
Diretriz	Uma ou mais diretrizes que tratam da equidade na prestação dos serviços.
Caracterização da população	Estudos que caracterizam a população, inclusive e principalmente, aquela que não tem acesso ao serviço público de saneamento básico ou com atendimento não adequado.
Instrumentos	Instrumentos específicos ou investimentos que priorizam população pauperizada, como a tarifa social.

Fonte: Elaborado pela autora.

**Quadro 10** – Categoria III de análise das diretrizes – Intersetorialidade

Subcategoria	Descrição (analisa a existência de:)
Diretriz	Uma ou mais diretrizes que tratam da intersetorialidade na gestão do saneamento básico.
Política social	Instrumentos ou ferramentas que tratam o saneamento como política social para redução da pobreza e desigualdade social
Política de gênero e étnico-racial	Instrumentos ou ferramentas que articulam o saneamento as políticas de gênero e políticas étnico-raciais.
Direito à cidade	Instrumentos ou ferramentas que trabalham o direito à moradia e à cidade.

Fonte: Elaborado pela autora.

<sup>9</sup> Pereira (2012) realizou uma análise sobre os conteúdos e metodologias de planos municipais de saneamento básico onde os princípios fundamentais contemplados pelo Plansab foram utilizados como categorias de análise. A mesma lógica foi aplicada para analisar as diretrizes de saneamento básico do PDDU 2016 de Salvador.

#### **4.2.2 Entrevista semiestruturada**

No intuito de identificar quais instituições compõe a gestão do saneamento básico em Salvador, foi feita uma revisão documental buscando mapear os entes, órgãos, empresas e instituições que atuam no Município. Com base na sistematização desses dados foi possível elaborar cinco roteiros de entrevista semiestruturada (APÊNDICE A) que foram aplicados aos representantes das instituições responsáveis pela gestão do saneamento básico em Salvador, mediante assinatura pelos mesmos de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) (APÊNDICE B).

As entrevistas foram realizadas de forma remota com o suporte da ferramenta digital Zoom. Antes de iniciar as entrevistas foi solicitado a anuência dos entrevistados com a assinatura do TCLE (APÊNDICE B), além da permissão para gravar a entrevista. Os nomes dos entrevistados foram mantidos em sigilo e referenciados como representantes de órgão/entidade.

Para auxiliar na análise do conteúdo das entrevistas, as perguntas seguiram a ordem apresentada no roteiro começando com um bloco sobre a aproximação ou distanciamento do entrevistado em relação ao assunto Saneamento Básico e sobre o instrumento de planejamento PDDU. No segundo bloco o foco foi a percepção do entrevistado sobre as diretrizes de saneamento básico propostas no Plano e os princípios fundamentais (universalização, equidade e intersetorialidade) contemplados no Plansab e estabelecidos no art. 89 da Lei n. 9.069/2016, do PDDU de Salvador. No terceiro bloco, procurou-se entender sobre as relações institucionais que envolvem os órgãos/entes/secretarias que participam da gestão do saneamento básico em Salvador. Em alguns roteiros (APÊNDICE A) o entrevistado foi questionado sobre o Ente Metropolitano da Região Metropolitana de Salvador. Como aprofundamento, o último bloco procurou entender sobre o conhecimento dos entrevistados acerca do PMSBI, instrumento de planejamento do saneamento básico em elaboração.

Para etapa de entrevistas, 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 e Fiscalizadora dos Serviços de Saneamento Básico 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 (CTEMPBSB). O representante da Arsal não respondeu ao contato realizado reiteradas vezes, e, portanto, não foi entrevistado.

Após a realização das entrevistas e posterior transcrição delas, foi dado início à análise de conteúdo. Para essa etapa, seguiu-se a sequência de passos: pré-análise; exploração do material; e interpretação. Esses passos foram divididos em fases: leitura das transcrições; formulação das categorias de análise; recorte do material em unidades de registro; definição das categorias; agrupamento das unidades de registro; agrupamento das categorias; e interpretação dos dados (SILVA; FOSSÁ, 2015).

Ao todo, 13 categorias iniciais foram identificadas com base no referencial teórico, nas percepções ao longo das entrevistas e nas próprias narrativas dos entrevistados (Quadro 11).

**Quadro 11 – Categorias iniciais de análise das entrevistas**

<b>Categorias iniciais</b>
1. A função do órgão.
2. O entendimento sobre saneamento básico.
3. O entendimento sobre o PDDU.
4. A importância do instrumento para a gestão de saneamento básico.
5. O entendimento sobre as diretrizes.
6. A percepção sobre a implementação.
7. A transversalidade do planejamento.
8. As questões sobre o Ente Metropolitano.
9. Sobre equidade.
10. Sobre universalização.
11. Sobre intersetorialidade.
12. Entendimento sobre o PMSBI.
13. Benefícios da implementação do PMSBI.

Fonte: Elaborado pela autora.

Das categorias iniciais, deu-se início ao processo de agrupamento, que deu origem a 5 categorias intermediárias. A primeira categoria intermediária envolve quatro categorias iniciais que dizem respeito ao domínio do corpo técnico-administrativo e envolve o entendimento acerca da função de cada órgão, conceitos básicos e a importância do instrumento de planejamento urbano (Quadro 12).

**Quadro 12 – Categoria intermediária I – Domínio do corpo técnico-administrativo**

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria intermediária</b>
1. A função do órgão.	Evidencia o entendimento em relação a função do órgão quanto à gestão do saneamento básico e do planejamento urbano.	I. Domínio do corpo técnico-administrativo.
2. O entendimento sobre saneamento básico.	Evidencia o nível de entendimento sobre o saneamento básico.	
3. O entendimento sobre o PDDU.	Evidencia o nível de entendimento sobre o instrumento de planejamento urbano.	
4. A importância do instrumento para gestão do saneamento básico.	Evidencia o nível de entendimento acerca da importância do instrumento para a gestão do saneamento básico.	

Fonte: Elaborado pela autora.

A segunda categoria intermediária foi criada pela aglutinação de duas categorias iniciais que dizem respeito as diretrizes e sua implementação (Quadro 13).

**Quadro 13 – Categoria intermediária II – Percepção da desigualdade social**

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria intermediária</b>
5. O entendimento sobre as diretrizes.	Indica o potencial das diretrizes instituídas.	II. Percepção da desigualdade social.
6. A percepção sobre a implementação.	Indica a percepção sobre os desafios de implementação das diretrizes.	

Fonte: Elaborado pela autora.

A terceira categoria intermediária também foi criada por duas categorias iniciais, só que trazem dados sobre as relações entre entes, secretarias, órgãos além da relação Prefeitura-Estado e Prefeitura-Ente Metropolitano (Quadro 14).

**Quadro 14 – Categoria intermediária III – Relações políticas e institucionais**

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria intermediária</b>
7. Transversalidade do planejamento.	Constitui a relação entre os entes.	III. Relações políticas e institucionais.
8. Questões sobre o Ente Metropolitano.	Constitui a relação entre as esferas de governança.	

Fonte: Elaborado pela autora.

A quarta categoria intermediária envolve as três categorias iniciais que tratam da interface entre políticas públicas via análise da implementação das diretrizes com base nos princípios da equidade, universalização e intersetorialidade (Quadro 15).

**Quadro 15 – Categoria intermediária IV – Interface entre políticas públicas**

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria intermediária</b>
9. Sobre equidade.	Indica a desigualdade na prestação de serviços públicos de saneamento básico.	IV. Interface entre políticas públicas.
10. Sobre universalização.	Indica a caracterização da cidade a favor da prestação de serviços públicos de saneamento básico.	
11. Sobre intersetorialidade.	Indica o desafio de trabalhar em conjunto e de forma integral.	

Fonte: Elaborado pela autora.

Por fim, a última categoria intermediária trata do instrumento de planejamento do saneamento básico que está em desenvolvimento na esfera municipal de Salvador (Quadro 16).

**Quadro 16 – Categoria intermediária V – Instrumento de planejamento do saneamento básico**

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria intermediária</b>
12. Entendimento sobre o PMSBI.	Indica a participação e a compreensão acerca do instrumento de planejamento.	V. Instrumento de planejamento do saneamento básico.
13. Benefícios da implementação do PMSBI.	Indica a expectativa acerca do instrumento de planejamento.	

Fonte: Elaborado pela autora.

Após agrupamento das categorias iniciais em categorias intermediárias, partiu-se para um agrupamento progressivo, dessa vez em duas categorias finais (Quadros 17 e 18).

**Quadro 17 – Categoria final A – Situação (estado presente)**

<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria final</b>
I. Domínio do corpo técnico-administrativo.	Expõe o domínio técnico acerca do instrumento de planejamento e do saneamento básico.	A. Situação (estado presente).
II. Percepção da desigualdade social.	Expõe a percepção acerca da desigualdade social via implementação das diretrizes.	
III. Relações políticas e institucionais.	Expõe as instâncias de governança, as relações e os processos de tomada de decisão dentro das políticas públicas urbanas.	

Fonte: Elaborado pela autora.

**Quadro 18 – Categoria final B – Possibilidades (estado futuro)**

<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Conceito</b>	<b>Categoria final</b>
IV. Interface entre políticas públicas.	Confirma a relação entre planejamento urbano e saneamento básico dentro das políticas públicas.	B. Possibilidades (estado futuro).
V. Planejamento do saneamento básico.	Enuncia as futuras etapas do planejamento do saneamento básico.	

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 19 sintetiza o processo de criação, nomeação e aglutinação das categorias de análise.

**Quadro 19 – Síntese das categorias de análise das entrevistas**

<b>Categorias iniciais</b>	<b>Categorias intermediárias</b>	<b>Categorias finais</b>
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 a gestão de saneamento básico.		
5. O entendimento sobre as diretrizes.	II. Percepção da desigualdade social.	B. Possibilidades (estado futuro).
6. A percepção sobre a implementação.		
7. Transversalidade do planejamento.	II. Relações políticas e institucionais.	
8. Questões sobre o Ente Metropolitano.		
9. Sobre equidade.	IV. Interface entre políticas públicas.	
10. Sobre universalização.		
11. Sobre intersetorialidade.		
12. Entendimento sobre o PMSBI.	V. Instrumento de planejamento do saneamento básico.	
13. Benefícios da implementação do PMSBI.		

Fonte: Elaborado pela autora.

## 5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Para a apresentação dos resultados obtidos e das discussões levantadas da análise dos resultados, dividiu-se o item em três partes: análise situacional, onde é apresentado os resultados obtidos por meio da análise de dados de Salvador e do saneamento básico em Salvador e discutido sobre eles; gestão do saneamento básico, onde é apresentado e discutido os resultados sobre a pesquisa da legislação e documental sobre os entes envolvidos na gestão do saneamento básico em Salvador; e por fim, apresenta-se os resultados e discussão obtidos por meio das entrevistas realizadas.

É necessário ressaltar aqui a metodologia utilizada por cada um dos órgãos e entidades geradora de dados, uma vez que os dados encontrados para a mesma situação, obtidos por diferentes fontes, não necessariamente coincidem. O Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), sob responsabilidade da Secretaria Nacional de Saneamento do Ministério do Desenvolvimento Regional, tem como função coletar, sistematizar e divulgar dados sobre o saneamento básico e indicadores de desempenho. Os dados divulgados pelo SNIS são obtidos de forma voluntária e autodeclaratória, ou seja, as informações são fornecidas pelos “municípios ou instituições responsáveis pela prestação dos serviços” (SNIS, 2019, online).

Já o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), tem com um de seus produtos o Censo Demográfico. Nesse trabalho foi utilizado principalmente os dados do Censo 2010, visto que a pesquisa estatística prevista para 2020 foi adiada por conta da pandemia do novo coronavírus SARS-CoV-2. O levantamento desses dados consiste “na visita a todos os domicílios de um país e constituem a única fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios” (IBGE, 2010, online). Foi utilizado também dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) e dados sobre os aglomerados subnormais, também oriundos do IBGE.

## 5.1 Análise situacional

Salvador é o terceiro município mais populoso do País com 2.886.698 pessoas (população estimada em 2020) em seu território de aproximadamente 693,453km<sup>2</sup> (incluindo a parte insular), estando 99% da população na área urbana, além de ter o 10º maior PIB do País (IBGE, 2010, 2020). A capital do Estado da Bahia é uma região de influência de outros municípios, tanto em termos de acesso de bens e serviços quanto na gestão de empresas e órgãos públicos (IBGE, 2018). A população de Salvador corresponde a aproximadamente 75% de toda população da RMS, que inclui também os municípios de Camaçari, Lauro de Freitas, Simões Filho, Candeias, Dias d'Ávila, São Sebastião do Passé, Mata de São João, Vera Cruz, São Francisco do Conde, Pojuca, Itaparica e Madre de Deus (Tabela 02).

**Tabela 02** – População residente total, urbana, urbana na sede municipal, em números absolutos e relativos dos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) – 2010

Município	População (hab.)				
	Total	Urbana	Urbana na sede municipal	Urbana %	Urbana na sede municipal %
Salvador	2.675.656	2.674.923	2.674.923	99	99
Camaçari	242.970	231.973	160.866	95	66
Lauro de Freitas	163.449	163.449	163.449	100	100
Simões Filho	118.047	105.811	95.043	89	80
Candeias	83.158	75.994	64.722	91	77
Dias d'Ávila	66.440	62.473	62.473	94	94
São Sebastião do Passé	42.153	33.112	28.471	78	67
Mata de São João	40.183	29.825	20.111	74	50
Vera Cruz	37.567	35.244	11.824	93	31
São Francisco do Conde	33.183	27.391	17.368	82	52
Pojuca	33.066	28.378	28.378	85	85
Itaparica	20.725	20.725	20.725	100	100
Madre de Deus	17.376	16.854	16.854	97	97

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Segundo o SNIS, em 2010 Salvador tinha 91,65% de índice de coleta de esgoto<sup>10</sup> e 99,18% de índice de tratamento de esgoto<sup>11</sup>, quanto ao abastecimento de água o índice de atendimento total<sup>12</sup> era de 92,21% (SNIS, 2021). Em 2019, Salvador atingiu

<sup>10</sup> IN015\_AE do SNIS.

<sup>11</sup> IN016\_AE do SNIS.

<sup>12</sup> IN055\_AE do SNIS.

100% de índice de coleta de esgoto e 97,98% de índice de tratamento de esgoto, porém apresentou uma redução no índice de atendimento total de água que atingiu 88,29% (SNIS, 2021). Em relação à taxa de cobertura regular do serviço público de coleta de resíduos sólidos domiciliares em relação à população total do município<sup>13</sup>, em 2010, Salvador tinha 91,9% e em 2019 atingiu 96,65% (SNIS, 2021).

Ao apresentar índices relativamente altos, obtidos pelo SNIS, não necessariamente significa que Salvador tenha toda a sua população atendida pelos serviços públicos de saneamento básico citados. Além de ser autodeclaratório, o SNIS conta com uma metodologia específica para sistematizar todas as informações obtidas. Um dos indicadores utilizados pelo SNIS é o índice de coleta de esgoto, cujo cálculo se dá utilizando o volume de esgoto coletado dividido pelo resultado da subtração entre o volume de água consumido e o volume de água tratada exportado. Outro indicador é relativo ao tratamento de esgoto, cujo cálculo leva em consideração a soma do volume de esgotos tratado, volume de esgoto importado tratado nas instalações do importador e o volume de esgoto bruto exportado tratado nas instalações do importador, subtraído pela soma do volume de esgotos coletado e volume de esgotos bruto importado. Para o índice de atendimento total de água, o cálculo é feito utilizando a população total atendida com abastecimento de água dividido pela população total residente do município com abastecimento de água, segundo o IBGE, utilizando o ano de referência. Já o indicador de cobertura regular do serviço de coleta de resíduos sólidos domiciliares em relação à população total do município se dá pela divisão da população total atendida no município pela população total do município, segundo o IBGE.

O Projeto Qualidade do Ambiente Urbano de Salvador (QUALISalvador), em pesquisa realizada entre 2018 e 2020 obteve dados sobre atendimento, cobertura e qualidade os serviços públicos de saneamento básico em Salvador. O QUALISalvador constatou que 98,9% dos domicílios de Salvador tem acesso a rede pública de distribuição de água, porcentagem próxima do resultado da PNAD para o ano de 2019 que chegou a 99,5% (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021). Em relação ao esgotamento sanitário, foi levantado que 87,1% dos domicílios estudados dispunham de solução adequada

---

<sup>13</sup> IN015 para Resíduos sólidos do SNIS.

para o destino dos esgotos (rede coletora e/ou fossa séptica) (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021). Quanto a prestação do serviço público de coleta de resíduos sólidos domiciliares, a pesquisa detectou que 54,5% dos domicílios dispõem de coleta regular porta a porta de seus resíduos sólidos (frequência diária ou alternada) (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021).

Em relação aos domicílios particulares permanentes, dos 637.607 localizados em Salvador, em 2010, aproximadamente 91% deles encontravam-se em situação adequada enquanto 9% estavam em situação semiadequada ou inadequada<sup>14</sup> quando o assunto é saneamento básico (IBGE, 2010). Em relação à forma de abastecimento, 99% dos domicílios usavam a rede geral de distribuição de água e, dos domicílios que tinham banheiro ou sanitário, 92% usavam a rede geral coletora de esgotos sanitários ou de águas pluviais (IBGE, 2010).

Salvador apresenta dados elevados em termos de atendimento, porém, em pesquisa recente (2018-2020) foi observado que mesmos com altos índices, a cidade ainda mantém áreas desiguais em relação aos serviços públicos de saneamento básico. As famílias que não usam rede pública de distribuição de água estão, na sua maioria, no Subúrbio Ferroviário e em parte do Miolo de Salvador, onde menos de 10% se consideram brancos, menos de 10% dos responsáveis pelo domicílio tem nível de escolaridade superior e mais de 80% tem renda mensal familiar menor que três salários-mínimos (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021).

A fim de caracterizar melhor as condições de moradia da população, o Censo Demográfico passou a mapear aglomerados subnormais em cidades brasileiras. Os aglomerados ditos subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação estando dispostas de forma desordenada e/ou densa. 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

---

<sup>14</sup> O IBGE considera adequado o domicílio particular permanente com rede geral de distribuição de água, rede geral de esgotos e coleta de resíduos sólidos; semiadequado quando pelo menos um serviço é inadequado; e inadequado quando possui abastecimento de água proveniente de poço ou nascente ou outra forma, sem banheiro e sanitário ou com escoadouro ligado à fossa rudimentar, vala, rio, lago, mar ou outra forma e resíduo queimado, enterrado ou jogado em terreno.

aglomerados carecem de infraestrutura básica e serviços públicos essenciais, sendo relevante trazer à tona alguns números relativos à Salvador e RMS.

Com base no Censo Demográfico de 2010, na Bahia, foram identificados 302.232 domicílios particulares desse tipo ocupados, onde mais de 91% deles estavam em Salvador. Dos 13 municípios da RMS, oito apresentaram setores censitários em aglomerados subnormais (Tabela 03) (IBGE, 2010). Somente em Salvador existiam 275.593 domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, em 2010, o que correspondia a 882.204 pessoas residentes nesses domicílios (IBGE, 2010).

**Tabela 03** – Número de domicílios particulares ocupados e em aglomerados subnormais por município da Região Metropolitana de Salvador (RMS) – 2010

<b>Município</b>	<b>Domicílios recenseados particulares ocupados com entrevista realizada</b>	<b>Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais</b>
Salvador	832 028	275 593
Camaçari	69 064	4 988
Lauro de Freitas	48 556	3 117
Simões Filho	34 649	461
Candeias	24 580	2 209
Vera Cruz	11 795	2 237
São Francisco do Conde	9 325	1 504
Itaparica	6 333	379

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Dos domicílios particulares ocupados em Salvador, em 2010, 32% estavam em aglomerados subnormais e dentro desse universo, 77% estavam situados em encosta e colina suave. Sobre outras características, destacam-se aqui a localização dos domicílios em margem de córregos, rios ou lagos/lagoas (4%), praias e dunas (2%) e unidades de conservação (1%) (IBGE, 2010). Em relação ao acesso a serviços públicos de saneamento básico, observou-se que os números de domicílios em aglomerados subnormais que têm acesso aos serviços públicos de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos é compatível com o universo de Salvador. Cabe, porém, um aprofundamento, em termos de análise, das outras formas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e destino de resíduos sólidos domiciliares nessas áreas que são caracterizadas por terem um padrão urbanístico irregular, além da carência de serviços públicos essenciais como os serviços públicos de saneamento básico.

Aproximadamente 98,7% dos domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais utilizavam a rede geral como meio de abastecimento de água (Tabela 04) (IBGE, 2010).

**Tabela 04** – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de abastecimento de água – 2010

Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador						
Total	Tipo de abastecimento de água					
	Rede geral	Poço ou nascente na propriedade ou fora dela	Carro-pipa	Água da chuva armazenada em cisterna ou outra forma	Rios, açudes ou lagos	Outra
275.327	271.708	776	334	117	15	2.377
100%	98,69%	0,28%	0,12%	0,04%	0,01%	0,86%

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Em relação ao esgotamento sanitário, 87,23% utilizavam a rede geral ou rede pluvial (Tabela 05). Salienta-se aqui a existência da Lei Estadual n. 7.307, de 23 de janeiro de 1998, regulamentada pelo Decreto n. 7.765, de 08 de março de 2000, cujo conteúdo traz que é vedado a ligação de esgotos à rede pública de águas pluviais nos logradouros com rede coletora instalada, cabendo a concessionária a desativação da ligação. Destaca-se aqui também a presença da tipologia de esgotamento sanitário observada pelo Censo cujo conteúdo do esgoto é direcionado a rio, lago ou mar que corresponde a aproximadamente 2% dos domicílios analisados, além dos 1.823 domicílios sem banheiro ou sanitário (IBGE, 2010).

**Tabela 05** – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de esgotamento sanitário – 2010

Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador							
Total	Tipo de esgotamento sanitário						
	Rede geral de esgoto ou pluvial	Fossa séptica	Fossa rudimentar	Vala	Rio, lago ou mar	Outro	Não tinham banheiro ou sanitário
275.327	240.174	6.196	9.279	11.124	5.379	1.352	1.823
100%	87,23%	2,25%	3,37%	4,04%	1,95%	0,49%	0,66%

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

Em relação à coleta de resíduos sólidos domiciliares, aproximadamente 94,7% dos domicílios em aglomerados subnormais tinham os resíduos coletados (Tabela 06). Porém, dos 12.703 que não tinham acesso a esse serviço, aproximadamente 85,2% destinavam seus resíduos em terrenos baldios ou logradouros. Destaca-se também a

tipologia “jogado em rio, lago ou mar” que corresponde a aproximadamente 4% dos domicílios que não tinham acesso ao serviço de coleta de resíduos (Tabela 07) (IBGE, 2010).

**Tabela 06** – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de coleta de resíduos – 2010

<b>Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador</b>			
Total	<b>Coleta de resíduos</b>		
	Total	Diretamente por serviço de limpeza	Em caçamba de serviço de limpeza
275.327	260.624	135.507	129.117
100%	94,66%	49,22%	46,90%

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

**Tabela 07** – Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador por tipo de destino dos resíduos não coletados – 2010

<b>Domicílios particulares permanentes em aglomerados subnormais em Salvador</b>						
Total	<b>Destino dos resíduos não coletados</b>					
	Total	Queimados	Enterrados	Jogados em terreno baldio ou logradouro	Jogados em rio, lago ou mar	Outro
275.327	14.703	820	41	12.525	599	718
	100%	5,58%	0,28%	85,19%	4,07%	4,88%

Fonte: Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2010).

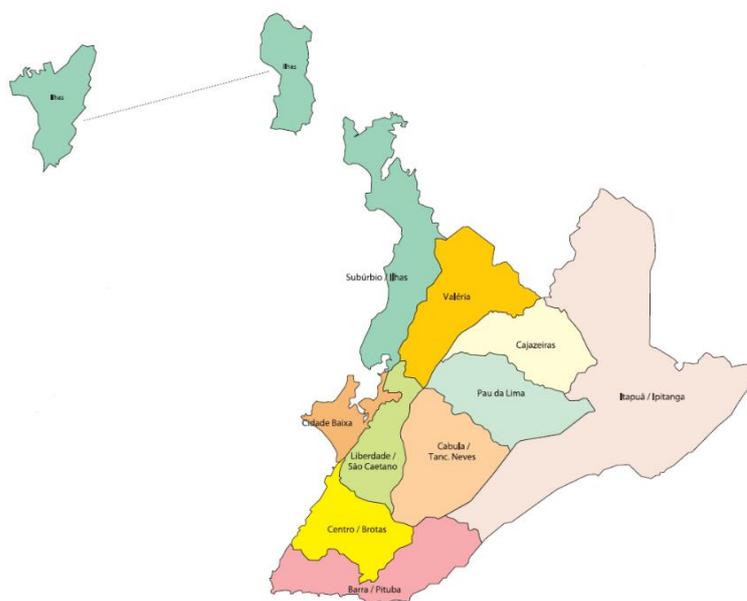
De acordo com os dados quantitativos analisados, percebe-se que em termos de cobertura muito se avançou em Salvador, inclusive nas regiões mais carentes, e os números divulgados são próximos à universalização no que diz respeito ao abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de resíduos sólidos. 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 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<sup>15</sup> situados na região do Subúrbio Ferroviário e do Miolo de Salvador (CARMO, 2020).

Percebeu-se a necessidade de estudar os aglomerados subnormais em relação a sua localidade. Para tal, escolheu-se utilizar o conceito de Prefeitura-Bairro, bastante utilizado na gestão pública de Salvador e já referido anteriormente. As Prefeituras-Bairro (PB) são regiões administrativas da Prefeitura junto a Secretaria Geral de Articulação Comunitária e servem para mapear Salvador a nível intraurbano (Figura 04).

**Figura 04** – Regiões administrativas de Salvador: Prefeituras-Bairro



Fonte: Diário Oficial do Município, n. 5.825, de 03 de abril de 2013 (SALVADOR, 2013).

No PDDU 2016 há menção do uso das PB para recorte territorial em estudos de planos e projetos e inclusive no processo participativo do planejamento urbano do Município. Esse mesmo conceito foi utilizado aqui, levando em consideração as PB existentes:

<sup>15</sup> Entre os bairros citados na matéria estão: Lobato, Boa Vista do Lobato e Bela Vista do Lobato; Cajazeiras, Plataforma, Marechal Rondon, Periperi, Mussurunga, Valéria, Pirajá, Alto do Cabrito, Itapuã, Jardim das Margaridas, Itacaranha, São Cristóvão, Canabrava, entre outros.

- I. Centro / Brotas;
- II. Subúrbio / Ilhas;
- III. Cajazeiras;
- IV. Itapuã / Ipitanga;
- V. Cidade Baixa;
- VI. Barra / Pituba;
- VII. Liberdade / São Caetano;
- VIII. Cabula / Tancredo Neves;
- IX. Pau da Lima;
- X. Valéria.

Em relação aos bairros e regiões pertencentes às PB, é importante apresentar algumas características observadas. PB – I corresponde a bairros e regiões do Centro Histórico e de Brotas. Estão na PB – I a região do Comércio, Garcia, Barris, além de localidades que compõe Brotas, como Acupe, Cosme de Farias, Matatu, Luís Anselmo entre outros. A PB – II corresponde a região do Subúrbio Ferroviário e as ilhas de Maré, dos Frades e de Bom Jesus dos Passos, bairros que se situam na porção insular de Salvador. A PB – III compreende o complexo de Cajazeiras<sup>16</sup>, além de Águas Claras, Fazenda Grande e Castelo Branco. Boa parte do “Miolo” de Salvador se encontra nessa divisão da PB – III. Estima-se que cerca de 40 bairros formem o Miolo urbano de Salvador, o que corresponde a 36% da superfície da Cidade, além de ser uma das regiões com maior densidade demográfica (15.000-25.000hab./km<sup>2</sup>), com valores maiores em Cajazeiras (SOARES, 2009).

Segundo o IBGE, Salvador tinha 275.327 domicílios particulares distribuídos em 242 aglomerados subnormais (IBGE, 2010). Foi possível localizar 237 deles nas dez PB. Os aglomerados foram identificados pelo Mapa 09: Prefeitura-Bairro<sup>17</sup>, documento anexo ao PDDU 2016 (APÊNDICE A desse trabalho) e alguns foram identificados usando como referência o documento Bairros de abrangência por Distritos

---

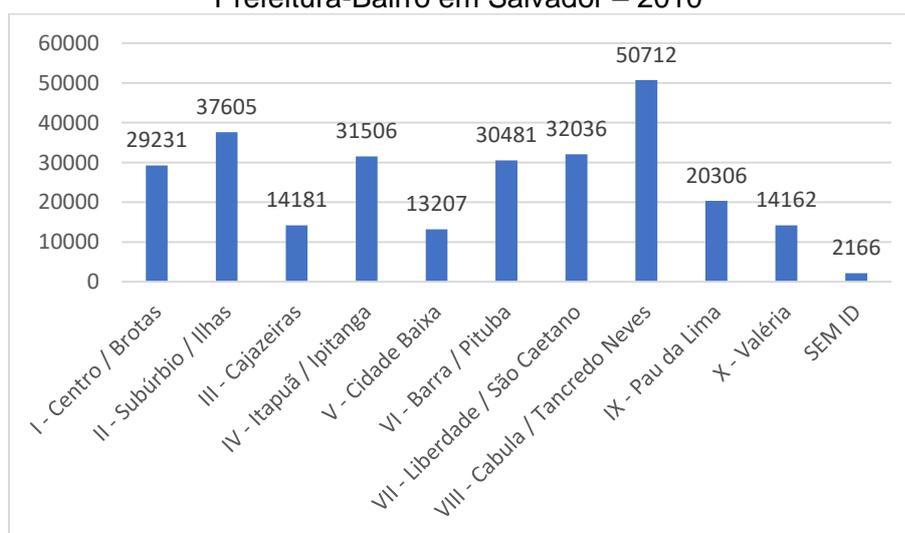
<sup>16</sup> Consta na Lei n. 9.278, de 20 de setembro de 2017, os bairros que compõe Salvador, tanto na parte continental quanto insular. Há oito setores que compõe Cajazeiras (II, IV, V, VI, VII, VIII, X, XI).

<sup>17</sup> O mapa 09: Prefeitura-Bairro, documento anexo ao PDDU 2016 também se encontra disponível no site da Sedur: <http://www.sucom.ba.gov.br/category/legislacoes/mapas-pddu-2016/>.

Sanitários<sup>18</sup>, da Secretaria de Saúde do Estado da Bahia e/ou a ferramenta de mapas do Google. Os aglomerados subnormais não identificados somam menos de 1% do total. Com base nesse cruzamento de dados foi possível analisar algumas características dos serviços públicos de saneamento básico nessas áreas.

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).

**Figura 05** – Número de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador – 2010



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

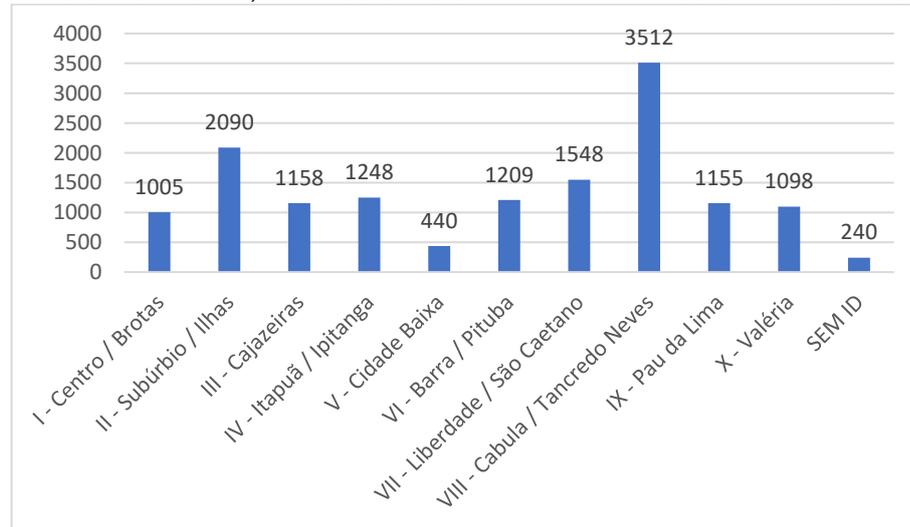
\* SEM ID trata-se de Sem Identificação. São os aglomerados que não puderam ser localizados por Prefeitura-Bairro.

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

<sup>18</sup>O documento citado se encontra disponível no site: <http://www.saude.salvador.ba.gov.br/arquivos/cosam/visa/portalisa/VISA%20SITE/MODELO%20-%20D%20S%20-%20BAIRROS%20.pdf>.

maior número de domicílios com resíduos não coletados em números proporcionais a quantidade de aglomerados subnormais existentes na região (Figura 06).

**Figura 06** – Número de domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem resíduos sólidos domiciliares coletados – 2010

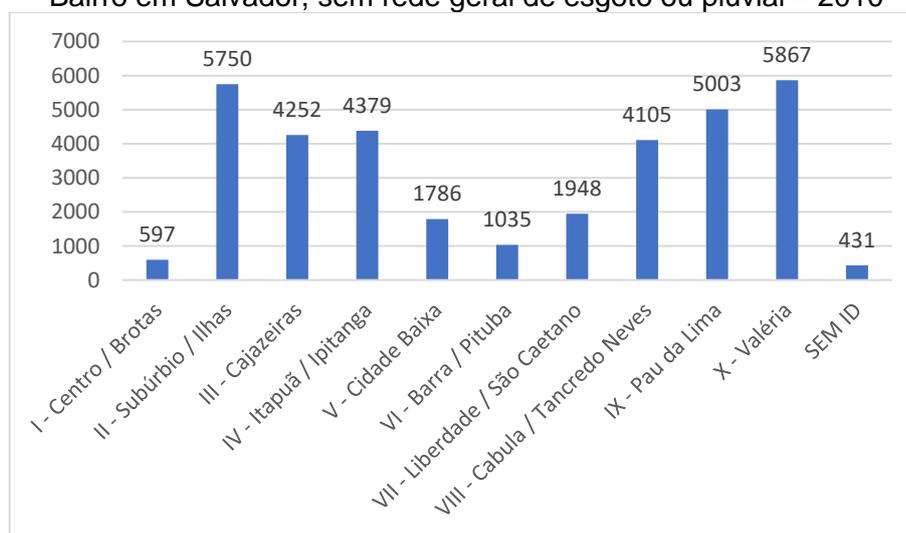


Fonte: Autora, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

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

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 07).

**Figura 07** – Número de domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem rede geral de esgoto ou pluvial – 2010



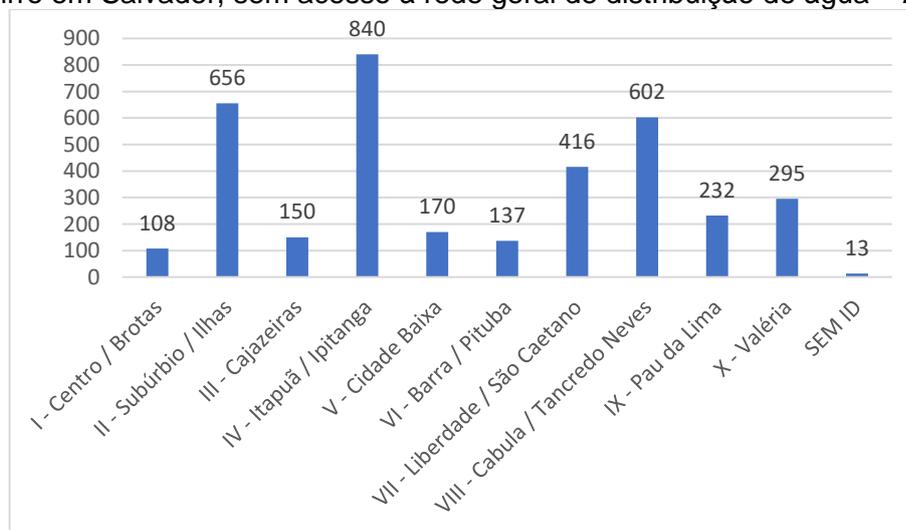
Fonte: Autora, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

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

Ainda sobre o esgotamento sanitário, em relação aos domicílios sem sanitário ou banheiro, somente na PB II – Subúrbio / Ilhas existiam 558 domicílios nessa situação, ou seja, 31% dos domicílios em aglomerados subnormais de Salvador que não tinham sanitário ou banheiro estavam na PB II. Esse número corresponde a aproximadamente 1.842 pessoas sem sanitário ou banheiro (IBGE, 2010).

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 08) (IBGE, 2010).

**Figura 08** – Número domicílios particulares em aglomerados subnormais por Prefeitura-Bairro em Salvador, sem acesso à rede geral de distribuição de água – 2010



Fonte: Autora, 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.

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). Ao comparar a população residente em domicílios particulares ocupados em Salvador – Área urbana (excluindo área rural e aglomerados subnormais) com a população residente nos aglomerados subnormais, tem-se uma diferença considerável no que diz respeito à população que se autodenomina preta.

**Tabela 08** – População residente em domicílios particulares ocupados em Salvador, em aglomerados subnormais, na área urbana e na área rural, por cor ou raça – 2010

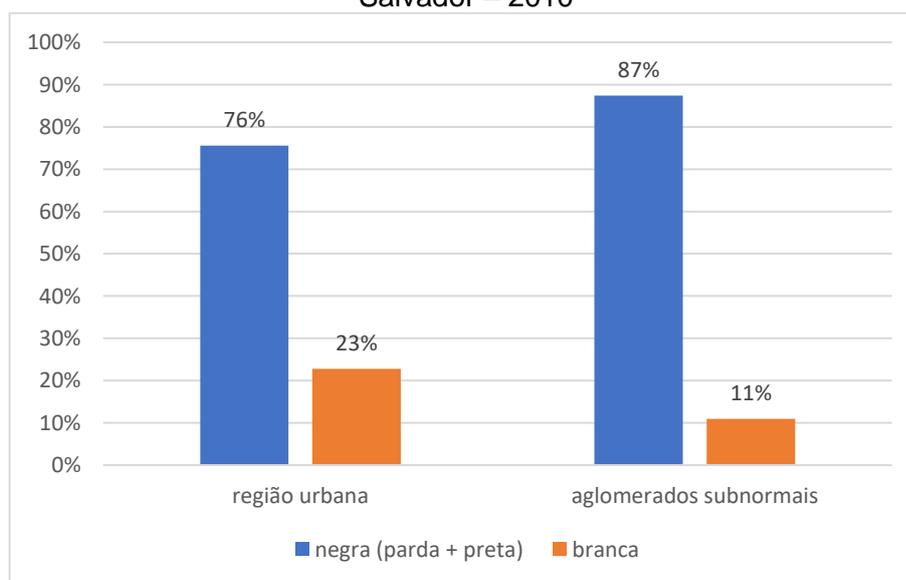
	População residente em domicílios particulares ocupados						
	Total	Cor ou raça					
		Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Sem declaração
Salvador	2 668 078	503 945	741 750	35 702	1 378 830	7 532	319
Aglomerados Subnormais	882 204	96 630	301 820	12 070	469 418	2 252	14
Urbana	1 785 141	407 218	439 888	23 624	908 829	5 277	305
Rural	733	97	42	8	583	3	-

Fonte: Censo 2010 (IBGE, 2010).

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 09).

**Figura 09** – 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: Autora, com base no Censo 2010 (IBGE, 2010).

Em suma, há uma notável disparidade 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. 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).

## 5.2 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 20 apresenta as instituições categorizadas por sua função dentro da gestão de saneamento básico e por componente.

**Quadro 20** – 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)	

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

A partir do levantamento e da análise sobre as instituições que compõem a gestão do saneamento básico em Salvador e as relações entre elas, foi possível compreender que em relação aos Serviços Públicos de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, a Secretaria Municipal de Ordem Pública (SEMOP) é responsável pelo planejamento e a Empresa de Limpeza Urbana do Salvador (LIMPURB), vinculada à Semop, por meio da Lei n. 8.376/2012 (SALVADOR, 2012), é responsável por prestar o serviço e fiscalizar os serviços prestados por empresas contratadas. Todavia, a Secretaria de Sustentabilidade e Resiliência (SECIS), criada originalmente como Secretaria Cidade Sustentável também pela Lei n. 8.376/2012 (SALVADOR, 2012), passou a ser responsável pelo Programa de Coleta Seletiva de Salvador por meio do Decreto n. 30.860/2019 (SALVADOR, 2019).

Já para o Manejo e Drenagem de Águas Pluviais, o planejamento e projetos de engenharia são de responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), criada pela Lei n. 8.725/2014 (SALVADOR, 2014d), a implantação é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras Públicas (SEINFRA) e a operação e manutenção é realizada pela Secretaria de Manutenção da Cidade (SEMAN), ou seja, as atividades desse serviço estão distribuídas em três secretarias municipais.

Por fim, os serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário são prestados pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (EMBASA), criada pela Lei Estadual n. 2.929/1971 (BAHIA, 1971), por delegação da Prefeitura Municipal de Salvador, porém sem contrato assinado até hoje, sendo a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (AGERSA), criada pela Lei n. 12.602/2012, também por delegação do Município, responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos desses componentes (BAHIA, 2012).

Assim como o Governo do Estado da Bahia, a Prefeitura Municipal de Salvador também criou um ente de regulação e fiscalização, inicialmente para os serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços de Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos de Salvador (ARSAL), criada pela Lei n. 7.394/2007, tem como competências segundo essa Lei, “exercer a regulação e fiscalização dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos”. Essa mesma Lei, publicada no Diário Oficial do Município, de 28/12/2007, cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana (SALVADOR, 2007b).

Seis anos após a sua criação, a Arsal teve seu nome alterado pela Lei n. 8.473/2013, passando a se chamar-se Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador, mantendo o acrônimo (SALVADOR, 2013). Pelo Decreto n. 24.729/2014, a Prefeitura Municipal de Salvador regulamentou a Arsal, concedendo-lhe a competência de “cumprir e fazer cumprir a legislação e demais normas regulamentares” relacionados aos serviços públicos delegados pelo Poder Público Municipal (SALVADOR, 2014a, p. 2). No mesmo ano, por meio do Decreto n. 25.030/2014, a Prefeitura delegou a Arsal as funções de regulação e fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário, entre outros (SALVADOR, 2014b). Atualmente, a direção da Embasa argumenta, utilizando Acórdão do Supremo Tribunal Federal, que a definição do ente regulador e fiscalizador é do Ente Metropolitano e não do Município de Salvador, cuja decisão foi proferida em julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> ADI 2.077-MC/BA. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630088>. Acesso em: 17 abr. 2021.

A fim de custear programas e ações de saneamento básico e infraestrutura urbana, foi instituído o Fundo Municipal de Saneamento Básico (FMSB), por meio da Lei n. 7.981/2011. Os recursos do FMSB só podem ser aplicados em ações e projetos que tenham sido aprovados pela Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Municipal de Salvador. No Decreto n. 24.104/2013 foi aprovado o regimento interno do Conselho Gestor do FMSB, sendo esse composto por dez membros que representam a Seinfra/Codesal, Semop, Superintendência de Conservação e Obras Públicas do Salvador (SUCOP), Secretaria de Mobilidade de Salvador (SEMOB)/Superintendência de Controle e Ordenamento do Solo do Município (SUCOM), Secis, Secretaria Municipal de Gestão (SEMGE), Embasa, CMS e um representante da sociedade civil que seja membro do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação e outro que seja membro do Conselho Municipal do Meio Ambiente de Salvador.

O CMS, é um órgão colegiado formado por representantes do poder público e da sociedade civil. O Decreto n. 29.563, de 15 de março de 2018, estabelece os membros do CMS que representam o poder público municipal. Para o órgão municipal responsável pelo saneamento básico estão os representantes da Seinfra e Aarsal. Destaca-se aqui a presença também da Secis, órgão municipal responsável pela gestão ambiental. Dos movimentos sociais e populares muitos são da área de moradia, como a União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Movimento em Defesa da Moradia e do Trabalho (MDMT), e o Movimento dos Sem-Teto da Bahia (MSTB), além da Federação das Associações de Bairro de Salvador (FABS). Conta também com a presença do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis, movimento social diretamente ligado à prestação de serviço público de um dos componentes de saneamento básico. Das entidades empresariais destaca-se a presença do Sindicato da Indústria da Construção do Estado da Bahia (SINDUSCON/BA), conta também com o Sindicato dos Engenheiros da Bahia (SENGE/BA) e das entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa, conta com o Instituto de Arquitetos do Brasil/Departamento da Bahia (IAB/BA), Conselho de Arquitetura e Urbanismo da Bahia (CAU/BA) e Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (CREA/BA).

Na ata da 1ª reunião extraordinária do Conselho Municipal de Salvador, realizada 25 de outubro de 2018, foi instalada a Câmara Temática de Saneamento Ambiental composta por nove membros. Na ata referida não é mencionado o status de titular ou suplente tampouco o órgão que cada membro representa. Todavia, foi possível identificar os órgãos: Seinfra; Secis; Arsal; Defesa Civil de Salvador (CODESAL); CREA/BA; Movimento dos Sem-Teto da Bahia (MSTB); e a Frente de Luta Popular (FLP). Nota-se também que a Câmara instalada não segue a nomenclatura estipulada na Lei n. 7.400/2008 (PDDU 2007) e na Lei n. 9.069/2016 (PDDU 2016).

Seguindo os objetivos e diretrizes gerais do PDDU 2016 para a Política Municipal de Saneamento Básico, encontra-se a implementação do Sistema de Informações Geográficas (SIG) e sua integração ao Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) e ao SIM Salvador, além da publicização das informações no Sistema Cadastral do Município (SICAD) e a implementação de programas de capacitação em Saneamento Básico e Educação Ambiental.

Em relação às diretrizes do saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 e sua categorização temática, após análise das mesmas resultou no Quadro 21. Foi utilizado os numerais romanos para identificar as diretrizes de saneamento básico instituídas no PDDU 2016, conforme estabelecido na Lei n. 9.069, de 30 de junho de 2016, e conforme item 4.2, Quadros 01, 02, 03, 04 desse trabalho.

**Quadro 21** – Mapeamento das diretrizes de saneamento básico por tema (incisos destacados)

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

Fonte: Elaborada pela autora a partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

Nota: (\*) incisos/diretrizes categorizadas em mais de um tema.

A partir do levantamento e da análise das diretrizes pela categorização temática, foi percebido que apenas o tema Programas aparece em todos os componentes. Em relação aos Dados, notou-se um baixo número de diretrizes que abordava esse tema,

apesar de aparecer em três dos quatro componentes. Para Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário percebeu-se um equilíbrio na distribuição temática das diretrizes. Drenagem e Resíduos mantiveram a concentração de diretrizes em Controle e Programas.

Em relação à temática Dados, a Embasa, empresa responsável por prestar os serviços públicos de abastecimento de água e esgotamento sanitário, disponibiliza em seu site uma aba sobre transparência onde contém para download o relatório anual para informação ao consumidor, cujo último ano disponível é o 2019. Não foi possível obter dados sobre o município de Salvador, entretanto, no mesmo site, está disponível o Relatório de Administração e Demonstrações Financeiras desde o ano 2013 até 2020, onde constam alguns dados sobre cobertura de atendimento nos municípios atendidos pela Empresa. O mais recente traz informações inclusive sobre o enfrentamento da pandemia da COVID-19. Já para Manejo e Drenagem de Águas Pluviais, as diretrizes tratam sobre a ampliação e/ou geração de dados e não sobre publicação de dados referentes a atendimento, por exemplo. Há no Diário Oficial do Município, de 23 de março de 2016, a publicação do Decreto n. 27.111, que dispõe sobre a delimitação das Bacias Hidrográficas e das Bacias de Drenagem de Salvador.

Sobre Atendimento, como citado acima, a Embasa, publica um relatório anual que contém dados sobre atendimento nos municípios onde a Empresa atua. Os dados no referido relatório são os mesmos encaminhados ao atual Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), publicados pela Secretaria Nacional de Saneamento (SNS) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). Sabe-se que o SNIS é auto declaratório, e de acordo com o documento publicado pela Empresa, em 2018, o índice de atendimento urbano de abastecimento de água<sup>20</sup> foi de 94,10%, para os municípios onde atua, enquanto o de esgotamento sanitário referido aos municípios atendidos com água<sup>21</sup> foi de 46,02% (utilizando como ano-base do SNIS 2017). Já referente ao ano-base 2018, comparando os mesmos indicadores, o índice de abastecimento de água em áreas urbanas passou para 94,54% e o de esgotamento sanitário para 48,34% representando um leve acréscimo (EMBASA, 2019a, 2020). O

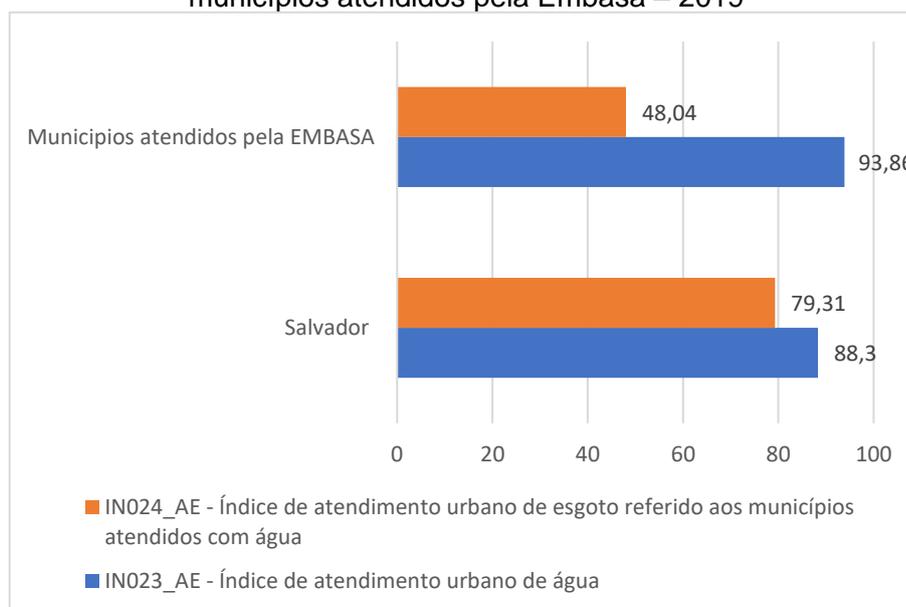
---

<sup>20</sup> IN023\_AE do SNIS.

<sup>21</sup> IN024\_AE do SNIS.

SNIS traz como dados de 2019, para municípios atendidos pela Empresa, 93,86% no índice de atendimento urbano de água e 48,04% para atendimento de esgoto (SNIS, 2021). A Figura 10 compara esses dados com os indicadores referentes à Salvador.

**Figura 10** – Índice de atendimento urbano de água e esgoto para Salvador e para os municípios atendidos pela Embasa – 2019



Fonte: SNIS, 2021.

Segundo SNIS, em 2019, 88,3% da área urbana de Salvador tinha atendimento de água, e dessa área, 79,31% era atendida com esgotamento sanitário (SNIS, 2021), o que representa números expressivos, porém, ainda distante da universalização cujo prazo proposto pelo Plansab é o ano de 2033 e 2030 pelo ODS 6 da ONU.

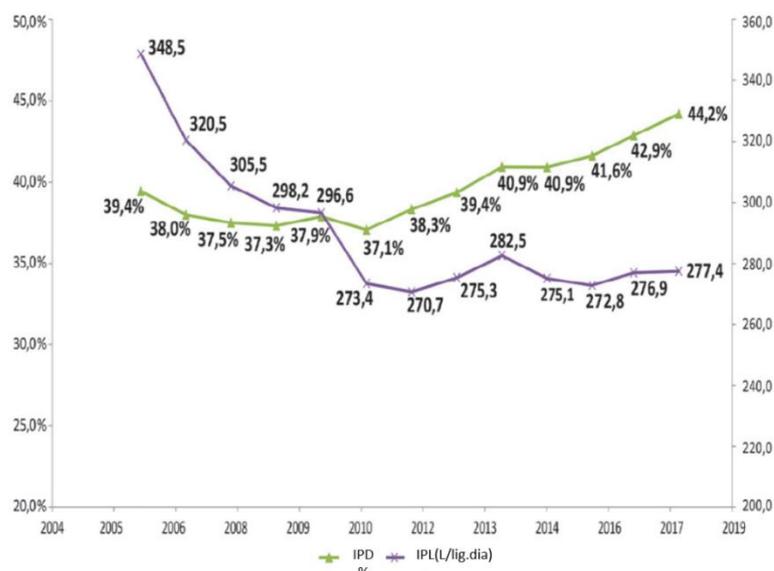
Em relação aos serviços de limpeza urbana em Salvador, a Limpurb, empresa responsável por operar esses serviços, informa apenas em seu site, na aba que trata sobre serviços, que a coleta de resíduos sólidos é realizada por empresas terceirizadas. Não há menção sobre índices de atendimento. Todavia, segundo o SNIS, em 2019, Salvador tinha 77,34% de taxa de cobertura do serviço de coleta domiciliar direta (porta-a-porta) da população urbana<sup>22</sup> (SNIS, 2021).

Em relação à eficiência, consta no Relatório da Administração e de Sustentabilidade ano-base 2018 da Embasa algumas ações como a Jornada Técnica, que envolveu colaboradores, instituições de ensino e atores da área de saneamento básico, onde o

<sup>22</sup> IN014\_RS do SNIS.

assunto “eficiência operacional (redução de perdas e eficiência energética), reuso de água e tecnologias sustentáveis”, além da criação da Unidade de Redução e Controle de Perdas em 2018, e do esforço junto à comunidade visando sensibilizá-la em relação às perdas (EMBASA, 2019a). Todavia, o Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras, de 2017, apresenta um gráfico comparativo/evolutivo com dados de 2005 a 2017) referente as perdas (Figura 11). O Índice de Perdas na Distribuição (IPD) é o percentual do volume de água produzido que é de fato consumido no sistema de abastecimento. Já o Índice de Perdas por Ligação (IPL) é medido em relação aos litros perdidos por dia e por cada ligação existente.

**Figura 11** – Evolução dos indicadores de Perdas Médias Anuais nos municípios atendidos pela EMBASA – 2005 a 2017



Fonte: Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2017 (EMBASA, 2018)

O IPD tem aumentado de 2010 a 2017, enquanto o IPL teve uma queda de 2005 a 2010, mantendo-se praticamente estável (EMBASA, 2018). O IPD<sup>23</sup> da Embasa para 2019 foi de 40,2% enquanto para Salvador no mesmo período esse índice foi de 56,1% (SNIS, 2020). Esses dados mostram que o índice de perdas é muito elevado, tanto para os municípios atendidos pela empresa quanto para a capital baiana. Em relação a quantidade de paralisações no sistema de distribuição de água, os números de Salvador também foram altos. No ano de 2019 foram registrados 971 paralisações, o que corresponde a 10.354 horas/ano (SNIS, 2020).

<sup>23</sup> IN049\_AE do SNIS.

Em termos de educação ambiental, as diretrizes propostas tratam de ações para diminuir o consumo de água, tornar mais eficiente o uso da água para consumo humano e contribuir para sensibilizar a população quanto às práticas adequadas de manejo de resíduos sólidos. Mesmo não havendo dados específicos de Salvador, no relatório da Embasa referente ao ano de 2018, há a citação de R\$ 478 milhões de investimentos em obras, melhorias, implantação e ampliação dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e também ações de educação ambiental, além de mencionar projetos e ações cujo objetivo é o de contribuir para com o entendimento por parte da população sobre o funcionamento dos sistemas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário e a minimização dos impactos no meio ambiente e na saúde (EMBASA, 2019b). Consta no site da Limpurb apenas que foi elaborado um Plano de Atuação para “divulgar, esclarecer e orientar a população nas questões relativas ao manejo dos resíduos sólidos”. Palestras, Oficinas Temáticas e Campanhas também fazem parte do planejamento da Empresa. Em publicação no próprio site, há registro de apenas uma ação junto à população de um bairro central de Salvador com o objetivo de “explicar o funcionamento dos contêineres, como a forma de descartar, o que descartar, e reforçar a importância que cada morador tem para manter a cidade limpa” (LIMPURB, 2019, s.p.).

Foi observado um foco maior na categoria Controle do componente de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, uma vez que o PMSBI está em elaboração e não existe em Salvador um Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (encontra-se em elaboração no âmbito do PMSBI), sendo que as diretrizes tratam de formulação de legislação específica, implementação de instrumentos legais para contratação, e regulação e fiscalização dos serviços públicos de limpeza urbana pelo Município. Esta última demanda é vista também em Abastecimento de Água (VI) que trata de mecanismos de monitorização e avaliação do serviço público pelo Poder Executivo Municipal. Sobre essa questão, há um histórico de autuações aplicadas pela Sedur na Embasa quando se trata de “despejo de esgoto sem tratamento” conforme publicado no site da Sedur (SALVADOR, 2018).

Em termos de Tecnologia, existem diretrizes que tratam do uso de tecnologias adequadas e soluções compatíveis com as diferentes realidades existentes no Município. Na análise feita, tendo como categoria universalização, equidade e

intersetorialidade, é possível observar a importância dessas diretrizes no cumprimento dos dois primeiros princípios.

Em suma, 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, 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, espera-se seus dados e informações sejam publicizados e entendidos pela população.

Dando continuidade à análise das diretrizes, nessa etapa utilizou-se para construção da matriz categórica parte dos princípios utilizados no Plansab, cuja elaboração foi estabelecida na LNSB. Como já citado, o Plano contemplou como princípios fundamentais a: universalização; equidade; integralidade; intersetorialidade; sustentabilidade; participação e controle social; e matriz tecnológica. De alguma forma, todos esses princípios foram contemplados nos PDDU 2007 e 2016 como princípios para a Política Municipal de Saneamento Básico de Salvador. Para análise das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 considerou-se, no presente trabalho, três princípios fundamentais, previamente citados: universalização; equidade; e intersetorialidade. O Quadro 22 sintetiza essa categorização.

**Quadro 22** – Mapeamento das diretrizes de saneamento básico (incisos destacados), conforme os princípios fundamentais considerados

Componentes do saneamento básico	Princípios fundamentais		
	Universalização	Equidade	Intersetorialidade
Abastecimento de água	II	II	-
Esgotamento sanitário	II	II, III, IV	-
Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos	VI	VI	V
Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas	-	-	III, IV, VII, VIII

Fonte: Elaborada pela autora a partir do PDDU 2016 (SALVADOR, 2016b).

O princípio da universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento básico, está presente explicitamente nas diretrizes Abastecimento de Água (inciso II), Esgotamento Sanitário (inciso II) e Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (inciso VI). Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário trazem no corpo do texto a garantia de metas de universalização, mesmo que não citem qual meta. 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 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. A relação entre o planejamento da drenagem urbana e manejo de águas pluviais e o desenvolvimento urbano é significativo em teoria e pobre na aplicação. O uso e ocupação do solo favorece a implantação de grandes áreas pavimentadas/impermeabilizadas, a mobilidade urbana dando ênfase ao veículo particular e, conseqüentemente, a criação e/ou alargamento de vias junto à falta de planejamento ou precariedade dos serviços faz com que cidades sofram com inundações, como acontece com Salvador. Esse processo de ocupação do solo vem sendo produzido tanto por ocupações formais quanto informais, sendo um dos motivos da expressiva degradação dos rios urbanos, juntamente com os lançamentos de efluentes líquidos e resíduos sólidos (BORJA; MORAES; BOTEON, 2021).

Em relação à equidade, as diretrizes dos componentes Abastecimento de Água (inciso II) e Esgotamento Sanitário (inciso II) mencionam o atendimento efetivo do sistema a todos os estratos sociais. Todavia, 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. Em contrapartida, no PDDU é explicado que o Plano Salvador 500<sup>24</sup> é o plano estratégico que desdobrará as diretrizes em metas de curto, médio e longo prazos, deixando a entender que não caberia ao PDDU tal feito (SALVADOR, 2016b).

Em Esgotamento Sanitário a mesma diretriz que trata das metas de universalização trata de soluções compatíveis com a realidade socioambiental, em outras duas diretrizes (incisos III e IV) é mencionado a prioridade de implantação de rede coletora “de acordo com níveis de demanda reprimida e necessidades mais acentuadas” e a implantação de sistemas que “contribuam para melhoria da salubridade ambiental” o que dá indícios que há o entendimento de múltiplas cidades dentro de uma só Salvador. Ainda sobre Equidade, em Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos, na mesma diretriz que trata da universalização, traz também o uso de “tecnologias socialmente apropriadas para áreas de difícil acesso”, corroborando com a ideia de que há diferentes realidades e, por isso, há a necessidade de diferentes formas de enfrentamento dos problemas.

Seguindo a análise, há uma diretriz específica em Esgotamento Sanitário (inciso VIII, alínea b) que trata do desenvolvimento de programas de educação ambiental voltado para as populações circunvizinhas às áreas que utilizam lagoas de estabilização para o tratamento de esgotos sanitários. Apesar desse programa ser o mais próximo de um instrumento que priorize a população carente, o que foi possível verificar ao analisar as diretrizes enquanto categoria Equidade é que em nenhum componente é abordado o acesso aos serviços públicos de saneamento básico do ponto de vista tarifário em uma diretriz. Todavia, a Embasa já pratica a Tarifa Social possibilitando que aqueles cadastrados no Programa Bolsa Família, e o Cadastro Único<sup>25</sup> (CadÚnico), por exemplo, se enquadrem na categoria adequada. Oliveira Filho e Santana (2021) observaram em seu estudo que apenas 2,1% do total de economias residenciais existentes dos serviços prestados pela Embasa em Salvador são atendidas com a

---

<sup>24</sup> No site da SUCOM (<http://www.sucom.ba.gov.br/>) havia uma aba programas onde era possível entrar no site <http://www.plano500.salvador.ba.gov.br/>. Esse encontrou-se descontinuado durante todo período de elaboração desse trabalho.

<sup>25</sup> O CadÚnico é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras que se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza.

Tarifa Social, e que mesmo com a pandemia da COVID-19, o número absoluto dessas economias permaneceu estável, apesar do aumento no número de famílias inscritas no CadÚnico no mesmo período, porém apenas 7,6% delas têm acesso à tarifa social praticada pela Embasa (OLIVEIRA FILHO; SANTANA, 2021).

Em relação aos outros componentes e seus respectivos responsáveis pelos serviços públicos de saneamento básico, é importante elucidar que foi criada em Salvador uma Taxa de Limpeza Pública (“Taxa de Lixo”) por meio da Lei n. 5.262, de 11 de julho de 1997. Posteriormente a taxa passou a ser chamada de Taxa de Coleta, Remoção e Destinação de Resíduos Sólidos Domiciliares (TRSD), cuja cobrança acompanha o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

A PMS concede isenção ao pagamento da TRSD para população considerada de baixa renda. Na Lei n. 7.186, de 27 de dezembro de 2006, a base para isenção era o imóvel residencial estar situado em zona popular, cuja área construída não ultrapasse a 30m<sup>2</sup> (SALVADOR, 2006), o que posteriormente foi modificado junto a Lei n. 8.554, de 05 de fevereiro de 2014, para imóveis residenciais cujo valor venal fosse de até R\$ 80.000,00 (SALVADOR, 2014c). Para o exercício de 2020, a Secretaria Municipal da Fazenda (SEFAZ) divulgou que a isenção do IPTU e da TRSD beneficiaria os contribuintes proprietários de imóveis residenciais, cujo valor venal é de até R\$ 103.017,53. Salvador conta com mais de 250.000 imóveis residenciais isentos de IPTU (SEFAZ, 2020). A PMS também não cobra taxa sobre o serviço público de drenagem urbana.

Por fim, sobre intersectorialidade não foi possível identificar diretrizes sobre essa categoria nos componentes Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário. Em Limpeza Urbana e Manejo de Resíduos Sólidos (inciso V) há a menção sobre “incentivo e apoio a formação de cooperativas” que poderia ser analisado como tentativa de estabelecer uma abordagem social, mas que ainda não se caracteriza como um esforço de se trabalhar “um diálogo entre tecnologias e práticas setoriais” (BRASIL, 2013, p. 35). Em Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas (incisos III e VII) é possível ver a aproximação do componente com o Planejamento Urbano até em termos de desenho urbano, onde propõe-se que a criação de parques lineares e recuperação de várzeas entre outros, possa estar articulada com áreas de lazer e o fomento para usos do solo compatível com áreas de drenagem, embora na prática

isso ainda não venha acontecendo. Além disso, há uma diretriz (inciso IV) que trata especificamente da geração de dados sobre o impacto da urbanização e das consequências das inundações e outra (inciso VIII) que preza o desenvolvimento de projetos de drenagem que considerem outras áreas como a mobilidade, a paisagem urbana e atividades de lazer.

De forma geral, é possível notar algum esforço, principalmente quando se trata da universalização do serviço, porém, não fica explícito nas diretrizes, a urgência e prioridade devida na implementação das mesmas uma vez que o saneamento básico é uma política social com capacidade e caráter de diminuir a pobreza e as desigualdades sociais.

### **5.3 O que dizem as entrevistas**

Para a análise das entrevistas, optou-se aqui por separar as unidades de registro (conteúdos de falas dos entrevistados) utilizando as cinco categorias intermediárias já referidas: I – Domínio do corpo técnico-administrativo; II – Percepção da desigualdade social; III – Relações políticas e institucionais; IV – Interface entre políticas públicas; e V – Instrumento de planejamento do saneamento básico. A título de manter em sigilo o nome dos entrevistados, optou-se por referenciá-los somente como representante do órgão/entidade relacionado à gestão do saneamento básico.

Como já citado, foram onze entrevistados, o que resultou em aproximadamente dez horas de gravação. Como as entrevistas foram semiestruturadas, em alguns momentos não foi possível abordar de forma integral todas as questões que estavam nos roteiros (APÊNDICE A), da mesma forma que nem todos os entrevistados responderam todas as questões, ou responderam algo pertinente ao que foi questionado. Um outro aspecto a ser esclarecido é a semelhança de algumas respostas, principalmente as da categoria intermediária I – Domínio do corpo técnico-administrativo. Para que não houvesse repetição, ou respostas que não se relacionam com o tema, os Quadros 23 a 38 apresentam os conteúdos a partir dos entrevistados, mas nem todos os entrevistados aparecem em todos os quadros.

O Quadro 23 apresenta as unidades de registro das entrevistas, cujo assunto abordado foi a função exercida pelos órgãos representados pelos entrevistados.

**Quadro 23** – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – função do órgão

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
I – Domínio do corpo técnico-administrativo;	<i>“[...] na prática (o órgão) extrapola os seus limites”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“Ela (Seinfra) está na Prefeitura encarregada em elaborar o Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado de Salvador”.</i>	Representante da Seinfra
	<i>“[...] , mas ela não é uma protagonista, é uma coadjuvante, ela é um braço operacional das demais estruturas do governo municipal”.</i>	Representante da Seman
	<i>“Inicialmente ela era uma unidade, um órgão de planejamento e execução do serviço enquanto os serviços eram executados pelo poder público”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“Regimentalmente não tem nenhum trecho que fale especificamente sobre a responsabilidade nossa. [...] “A gente é muito limitado na parte operacional”</i>	Representante da Secis
	<i>“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”</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“É só para dizer que a comunidade está presente. E o pior de tudo, ainda joga isso contra a gente depois”</i>	Representante da CTSB-CMS-MS
	<i>“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”.</i>	Representante da Agersa
	<i>“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”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

No geral, os representantes entrevistados têm conhecimento sobre o que o órgão, entidade, 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 Seinfra e a Seman e que esperava-se observar também entre a Secis e a Limpurb. Em alguns casos, é possível notar também a percepção de limite operacional, legal e técnico das funções por eles exercidas.

No caso da Seman e da Seinfra, essa limitação operacional se dá pela escala de intervenção/atuação de cada secretaria. Há um entendimento claro das ações que competem a cada secretaria e como elas lidam com isso. 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 o serviço 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 a coleta seletiva e que parece estar desmembrada/descolada do serviço de coleta de resíduos sólidos urbanos. A percepção que se tem é de que essa parte da gestão é pouco valorizada e carece de investimentos, bem como de integração ao sistema de coleta convencional. As ações de coleta seletiva em Salvador são pontuais, e parecem não fazer parte de um planejamento que vise popularizar e posteriormente universalizar o serviço, como trabalhar a coleta seletiva porta a porta. Tem ações louváveis, que inclusive foram citadas na entrevista, como os Pontos de Entrega Voluntária (PEV) e a CasaSoma, mas que atuam ainda como um primeiro passo e de forma pontual, parecendo demonstrativa e não como uma efetiva política pública.

A percepção de limitação por corpo técnico reduzido, identificada também em outros órgãos, reforça a crítica sobre redução do quadro de pessoal, falta 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). No caso dos representantes do CTSB-CMS, observou-se que apesar de reconhecerem a importância do Conselho, é questionado o quão os membros de fato têm voz ativa, o que foi analisado também quando abordado o PDDU 2016.

O Quadro 24 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas, que trouxeram informações e percepções sobre mecanismos legais/institucionais/normativos de controle social que aconteceram durante a elaboração do PDDU 2016.

**Quadro 24** – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – mecanismos de participação e controle social no PDDU 2016

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
I – Domínio do corpo técnico-administrativo;	<i>“Você entende por que as coisas não funcionam da maneira que teoricamente você acha que tem que funcionar, porque há entraves lá dentro, interesses de grupos maiores”.</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“Mas eu acredito que o que a prefeitura faz para compor o Conselho da Cidade eles fazem de uma forma que a comunidade não tem um pingão de respaldo”</i>	Representante da CTSB-CMS-MS
	<i>“É mesmo tratando de um tema tão importante para a cidade, que está também no Estatuto das Cidades, a prefeitura fez aquelas audiências muitas técnicas, que não dialogavam com quem estava ali, as pessoas não sentiam que aquilo ali tinha a ver com a sua vida, tratava como se fosse algo, mas que não tinha tamanha importância”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas

Quando se trata do ambiente de discussão, sejam audiências públicas ou reuniões de conselho, o entendimento que prevalece é que nesses espaços a complexidade política que existe entre os atores envolvidos muitas vezes impede que haja a implementação de certas diretrizes ou que essa implementação atenda a todos os estratos sociais. Há uma crítica constante sobre o lugar de fala quando se trata de membros da comunidade e sobre a incorporação do que foi proposto. Os exemplos das discussões e audiências públicas que aconteceram enquanto o PDDU 2016 estava em processo de elaboração foi citado diversas vezes. Essa percepção corrobora com o que foi exposto no item Revisão Bibliográfica tanto em relação ao processo de elaboração do PDDU 2007 quanto o PDDU 2016 onde o cronograma apertado, a escolha de datas e horários que não facilitavam a presença de uma parcela significativa de moradores tornou o processo pouco participativo (REBOUÇAS, 2015; TRINDADE; NETO, 2017; PINHO, 2017).

Uma série de mecanismos de controle social que pouco são efetivos em termos de representatividade servindo como respaldo contra uma nova judicialização do PDDU. Questiona-se aqui as possibilidades de espaços de discussão onde o espaço de fala seja creditado e efetivado. As falas e propostas levadas na audiência pública sobre as diretrizes de saneamento básico no processo de elaboração do PDDU 2007, que resultou no capítulo-marco já citado no texto, é um exemplo de espaço de fala com rigor técnico e político que foi coerentemente ouvido e incorporado à legislação. A presença da academia foi essencial para os ganhos do saneamento básico em termos de legislação. Todavia, espera-se que esse espaço também aconteça com os atores da sociedade civil organizada.

Destaca-se no Quadro 25 as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas, relacionados ao conceito de saneamento básico entendido pelos representantes entrevistados.

**Quadro 25** – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – conceito de saneamento básico

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
I – Domínio do corpo técnico-administrativo;	<i>[...] ele (o saneamento) envolve também as condições da moradia em que vive essa família, as condições sociais, que nível de vulnerabilidade essas famílias vivem”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“Ele afeta a qualidade de vida, ele afeta a saúde”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“E é uma área de extrema importância para garantia da saúde pública”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“Se a longo prazo, nos dados, você não vê uma diminuição de algumas doenças que são doenças de vetores, que são causadas pela falta de saneamento, alguma coisa está sem ser feita aí”</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“É uma forma de implementação de saúde pública na verdade, porque através de saneamento básico que você consegue oferecer à população condições favoráveis e de salubridade”</i>	Representante da Agersa
	<i>“[...] é um direito também fundamental que está garantido para todos”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Sobre o entendimento acerca do saneamento básico, é importante ressaltar aqui as falas sobre o entendimento que vão além da prestação de serviços dos quatro componentes, por se entender que muito do que foi dito nas entrevistas e posteriormente analisado tem interface com outras políticas públicas. O termo “saúde” foi constantemente utilizado para designar o saneamento básico, assim como “qualidade de vida” foi utilizado como consequência da existência de saneamento básico. Esse entendimento corrobora com o que foi exposto nas legislações consultadas como a LNSB que define que os serviços públicos de saneamento básico sejam articulados com outras políticas, inclusive a de promoção da saúde e o próprio PDDU 2016, que estabelece no art. 102, incisos I e XVI, a consonância dos planos municipais de saúde e de saneamento básico, bem como a integração entre as ações e serviços na perspectiva também da promoção da saúde (BRASIL, 2007; SALVADOR, 2016b).

O Quadro 26 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam do PDDU e sua importância para a gestão do saneamento básico.

**Quadro 26** – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – sobre o PDDU 2016

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
I – Domínio do corpo técnico-administrativo;	<i>“Ele é importante. [...] Ele só chegou ao nível de diretrizes né, diretrizes e estratégias”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“E esses objetivos e diretrizes que estão colocados no PDDU servem exatamente de norte, de rumo para as proposições do plano diretor de saneamento básico. Então existe toda uma preocupação, claro, de ter ações de saneamento afinadas com as diretrizes e objetivos definidos nessa lei maior da cidade, que é o PDDU”.</i>	Representante da Seinfra*
	<i>“[...] nós temos boas intenções, a gente bota no papel, mas não acontece na realidade”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“O PDDU é a teoria, ok?”.</i>	Representante da Seman
	<i>“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”.</i>	Representante da Embasa

Continua

Continuação

	<i>“A gente pega o PDDU para colocar em prática e buscando sempre, usando ele como nosso guia, né. O PDDU e a LOUOS”.</i>	Representante da Secis
	<i>“Foi um debate que seria desnecessário, porque eles sabem o que a gente quer”.</i>	Representante da CTSB-CMS-MS
	<i>“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.”</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Foi entendido que parte dos entrevistados participaram ativamente do processo de discussão e elaboração do PDDU, e parte tomou conhecimento das diversas discussões que aconteceram nas audiências públicas, momento que traduziu os conflitos de interesses existentes na formulação da Lei do PDDU 2016. Todavia, muito do que foi exposto por representantes de movimentos populares e sociais e por entidades técnicas, que criticaram o modo como o instrumento estava sendo elaborado, não foi levado em consideração, como já referido. Em suma, as entrevistas mostraram que há um entendimento de que no geral a prática difere da teoria. Esse entendimento de que a gestão pública ignora o que está escrito na Lei já foi levantando por diferentes autores quando tratado especificamente do saneamento básico. O que se observa é que o instrumento contém diretrizes, mas em diversos momentos não passa disso, uma vez que poucos dispositivos foram até o momento implementados (MORAES, 2018). A ideia de que o instrumento magno de planejamento urbano é percebido como um compilado de boas intenções não executáveis se arrasta desde a versão de 2007 (SANTANA, 2011). Que, por se tratar de um instrumento com dispositivos legais, o PDDU requeira outro instrumento capaz de tornar aplicável o que está na Lei, como a LOUOS e o Plano Salvador 500, é compreensível. Porém, a existência de um plano dessa magnitude não pode ser reduzida a manual de boas práticas sem que haja controle e fiscalização efetivos, principalmente pelo histórico de Salvador quanto à elaboração e implementação de instrumentos de planejamento.

Destaca-se no Quadro 27 as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam da importância do planejamento para a gestão do saneamento básico.

**Quadro 27** – Análise das entrevistas, categoria intermediária I – importância do planejamento

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
I – Domínio do corpo técnico-administrativo;	<i>“Eu acho que a gente conseguiu ali (PDDU) traçar uma política de habitação social para cidade de Salvador”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“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”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“A gente evoluiu muito na questão da pauta ambiental de áreas verdes”.</i>	Representante da Secis
	<i>“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”.</i>	Representante da Agersa

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

De modo geral, foi relatado que o planejamento é essencial para o sucesso do saneamento básico, mas a percepção obtida é que somente o planejamento não irá alterar o *status quo* da Cidade em relação a urbanização e ao saneamento básico. Foi exposto nas entrevistas que houve avanços significativos em termos legislativos na política de habitação social e no que tange a preservação/reconstrução de áreas verdes, porém, as questões da moradia e da preservação de áreas verdes foram citadas exatamente por não serem praticadas ou desconsideradas pela gestão municipal. Essa divergência é notada muito pelo esforço dos representantes das instituições que foram entrevistados em exaltar os aspectos positivos desenvolvidos pelos órgãos que eles representam.

O Quadro 28 mostra as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam da percepção da desigualdade social existente em Salvador.

**Quadro 28** – Análise das entrevistas, categoria intermediária II – percepção da desigualdade social e cobertura

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Código da unidade de registro</b>
II – Percepção da desigualdade social;	<p><i>“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”.</i></p> <p><i>“[...] 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”.</i></p>	Representante da Sedur/FMLF
	<p><i>“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”.</i></p>	Representante da Seinfra
	<p><i>“O Subúrbio tem um atendimento que não é o mesmo da Orla”.</i></p>	Representante da Limpurb
	<p><i>“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%”.</i></p>	Representante da Secis
	<p><i>“Eu costumo dizer que em Salvador há duas Salvador. Uma Salvador bem estruturada e a Salvador mal-acabada”</i></p>	Representante da CTSB-CMS-MS
	<p><i>“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”</i></p>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

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 alegação 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, de coleta de esgotos sanitários e à coleta de resíduos sólidos (IBGE, 2010; BORJA; MORAES; BOTEON, 2021). 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 (CARMO, 2020).

O Quadro 29 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam da integração intersetorial do saneamento básico.

**Quadro 29** – Análise das entrevistas, categoria intermediária III – gestão integrada

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
III – Relações políticas e institucionais	<i>“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”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“Não cabe mais hoje, sincera e honestamente, você trabalhar de forma isolada na sua caixa, tem que ter a transversalidade”.</i>	Representante da Seman
	<i>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”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“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 duas coisas”.</i>	Representante da Embasa

Continua

Continuação

	<i>“[...] 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”.</i>	Representante da Secis
	<i>“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”.</i>	Representante da Agersa
	<i>“A questão de programas, de construção de moradias, de melhoria de condições habitacionais e tudo isso aí está intrinsecamente ligado ao saneamento básico”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

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/ente é responsável pela prestação de um ou parte dos serviços (Quadro 20), todavia o planejamento poderia e deveria ser feito de forma integrada, seguindo o que está instituído 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 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 dos dois serviços.

O Quadro 30 mostra as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam das agências reguladoras e fiscalizadoras. Reforça-se aqui que o representante da Arsal não foi ouvido por não ter respondido aos diversos e reiterados convites realizados, todavia, o tema foi comentando por outros representantes, sendo assim destacado abaixo.

**Quadro 30** – Análise das entrevistas, categoria intermediária III – regulação e fiscalização

Categoria	Unidade de registro (conteúdo)	Entrevistado
III – Relações políticas e institucionais	<p><i>“Hoje a função que compete a Arsal é o transporte coletivo, ela ampliou inclusive as ações dela, os aterros sanitários estão sob a regulação e fiscalização dela, o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, e ainda a parte de mobiliário urbano. A parte de drenagem é com a Secretaria municipal de Manutenção que é a Seman”.</i></p> <p><i>“O PDDU estabelece isso, então foi criada essa agência, com essas atribuições, para que ela concentre todos esses serviços públicos, ela vai fiscalizar e regular esses serviços”.</i></p>	Representante da Seinfra
	<p><i>“A gente regula e fiscaliza a prestação de serviço público de abastecimento de água e esgotamento sanitário não só em Salvador, nos 368 municípios que são operados pela EMBASA. [...] A Agersa foi criada para a regulação das quatro competências, mas a gente hoje não faz, porque a gente necessita de delegação municipal”.</i></p> <p><i>“A lei determinou o que enquanto não houvesse deliberação posterior da própria entidade [Entidade Metropolitana da RMS], a Agersa seria a agência reguladora oficial da região metropolitana de Salvador”.</i></p>	Representante da Agersa

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Na prática, o Município não dispõe de uma agência reguladora estruturada para atuar nos quatro componentes do saneamento básico, apesar da existência da Agersa, atualmente responsável pela regulação e fiscalização dos serviços públicos prestados pela Embasa (BAHIA, 2012) e da Arsal, que via delegação da Prefeitura também tem função de regular e fiscalizar os serviços públicos de saneamento básico (SALVADOR, 2014b). Não há também uma única secretaria que trate de forma unificada os quatro componentes do saneamento básico e, portanto, desenvolva um planejamento integral para os serviços públicos de saneamento básico em Salvador.

O Quadro 31 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam da relação com o Ente Metropolitano da RMS.

**Quadro 31** – Análise das entrevistas, categoria intermediária III – relação com o Ente Metropolitano da RMS

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
III – Relações políticas e institucionais	<i>Esse nosso plano (PMSBI) o foco é Salvador, mas nós estamos conversando com o Governo do Estado que está elaborando o plano também da região metropolitana. [...] nós estamos, inclusive, fornecendo informações para esse plano, ou seja, Salvador também está participando do plano de saneamento da região metropolitana de Salvador”.</i>	Representante da Seinfra
	<i>“Salvador faz parte da Região Metropolitana e em relação ao saneamento básico isso faz muita diferença porque ela usufrui de serviços prestados por sistemas integrados”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“Eu só acho que os benefícios desse PMBSI podem ficar mais limitados se não houver essa visão mais ampla”.</i>	
	<i>“A Entidade Metropolitana não se reúne mais, não toma mais decisões. [...] Todas as decisões deveriam ser tomadas ali. Devia ter que deixar a política (partidária) de lado e aí ter se visto ali o bem maior que seria realmente a questão de serviço de saneamento, mas isso não foi até hoje resolvido. Agora com a criação das microrregiões de saneamento pode ser até que esse assunto volte a pauta”.</i>	Representante da Agersa
	<i>“A gente precisa também trabalhar Salvador integrado com a Região Metropolitana, porque para a gente sanar algum desses gargalos é necessário a Região Metropolitana integrada também”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Para alguns representantes foi questionado como se dava a relação com o Ente Metropolitano da RMS. O PDDU 2016 foi inclusive criticado na entrevista por trazer em seu texto uma visão restrita ao âmbito municipal, desconsiderando a existência da Entidade Metropolitana, ou mesmo de uma visão microrregional de gestão. Essa situação foi também relatada como preocupação para com o PMSBI, que se encontra

em elaboração. Entende-se e defende-se aqui a necessidade de uma abordagem local, a nível municipal quando se trata do planeamento urbano e do planeamento do saneamento básico, gerando assim instrumentos de planeamento municipais, uma vez que Salvador tem diferentes dinâmicas e necessidades ao longo do seu território, que merecem a devida atenção. Porém, julga-se importante também uma abordagem multiescalar já que em termos de fluxo de moradores, eixos de crescimento, polos de emprego, entre outros, Salvador tem uma interface com os municípios da RMS que impacta no planeamento urbano e no planeamento do saneamento básico. A elaboração do Plano de Desenvolvimento Metropolitano da RMS e do Plano Setorial Metropolitano de Saneamento Básico da RMS, previstos no Estatuto da Metrópole (Lei n. 13.089/2015) e na Lei de criação da Entidade Metropolitano da RMS (Lei Complementar n. 41/2014), deverá considerar os PDDU dos municípios da região, inclusive o PDDU 2016 de Salvador, bem como os PMSB, dentre eles o PMSBI de Salvador, e não apenas substituir o instrumento de planeamento municipal de saneamento básico como sugere as alterações do marco legal regulatório do saneamento básico (Lei n. 11.445/2007) procedidas pela Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020.

Destaca-se no Quadro 32 as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam do planeamento urbano e das diretrizes de saneamento básico de acordo com o princípio da universalização.

**Quadro 32** – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – universalização

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
IV – Interface entre políticas públicas;	<i>“Ela (a prefeitura) tem que entrar com o saneamento nessas áreas mais carentes. Agora não é uma tarefa fácil”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“A questão da diferença da infraestrutura, que é fundamental. O físico da cidade”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“Salvador está um pouco atrasada com relação a isso (a questão da urbanização)”.</i>	Representante da Secis

Continua

Continuação

	<i>“O grande ponto, o grande foco do olhar para o saneamento deve ser pra região do Subúrbio, das regiões que não são atendidas, para as invasões, as ocupações irregulares”.</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“Já estamos quase chegando no final de 2021 e ainda tem pessoas que não tem água nas suas localidades, tem pessoas estão sendo despejadas de onde moram, então assim, que interesse o Governo do Estado e a Prefeitura tem em relação à população mais carente?”.</i>	Representante da CTSB-CMS-MS
	<i>“Falta ter a vontade política, porque se a gente tem a vontade política, para poder fazer projetos, conseguir dinheiro do Bird, para poder fazer o BRT, então porque não tem a vontade política da mesma forma para garantir que seja regulamentado o PDDU?”.</i>	Representante da CTEMPBS

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Foi percebido nas entrevistas, como já referido anteriormente, a relação entre saneamento básico e planejamento urbano, o que inclui também a questão da moradia. Como já referido, os entrevistados percebem que Salvador é uma cidade desigual e para combater essas desigualdades deveria haver um esforço significativo em relação a urbanização das regiões que ainda sofrem com a privação de certos serviços públicos urbanos, dentre eles, os de saneamento básico. O discernimento de que a diferença da infraestrutura que existe nas diferentes regiões de Salvador é um obstáculo para a equidade e a universalização dos serviços foi percebido e relatado pelos entrevistados. Essa percepção é condizente com os dados apresentados na análise situacional do Município, principalmente os que abordam os aglomerados subnormais, onde uma parcela significativa ainda é privada do acesso aos serviços públicos de saneamento básico (IBGE, 2010).

O Quadro 33 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam do planejamento urbano e das diretrizes de saneamento básico de acordo com o princípio da intersetorialidade.

**Quadro 33** – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – intersectorialidade

Categoria	Unidade de registro (conteúdo)	Entrevistado
IV – Interface entre políticas públicas;	<i>“E a ocupação do solo tem rebatimento com o saneamento. [...] Aí é uma série de problemas, mas isso acontece onde? Em algumas áreas do Miolo, nas áreas do Subúrbio. Não é a questão da Orla”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“Houve um investimento em Salvador no sentido inverso, quando toda a Cidade Baixa, toda a periferia de Salvador, que eram as melhores praias, que eram valorizadas. [...] Essa região foi toda desvalorizada, essa região foi desocupada pelas famílias antigas onde esses imóveis seriam caros. [...] Então na verdade teve toda uma questão de valorização imobiliária quando você constrói na Paralela. [...] e uma falta de investimento do outro lado da Cidade onde a população mais pobre que não tem investimento de moradia, então ocupa”.</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“Precisa também da Prefeitura, do gestor, desse compromisso político de regulamentar também o capítulo que trata do ordenamento territorial. Você trabalhar cidade por território, eu acho isso de uma sabedoria, porque ali é onde a gente define os elementos e os eixos estruturantes desses territórios, é ali que você trabalha a questão da rede hídrica estrutural”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Questões sobre como a urbanização se desenvolveu e vem se desenvolvendo em Salvador e os rebatimentos desse processo no saneamento básico também foram observados em algumas falas dos entrevistados. Percebeu-se até aqui que o PDDU 2016 segue a característica de se restringir à teoria, como Villaça (1999) sugere ao tratar que o planejamento pode ser visualizado em dois segmentos, sendo o PD a parte teórica. Porém, é necessário complementar que o uso e ocupação do solo, segundo segmento, só existe na prática quando e onde os agentes dominantes da gestão tem interesse. Em Salvador, fica evidente que áreas pertencentes ao eixo de Orla e algumas outras áreas, que são usadas como região de enriquecimento via especulação imobiliária, se desenvolvem bem via PD e uso e ocupação do solo. Essa demonstração de que os serviços públicos de saneamento básico e a urbanização só acontece em determinadas regiões da cidade e que em outras a população sobrevive como e enquanto pode, só corrobora com a ideia de que a ilegalidade e informalidade

é funcional (MARICATO, 2000), desde que haja para o mercado restrito e especulativo como o que existe em Salvador.

O Quadro 34 mostra as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam do planejamento urbano e das diretrizes de saneamento básico de acordo com o princípio da equidade.

**Quadro 34** – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – equidade

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
IV – Interface entre políticas públicas;	<i>“[...] a política tarifária é muito importante. Porque de fato existe aí um problema sério de inadimplência nas áreas menos favorecidas, que tem a ver com o nível de renda da população que habita essas áreas”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“São pequenos bairros, ou são áreas dentro de bairros [...], que tem a situação de extrema precariedade, ou seja, ou não tem um desses componentes, ou não tem rede de água, e se não tem água não tem de esgoto, ou não tem drenagem, ou não tem água, não tem esgoto e não tem drenagem, ou as casas estão em situação precária, ou tem tudo isso e mais alguma coisa e ainda tem a falta da renda né”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“Porque se a gente fala do PDDU e a gente não tem uma garantia de atendimento a todos os estratos sociais, a todas as camadas sociais de forma integrada, então a gente não está fazendo uma política pública real, uma política pública que vai dar conta da prioridade da Cidade. Não é você dividir, não é você dizer “primeiro eu vou atender aqui, depois eu vou atender ali”, não. Tem que ter uma lógica, não uma lógica perversa”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Renda e política tarifária para os estratos menos favorecidos foram abordadas como uma possível solução diante da observância da precariedade que certas regiões da Cidade se encontram. A questão tarifária tem enorme influência no acesso aos serviços públicos de saneamento básico, principalmente no que tange a situação de desigualdade existente em Salvador. Numa matéria publicada em maio de 2021, foi relatado que 823 mil pessoas estão em débito com a Embasa (G1 BA, 2021). Sabe-se que a pandemia reforçou a situação precária de renda de uma parcela da população que estava ou ficou desempregada. Sabe-se também que a Embasa suspendeu o corte do serviço público de abastecimento de água por falta de

pagamento para clientes inscritos na tarifa social desde que foi contatado o contágio comunitário pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2). Todavia, reforça-se aqui a necessidade e urgência de atualização do cadastro de famílias que se encontram em situação precária como levantado por Oliveira Filho e Santana (2021) e ampliado o atendimento com a tarifa social dos domicílios cadastrados no CadÚnico.

O Quadro 35 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam dos esforços feitos em conjunto a fim de implementar as diretrizes estabelecidas no PDDU 2016.

**Quadro 35** – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – esforços para implementar as diretrizes

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
IV – Interface entre políticas públicas;	<i>“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”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>“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”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“[...] tem essa questão também de fazer essa junção das Secretarias, todas no mesmo lugar, né”.</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“A definição de política de saneamento ficou segmentada no Estado (da Bahia)”.</i>	Representante da Agersa
	<i>“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”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Percebeu-se novamente a dificuldade relatada na tratativa entre órgãos da Prefeitura e do Governo do Estado e a fragmentação da gestão do saneamento básico que existe no Município. Como é sabido, não existe um órgão específico na PMS que coordene

a gestão do saneamento básico, apesar de existir a Diretoria de Saneamento na estrutura organizacional da Seinfra. Todavia, ao ser questionado se seria essa diretoria o ponto de encontro dos serviços públicos de saneamento básico, o representante da Seinfra declinou, colocou que o ponto de encontro seria a Arsal, pois essa entidade deveria fiscalizar e regular todos os serviços prestados dos quatro componentes do saneamento básico. A falta desse órgão que atue efetivamente na coordenação da execução da política, prejudica as ações de planejamento e reverbera na implementação das diretrizes.

Supondo que um aglomerado subnormal não tenha acesso a esgotamento sanitário por rede coletora, a solução dada pela própria população, é recorrer a outro tipo de esgotamento como fossa séptica ou outro tipo de fossa, ou lançar os mesmos em vala, rios, lagos ou mar (IBGE, 2010) ou na rede de drenagem de águas pluviais, prática que é vedada (BAHIA, 1998). Uma vez utilizando a rede de drenagem pluvial, é sabido que num momento de maior precipitação a rede poderá ficar sobrecarregada, além de misturar os esgotos sanitários com as águas pluviais. Se esse mesmo aglomerado também não dispor de coleta frequente de resíduos sólidos domiciliares e da limpeza urbana e os mesmos forem descartados em terrenos baldios ou logradouros e carreados até a rede de drenagem de águas pluviais também poderá causar obstrução da mesma. Levando em consideração os dados apresentados sobre aglomerados subnormais e a fragmentação da gestão do saneamento básico, acredita-se que no momento que o prestador detectar que a irregularidade está em outro componente e, portanto, de outro prestador, aquela região permanecerá sem acesso aos serviços. Caso haja intenção de resolver a situação, de acordo com os dados e percepções após análise das entrevistas, acredita-se que as ações estruturais acontecerão de forma independente, gerando obras pontuais e retrabalho, ao passo que cada um dos prestadores intervirá dentro da sua capacidade e limitação técnica, trazendo um risco de incompatibilidade de projetos muito elevado, uma vez que o planejamento não será feito de forma integrada.

O Quadro 36 apresenta as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam da percepção da violência na Cidade.

**Quadro 36** – Análise das entrevistas, categoria intermediária IV – percepção de violência urbana

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
IV – Interface entre políticas públicas;	<i>“Claro que a população, a maioria das pessoas são pessoas de bem, mas tem regiões da Cidade que você não entra”.</i>	Representante da Secis
	<i>“Lugar escuro, lugar feio, em lugar apertado, eu chamo lugares de ratos. É aí que o tráfico entra, a bandidagem consegue ter esse domínio sobre essas pessoas”.</i>	Representante da CTSB-CMS-MS
	<i>“Tipo assim, o prefeito ACM... não estou falando só de ACM não, de qualquer outro governo, fez a pista da Suburbana. Botou um lugar para cegos, para deficientes visuais e para motocicleta. Mas é daquilo ali que a gente precisa? As pessoas precisam é daquilo ali? Você vai ali, o ceguinho vai aqui, mas os assaltantes estão do lado. Então tem que trabalhar essas pessoas que nos odeiam. Não odeia porque eles querem, eles odeiam porque tiram o que é de direito. A sociedade brasileira é perversa”.</i>	Representante da CTSB-CMS-MS

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

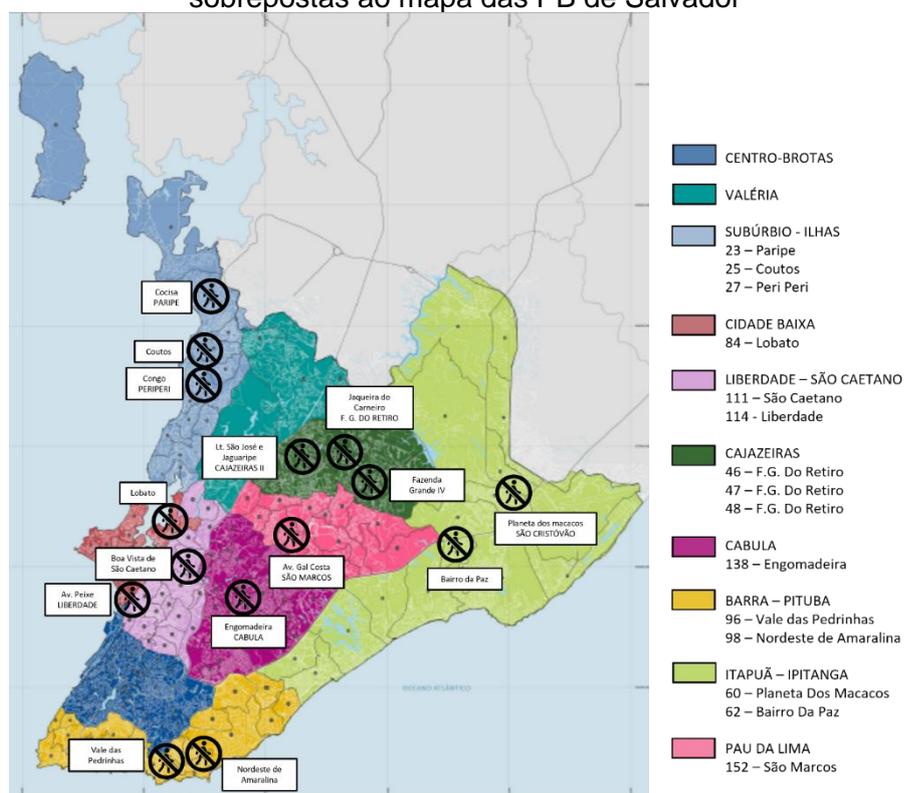
Mesmo sem ter sido tema explícito das perguntas feitas nas entrevistas, a relação entre a precariedade das moradias e bairros e a violência foi abordada, ainda que por poucos entrevistados. A violência urbana percebida e relatada advém da própria bagagem de vida dos entrevistados.

É necessário discorrer brevemente sobre os entrevistados como grupo, a título de esclarecimento sobre a percepção da violência urbana. Já foi mencionado que os entrevistados foram selecionados devido a sua relação com a gestão do saneamento básico de Salvador. Em sua maioria, os entrevistados são brancos ou pardos, em maioria do gênero feminino e supõe-se (muito pelo que foi relatado nas entrevistas) que de classe média, média-alta. A exceção em relação a classe social dar-se-á por um entrevistado representante da CTSB-CMS – movimento social -, que em relato, contou sua história de luta à frente da questão da moradia. Dito isso, foi estabelecido em momentos distintos a relação infraestrutura básica/segurança. Em um primeiro momento a análise do relato realizado é de que em certas regiões mais carentes/vulneráveis, há um nível de insegurança que impede que certos serviços sejam implantados pelas instituições responsáveis pelos mesmos. Em outro momento, a situação da moradia precária (sem condições adequadas de saneamento

básico) aliada a uma alta densidade populacional, seja em unidades habitacionais ou regiões administrativas, como as Prefeituras-Bairro, gera o aparecimento de figuras criminosas, traficantes e milicianos, gerando insegurança para a população.

O que se percebe, após análise das entrevistas, e não somente após análise das unidades de registro (conteúdos), é que a precariedade da infraestrutura de certas localidades tem como consequência a violência urbana, mas essa só é percebida quando o cidadão precisa estar nesses lugares. A frequência e causalidade em vivenciar esses lugares é que vão ditar a percepção ou não da violência. A Figura 12 foi elaborada ao cruzar o mapa das PB de Salvador e os dados de uma matéria que envolvia motoristas de aplicativos e os bairros de Salvador, onde foi registrado que a prática de desligar o aplicativo para não precisar acessar bairros considerados perigosos é bastante comum (MUNIZ; BORGES, 2017).

**Figura 12** – Bairros e regiões consideradas por motoristas de aplicativo como perigosos sobrepostas ao mapa das PB de Salvador



Fonte: Elaborada pela autora com base em Muniz e Borges (2017).

Assim como Rolnik (2008) considerou a violência construída no imaginário urbanístico, Salvador também já tem mapeado certas áreas consideradas violentas e preferíveis de não acesso. A maioria dos bairros e regiões citadas na matéria

encontra-se no Miolo e Subúrbio de Salvador. Um dos motivos citados pelos motoristas envolvia “bairros que nem a polícia entra”, além de bairros perigosos que somente são acessados por serem moradia dos próprios motoristas, o que possibilitaria o acesso (MUNIZ; BORGES, 2017, s.p.). A imagem, juntamente com o que se analisou durante as entrevistas corrobora com o fato de que o modo como a urbanização se deu em Salvador privilegiou certas áreas em detrimento de outras. Para o Miolo e o Subúrbio e parte do Centro restou a privação aos serviços públicos de saneamento básico, a violência e a informalidade.

Destaca-se no Quadro 37 as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam do PMSBI.

**Quadro 37** – Análise das entrevistas, categoria intermediária V – entendimento acerca do PMSBI

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro (conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
V – Planejamento do saneamento básico.	<i>“Eu acho que ele tem que fazer um diagnóstico minucioso, inclusive da parte toda de drenagem da cidade de Salvador. [...] Eu acho que o plano de saneamento tem que trazer essas informações muito em detalhes. Também acho que não dá para fazer um plano de saneamento apenas com diretrizes. Diretrizes já estão no PDDU”.</i>	Representante da Sedur/FMLF
	<i>A Seinfra iniciou no ano passado a contratação de uma consultoria para a elaboração desse plano municipal (PMSBI). [...] A nossa função aqui da Seinfra é elaborar um produto técnico com a participação popular e preparar um projeto de lei para ser submetido a casa legislativa. A partir daí são os nossos vereadores, junto com nosso Prefeito que vai aprovar ou, vamos fazer modificações, mas todo o processo ele vai ser com a participação popular. Inclusive nós temos feito as oficinas justamente com essa finalidade, da participação de todos”.</i>	Representante da Seinfra
	<i>“Ele vai ser objeto de discussões, vai ser levado em audiências públicas, tá meio paralisado por conta dessa situação de pandemia”.</i>	Representante da Seman

Continua

## Continuação

	<i>“[...] finalmente parece que vai sair o nosso plano de saneamento que é a base fundamental para o planejamento, execução, e montagem das estratégias com relação ao saneamento básico da Cidade. Parte fundamental é o controle social e a gente não está conseguindo”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“Nós não fomos ainda envolvidos nesse processo de discussão do Plano da forma que eu acho que seria necessário. [...] O ideal seria que Salvador estivesse mais pré-disposto a fazer parte da Entidade Metropolitana e discutir a elaboração de um plano regional, de um plano para a Região Metropolitana”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“[...] com a realidade que a gente tem eu acho que sozinho a gente não vai fazer nada, eu acho totalmente equivocado isso. Tem que ter o envolvimento da academia”.</i>	Representante da Secis
	<i>“Achei ótimo, a gente ia ter acesso (ao plano), achei ótimo, mas não se teve tempo de ter o acesso na prática em si”</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“Na verdade, existia um plano municipal feito né, de Salvador, que está sendo revisado agora pela atual gestão. Na época do planejamento, o órgão regulador não foi chamado também”.</i>	Representante da AGERSA
	<i>“Se você não envolve outras secretarias, outros segmentos, então esse plano por si só ele não vai dar conta desta dimensão e da importância do que é o saneamento básico”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

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. Um município onde um PD foi judicializado e outro amplamente criticado por questões que envolveram a participação e o controle social, está elaborando com atraso, um Plano que provavelmente terá parte dos 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 por ele, estavam presentes na entrevista. Como resposta, citou-se a aproximação das 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 na entrevista, que as primeiras reuniões virtuais tiveram números expressivos e participações interessantes, e as dez primeiras reuniões nas PB que foram 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.

Por fim, o Quadro 38 mostra as unidades de registro (conteúdos) das entrevistas que tratam das expectativas em relação ao PMSBI.

**Quadro 38** – Análise das entrevistas, categoria intermediária V – expectativas em relação ao PMSBI

<b>Categoria</b>	<b>Unidade de registro Conteúdo)</b>	<b>Entrevistado</b>
V – Planejamento do saneamento básico.	<i>“Eu vislumbro como expectativa justamente que a gente defina ações e recursos. Porque hoje, a gente sabe que todas essas ações necessitam de dinheiro. Não adianta colocar no papel uma lei se você não adicionar um recurso para efetivamente resolver aqueles problemas, entendeu?”.</i>	Representante da Seinfra
	<i>“A minha esperança é que a gente consiga depois implementar”.</i>	Representante da Limpurb
	<i>“[...] , mas a iniciativa em si é muito boa, de você elaborar um plano de saneamento, eu acho que é louvável”.</i>	Representante da Embasa
	<i>“Assim, minha preocupação é que a gente tem que aproveitar o momento, já que não houve a aprovação lá atrás. [...] A gente hoje tem a oportunidade de aplicar o máximo possível de informações para que Salvador fique na vanguarda da questão”.</i>	Representante da Secis

Continua

Continuação

	<i>“Teoricamente um plano traz melhor qualidade ambiental para a cidade, né”.</i>	Representante da CTSB-CMS-ET
	<i>“[...] para a partir daquele plano municipal (PMSBI) a gente ver as questões de metas, se está adequado. [...] Você vê hoje Salvador ali junto da Região Metropolitana, você não vai poder tratar disso mais de forma isolada, principalmente agora com o novo marco, piorou ainda. É aí que entra o estudo de viabilidade. Então para mim tem que estar tudo muito... (bem amarrado) para tanto o prognóstico, quanto o estudo de viabilidade, quanto a questão definição de metas de investimento, porque um impacta no sucesso do outro”.</i>	Representante da Agersa
	<i>“[...] ele está muito bem assim contextualizado, mas como eu falei, é um plano. Para esse plano ter a sua aplicabilidade é necessário ter o projeto de lei, a política de saneamento, senão você não atende a cidade como deveria, você vai atendendo partes e a gente não está aqui para fazer política para as partes, tem que fazer política para o todo”.</i>	Representante da CTEMPSB

Fonte: Elaborada pela autora com base nas entrevistas semiestruturadas.

Em relação aos aspectos positivos levantados pelos entrevistados acerca do processo de elaboração do PMSBI, está a elaboração de um diagnóstico populacional e territorial. A compreensão de que Salvador é uma cidade e, portanto, requer um estudo aprofundado e detalhado sobre suas dinâmicas populacionais e territoriais, mostra-se fundamental não só na geração de um diagnóstico atualizado, mas também o estabelecimento de cenários, estratégias, programas e ações para o saneamento básico na Cidade. Ao compreender que a ocupação de Salvador, ao longo das décadas, se deu de forma distinta em relação aos eixos de crescimento (GORDILHO-SOUZA, 2011; CARVALHO; PEREIRA, 2008) e ao analisar a percepção dos entrevistados em relação ao acesso aos serviços públicos de saneamento também distinto entre os eixos Miolo, Subúrbio Ferroviário, Orla Atlântica e Centro Histórico, conclui-se que para uma cidade historicamente desigual, no mínimo espera-se que os instrumentos de planejamento abordem essa situação, e que os gestores e executores de serviços públicos urbanos, aqui destacado os de saneamento básico, estejam dispostos a reverter essa situação.

## 6. 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), por meio de investimento do Governo do Estado/Embasa, e posteriormente (2007-2014) com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), durante os governos Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Esse avanço e os resultados obtidos sugerem que as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico em Salvador foram parcialmente implementadas, embora tenha sido notado que não houve vontade política suficiente para regulamentar o capítulo do PDDU que trata do saneamento básico, assim como não houve esforços significativos, até 2019, para elaborar o 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 que refletem o avanço normativo do PDDU 2016 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 as promessas de universalização mais próximas da realidade. Todavia, em relação aos princípios fundamentais notou-se uma certa dificuldade em lidar e compreender o campo do saneamento básico como algo interdisciplinar. Ao trabalhar o conceito de intersetorialidade, percebeu-se que esse conceito é pouco ou pobremente empregado na prática na gestão dos serviços públicos do saneamento básico. Em Salvador, os prestadores de serviços públicos não se comunicam entre si, fazendo com que os componentes também não sejam tratados de forma integrada. O mesmo observou-se em relação as demais funções de gestão (planejamento, regulação e fiscalização), 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 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 delas encontra-se estruturada para atender às suas atribuições e incorpora os quatro componentes do saneamento básico.

É preocupante o modo como a Lei Nacional de Saneamento Básico foi alterada visando a privatização dos serviços e a indução de um monopólio privado. Ressalta-se aqui a Lei n. 14.026/2020 que altera a LNSB, entre outras, e instrumentaliza a privatização, 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 é uma ideia celebrada tanto pelo Governo do Estado, quanto pela Prefeitura Municipal. A possibilidade de uma possível privatização ou mesmo da instituição de Parcerias Público-Privada (PPP), pode resultar em aumento de tarifas e queda na qualidade dos serviços, dificultando o atendimento da população de menor poder aquisitivo e residente em áreas que ainda não dispõem desses serviços, o 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 de investimento. 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-raciais e de gênero e esses atributos ainda são deixados de lado em algumas políticas setoriais, como a de saneamento básico.

Ao analisar o processo de elaboração do PDDU 2016, entendeu-se que a falta de representatividade efetiva, linguagem técnica que impossibilitou a participação de parte da população, bem como o cronograma e a forma como se desenvolveu as oficinas e audiências públicas distanciou o instrumento de planejamento da população, ou pelo menos da parcela mais carente dela. Esse afastamento físico e tecnológico dificulta o envolvimento da população nos futuros processos de participação e controle social. Por outro lado, a participação das entidades técnicas e

da academia geraram produtos significativos para o planejamento urbano, como é o caso das diretrizes de saneamento básico que estão no PDDU 2016. As diretrizes condizem com a política nacional de saneamento básico e trazem propostas pertinentes para a cidade.

O instrumento avança em termos legais, mas a sensação é que os programas, as ações e os objetivos parecem não acompanhar. Salvador não conta ainda com uma política municipal de saneamento básico instituída por lei, embora o PDDU estipule uma 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; 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 iniciado em 2020; 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 a viabilização de programas e ações que visem implementar as diretrizes de saneamento básico.

O corpo técnico da gestão de saneamento básico de Salvador se mostrou ciente da existência do PDDU 2016, da importância do planejamento para a gestão do saneamento básico e da interface do planejamento urbano e os serviços públicos de saneamento básico. Todavia, em termos práticos, pouco se observou estar em consonância com o instrumento de planejamento. A gestão do saneamento básico em Salvador é fragmentada e desarticulada com outros setores. Os prestadores não dialogam entre si caso estejam ligados às esferas de governo diferentes. Há uma limitação operacional, muito em vista da falta de investimento na área de planejamento do saneamento básico. A percepção é que das funções de gestão, apenas a prestação de serviços tem algum investimento. Como já referido, a participação e o controle social, representado pela Câmara Técnica de Saneamento Básico do Conselho Municipal de Salvador não tem participação significativa na gestão. A regulação e fiscalização vive em constante embate entre as esferas municipal e estadual, mas ambas as entidades reguladoras e fiscalizadoras não tem corpo técnico suficiente

para atuar efetivamente. E por fim, o planejamento integrado e participativo não existe fora do papel.

Na intenção de analisar a implementação das diretrizes, o que se pode levantar como resultado é que falta recursos e vontade política. Como o saneamento básico não é prioridade na gestão municipal e os recursos federais serão obtidos preferencialmente com o PMSBI concluído e aprovado, nada de significativo foi feito no Município, além da implementação de algumas ações estruturais. Sem regulamentação do capítulo de Saneamento do PDDU e sem suas diretrizes implementadas, resta a Salvador participar ativamente do processo de elaboração do PMSBI, na tentativa que as etapas de diagnóstico técnico-participativo, de estabelecimento de cenários e de estabelecimento de programas, projetos, ações e estratégias de execução, tragam uma perspectiva de reparação histórica e possam contribuir com a parcela da população que é marginalizada desde o início da urbanização da Cidade. Excluídos da cidade formal e privados dos serviços públicos de saneamento básico, essa parcela da população já foi identificada em classe (os de baixa renda), gênero (as mulheres), cor/raça (os negros, ou seja, os pretos e pardos), escolaridade (os de baixa escolaridade) e localização geográfica (os que residem em bairros localizados nas regiões do Miolo e do Subúrbio e nas ilhas), portanto, espera-se que os próximos passos do PMSBI contemplem e priorizem essa parcela significativa da população.

Esse trabalho se limitou a estudar as diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016 de Salvador, primeiro em sua relação ao próprio processo de elaboração do PDDU, depois em relação aos seus mecanismos legais, institucionais e normativos e, por fim, em relação ao corpo técnico da gestão de saneamento básico no Município, para então abordar sua implementação. Com isso, pode-se concluir que foi possível atender, mesmo que não totalmente, os objetivos específicos estabelecidos para esse trabalho.

É necessário dizer que, muito por uma limitação de prazo e volume de arquivos a serem investigados, existe uma lacuna acerca da análise de documentos que abordassem o uso e ocupação do solo em Salvador, no intuito de compreender melhor as questões de moradia, empreendimentos e eixos de expansão pós PDDU 2016. Não foi possível também entrevistar todos os representantes da gestão do saneamento básico e do planejamento urbano de Salvador. Esse esforço seria

interessante, porém, como foi possível observar, há uma fragmentação expressiva na gestão do saneamento básico o que, de certa forma, dificultou que outros entes, secretarias e órgãos fossem entrevistados.

Sugere-se em novos trabalhos abordando a interface do planejamento urbano e do planejamento do saneamento básico, bem como a questão das alterações climáticas e sua importância e relação com o planejamento urbano e o saneamento básico sejam elaborados, pois, apesar do interesse em abordá-los juntamente com os desdobramentos do uso e ocupação do solo, não foi possível neste trabalho por uma questão de limitação técnico-científica e de prazo.

## REFERÊNCIAS

A uberização das relações de trabalho. **Carta Capital**, 9 de ago de 2019. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/justica/a-uberizacao-das-relacoes-de-trabalho/>. Acesso em: 06 abr. 2021.

AGUM, R. *et al.* Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. **Agenda Política**, v. 3, n. 2, p. 12-42, 2015.

ANDRADE, A. B.; BRANDÃO, P. R. B. **Geografia de Salvador**. Salvador: EDUFBA, 2009.

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, 13 de junho de 2014.

BAHIA. Lei n. 2.929, de 11 de maio de 1971. **Cria a Secretaria do Saneamento e Recursos Hídricos do Estado e dá outras providências**. Salvador: DOE, 11 de maio de 1971.

BAHIA. Lei n. 11.172, de 01 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**. Salvador: DOE, 01 de dezembro de 2008.

BAHIA. Lei n. 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**. Salvador: DOE, 29 novembro 2012.

Bahia tem mais de 800 mil pessoas devendo na conta de água e 87 mil na conta de luz. **G1 BA**, 19 de maio de 2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/ba/bahia/noticia/2021/05/19/bahia-tem-mais-de-800-mil-pessoas-devendo-na-conta-de-agua-e-87-mil-na-conta-de-luz-saiba-como-negociar-debito.ghtml>. Acesso em: 19 ago. 2021.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BATISTA, F. C. **Em busca da “cidade civilizada”: planos de conjunto para a Bahia dos anos 30 e 40**. 2014. 200f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

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**. Salvador: Edufba, 2021. P. 235-309. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/34177>. Acesso em: 2 set. 2021.

BRAGA, R. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. **Perspectivas de gestão ambiental em cidades médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, v. 15, n. 0, p. 17-33, 2001.

BRANDÃO, M. Origens da expansão periférica em Salvador. In: **Fundação de Pesquisas-CPE**. Planejamento, V.1; N.1, Salvador, 1978.

BRANDÃO, M. O último dia da criação: mercado, propriedade e uso do solo em Salvador. In.: VALLADARES, Lícia do Prado. **Habitação em questão**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981

BRASIL. **Constituição**, 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **PLANSAB: Plano Nacional de Saneamento Básico**. Brasília, 2013.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Avanços e Desafios: Política Nacional de Habitação**. Brasília, 2010a.

BRASIL. Decreto n. 7.217, de 21 de junho de 2010. **Regulamenta a Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências**. Brasília, 21 de junho de 2010b.

BRASIL. Lei Complementar n. 131, de 27 de maio de 2009. **Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências**. Brasília, 27 de maio de 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 20 mai. 2020.

BRASIL. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. **Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências**. Brasília: DOU, 10 de julho de 2001.

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. Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n. 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 n. 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei n. 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 n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei n. 13.089, de 12 de janeiro de 2015**

**(Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei n. 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.** Brasília: DOU, 15 de julho de 2020.

BRASIL. Decreto-Lei n. 248, de 28 de fevereiro de 1967. **Institui a Política Nacional de Saneamento Básico, cria o Conselho Nacional de Saneamento Básico e dá outras providências.** Brasília: DOU, 28 de fevereiro de 1967a.

BRASIL. Lei n. 5.318, de 26 de setembro de 1967. **Institui a Política Nacional de Saneamento e cria o Conselho Nacional de Saneamento.** Brasília: DOU, 26 de setembro de 1967b.

BRASIL. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável**, 2016. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/images/ed\\_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf](http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODSportugues12fev2016.pdf). Acesso em: 13 dez. 2018.

CAIADO, M. C. S. O padrão de urbanização brasileiro e a segregação espacial da população na Região de Campinas: o papel dos instrumentos de gestão urbana. **Anais**, p. 457-488, 2016.

CARLOMAGNO, M. C.; DA ROCHA, L. C. Como criar e classificar categorias para fazer análise de conteúdo: uma questão metodológica. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 7, n. 1, p.173 - 188, 2016.

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. A cidade como negócio. **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**, Santiago, p. 5-26, 2013. ISSN 0250-7161.

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 p. ISBN 85-232-0393-1. Disponível em: <http://books.scielo.org>. Acesso em: 05 mai. 2020.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, dez. de 2001. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 28 mai. 2020.

CARVALHO, S. A.; ADOLFO, L. G. S. O direito fundamental ao saneamento básico como garantia do mínimo existencial social e ambiental. **Revista Brasileira de Direito**, v. 8, n. 2, p. 6-37, 2012.

CARVALHO, E. T. de. **Os Alagados da Bahia: intervenções públicas e apropriação informal do espaço urbano**. Dissertação (Mestre em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia – FAUFBA. Salvador, p. 307. 2002.

COSTA, S. S.; RIBEIRO, W. A. Dos porões à luz do dia. Um itinerário dos aspectos jurídico-institucionais do saneamento básico no Brasil. IN: CASTRO, J. E.; HELLER, L. (Orgs.). **Política pública e gestão de serviços de saneamento**. Belo Horizonte: Fiocruz, 2013.

CAU/BA. **“O novo PDDU não é bom, pois não atende o grande objetivo de um plano diretor que é reduzir as desigualdades no município”**, crítica do arquiteto Carl von Hauenschild. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/arquiteto-carl-von-hauenschild-critica-novo-pddu/>. Acesso em: 30 jun. 2020.

DIEESE. Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil. **Estudos e pesquisas**. n. 82. set. 2016.

DYE, T. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs: N.J.: Prentice Hall, 1984.

EMBASA. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2017**. Salvador, 28 de março de 2018.

EMBASA. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2018**. Salvador, 18 de abril de 2019a.

EMBASA. **Relatório da Administração e Demonstrações Financeiras – 2019**. Salvador, 7 de julho de 2020.

EMBASA. **Relatório da Administração e de Sustentabilidade – 2018**. Salvador, 18 de julho de 2019b.

FERNANDES, Rosali Braga. Processos recentes de urbanização/segregação em Salvador: O Miolo, região popular e estratégica da cidade. **Revista bibliográfica de geografia y ciencias sociales**. Universidad de Barcelona, 2004.

FILHO, A. de O.; SANTANA, L. G. A. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento. A Tarifa Social nos Serviços de Água e Esgotos na cidade do Salvador-Bahia. Salvador, 9 de nov. de 2020. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/a-tarifa-social-nos-servicos-de-agua-e-esgotos-na-cidade-do-salvador-bahia/>. Acesso em: 04 de jan. de 2021.

FORUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. [site institucional]. Confira a declaração do Fórum de Resistência – Habitat III. Fórum Nacional de Reforma Urbana, São Paulo, 7 dez. 2016. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/2016/12/07/confira-a-declaracao-do-forum-de-resistencia-habitat-iii/>. Acesso em: 6 nov. 2021.

FRANCO, A. M. A.; FERNANDES, A.; PATSIAS, C.; HERRMANN, J. D. Direito à cidade, desenvolvimento urbano e democracia participativa em Salvador (Bahia) e Montreal (Quebec). In: FERNANDES, Ana, CHAGAS, Maurício. (Org.). **O direito à cidade na França e no Brasil: uma nova agenda urbana? questões para um debate necessário e fecundo: diálogos França – Brasil**. 4. 01ed.Salvador: EDUFBA, 2018, v. 01, p. 203-232.

GIANEZINI, K. *et al.* Políticas públicas: definições, processos e constructos no século XXI. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 1065-1084, 2017.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, p. 57-63, mar./abr. 1995.

GORDILHO-SOUZA, A. M. Os desafios do habitar na metrópole atual – privatização seletiva e exclusividade a expansão urbana de Salvador. In: NASCIMENTO, J.; GAMA, H. (orgs.) **A urbanização de Salvador em três tempos – colônia, império e república**. Textos Críticos de História Urbana. Vol. 1. Salvador: Instituto Geográfico e Histórico da Bahia, 2011. p. 371-404.

GORDILHO-SOUZA, A. M. **Limites do habitar: segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2000.

GUIMARÃES, L. da S. O modelo de urbanização brasileiro: notas gerais. **GeoTextos**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2016. DOI: 10.9771/1984-5537geo.v12i1.14084. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/14084>. Acesso em: 5 nov. 2021.

HARVEY, D. The Right to the City. **New Left Review**, n. 53, 2008.

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](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>. Aceso em: 07 ago. 2020.

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.

JÚNIOR, Nelson Saule; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. **Cidades para tod@s, Experiencias, Marco Legal**, 2009.

LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LIMPURB. Prefeitura inaugura contêineres semienterrados no fim de linha do Garcia. 10 de dez. de 2019. Disponível em: <http://www.limpurb.salvador.ba.gov.br/index.php/noticias/200-prefeitura-inaugura-containeres-semienterrados-no-fim-de-linha-do-garcia>. Acesso em: 11 dez. 2020.

MARCONI, M.; LAKATOS, M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2003.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ, Vozes, 2000.

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, [S. l.], p. 1-4, fev. 1995.

MONTE-MÓR, R. L. D. M. Urbanização, sustentabilidade, desenvolvimento: complexidades e diversidades contemporâneas na produção do espaço urbano. In: COSTA, G. M.; COSTA, H. S. D. M.; MONTE-MÓR, R. L. D. M. **Teorias e Práticas Urbanas: condições para a sociedade urbana**. Belo Horizonte: C/Arte, 2015. p. 55-69.

MORAES, L. R. S. Águas urbanas e saneamento básico no PDDU 2016: da letra da Lei à necessidade de efetiva implementação. In: PINHO, H.; SERRA, O.; NUNES, D. **Salvador e o colapso do planejamento urbano: a questão do PDDU**. Salvador: Edufba, 2018. p. 257-301.

MORAES, L. R. S. A intersectorialidade em saúde e saneamento e o controle social. In.: **Controle Social no Saneamento: perspectiva para uma cidade saudável**. Natal: ARSBAN, 2007. p. 65-91.

MORAES, L. R. S. *et al.* **Gestão dos Serviços de Saneamento Ambiental dos Municípios do Consórcio Intermunicipal da Costa dos Coqueiros: Limites e Possibilidades**. Relatório final. Salvador: DEA/UFBA, 2008.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MOREIRA, H. F. **Plano Diretor e as Funções Sociais da Cidades**, Rio de Janeiro, 2008. 1-27. Disponível em: [http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano\\_diretor\\_helion.pdf](http://www.cprm.gov.br/publique/media/plano_diretor_helion.pdf). Acesso em: 19 mar. 2019.

MÜLLER, G. R.R. **A influência do urbanismo sanitário na transformação do espaço urbano em Florianópolis**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Urbano) Faculdade de Geografia, Universidade federal de Santa Catarina. Florianópolis, p. 136, 2002. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/83510?locale-attribute=en>. Acesso em: 14 jun. 2020.

MUNIZ, T.; BORGES, T. Motoristas de Uber desligam aplicativos em 20 bairros periféricos de Salvador. **Correio**, 28 de abril de 2017. Disponível em: <https://www.correio24horas.com.br/noticia/nid/motoristas-de-uber-desligam-aplicativos-em-20-bairros-perifericos-de-salvador-veja-quais/>. Acesso em: 14 jul. de 2020.

OLIVEIRA, F. L. D. A Metáfora Cidade-Empresa no Planejamento Estratégico de Cidades. **Cadernos IPPUR**, Rio de Janeiro, p. 141-161, 1999.

OLIVEIRA FILHO; SANTANA. A Tarifa Social nos serviços de água e esgotos na cidade do Salvador/BA. In. MORETTI, R. de S.; BRITTO, A. L. (org.). **ÁGUA COMO DIREITO [recurso eletrônico]: Tarifa Social como Estratégia para a Acessibilidade Econômica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Brasília [DF]: ONDAS - Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021. p. 196-214. disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/03/%C3%81gua-como-Direito-Tarifa-Social-como-Estrat%C3%A9gia.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2021.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Nova Agenda Urbana**. A/RES/71/256. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf?fbclid=IwAR2koIM7MtgBh6i57G4fxWeWpbK52Jr7sXlrGdBbJF81bF2GSzY527FWdAY>. 2019. Acesso em: 28 mai. 2020.

PAIM, J. S. **Reforma sanitária brasileira: contribuição para a compreensão e crítica** [online]. Salvador: EDUFBA; Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2008. 356 p. ISBN 978-85-7541-359-3. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/4ndgv>. Acesso em 5 nov. 2021.

PAIM, J. S. Universalidade, integralidade e equidade. **Panorama Nacional do Saneamento Básico**, Caderno temático, v. 1, 2011.

PALMA, J. A. S. Idealizações modernas na cidade de Salvador: 1935-1960. **Cadernos PPG-AU/UFBA**, v. 7, n. 1, 2008.

PEREIRA, T. S. T. **Conteúdo e metodologia dos planos municipais de saneamento básico: um olhar para 18 casos no Brasil**. 205 f. Monografia (Especialização em Gestão e Tecnologia do Saneamento) - Curso da Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, v. 209, 2012.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House, 1986.

PINHO, H. G. PDM de Salvador e a apropriação empresarial do planejamento, gestão e governança da cidade. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

REBOUÇAS, T. M. Planejamento urbano enquanto campo de disputa de poder. O caso do PDDU de Salvador. **Anais ENANPUR**, v. 16, n. 1, 2015. Disponível em: <http://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenanpur/article/view/1868/1847> Acesso em: 26 jun. 2020.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 41, p. 255-271, 2007.

ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. de Q; JUNIOR, O. A. dos S. **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**, v. 1, p. 351-360, 1996.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias? **Novos estudos CEBRAP**, n. 89, p. 89-109, 2011.

SÁ, T. R. B. T. Códigos de Posturas Municipais como instrumentos normativos da produção de novas lógicas territoriais: estudo de caso do Centro Histórico de Salvador. **Percursos**, v. 1, n. 11, p. 275-292, 2011.

SALVADOR. Decreto n. 24.729, de 15 de janeiro de 2014. **Regulamenta sobre a Agência Reguladora e Fiscalizadora dos Serviços Públicos de Salvador - ARSAL e dispõe sobre sua instalação**. Salvador: DOM, 15 de janeiro de 2014a.

SALVADOR. Decreto n. 25.030, de 29 de maio de 2014. **Dispõe sobre a delegação das funções de regulação e fiscalização de serviços públicos**. Salvador: DOM, 29 de maio de 2014b.

SALVADOR. Decreto n. 27.132, de 06 de abril de 2016. **Aprova o regimento da Secretaria Cidade Sustentável - SECIS**. Salvador: DOM, 06 de abril de 2016a.

SALVADOR. Decreto n. 29.563 de 15 de março de 2018. **Nomeia os novos membros do Conselho Municipal de Salvador e dá outras providências**. Salvador: DOM, 15 de março de 2018.

SALVADOR. Decreto n. 30.859, de 14 de março de 2019. **Atualiza a composição do Decreto n. 29.563/2018 do Conselho Municipal de Salvador, na forma que indica.** Salvador: DOM, 14 de março de 2019.

SALVADOR. Lei nº 2.181, de 24 de dezembro de 1968. **Autoriza a alienação de bens dominicais e dá outras providências.** Salvador, 24 de dezembro de 1968.

SALVADOR. Lei n. 7.186, de 27 de dezembro de 2006. **Institui o Código Tributário e de Rendas do Município do Salvador.** Salvador, DOM, 28 de dezembro de 2006.

SALVADOR. Lei n.7.394, de 28 de dezembro de 2007. **Autoriza o poder executivo municipal a contratar parceria público-privada para a prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no município de Salvador, cria o Fundo Municipal de Limpeza Urbana.** Salvador: DOM, 28 de dezembro de 2007a.

SALVADOR. Lei n. 7.400, de 20 de fevereiro de 2008. **Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município do Salvador – PDDU 2007 e dá outras providências.** Salvador: DOM, 20 de fevereiro de 2007b.

SALVADOR. Lei n. 8.376, de 20 de dezembro de 2012. **Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências.** Salvador: DOM, 20 de dezembro de 2012.

SALVADOR. Lei n. 8.473, de 27 de setembro de 2013. **Aprova os Valores Unitários Padrão – VUP de terreno e de construção, altera dispositivos da Lei n 7.186, de 27 de dezembro de 2006, e dá outras providências.** Salvador: DOM, 27 de setembro de 2013.

SALVADOR. Lei n. 8.554, de 05 de fevereiro de 2014. **Altera dispositivo da Lei n. 7.186, de 27 de dezembro de 2006, e dá outras providências.** Salvador: DOM, 05 de fevereiro de 2014c.

SALVADOR. Lei n. 8.725, de 29 de dezembro de 2014. **Modifica a estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Salvador - PMS e dá outras providências.** Salvador: DOM, 29 de dezembro de 2014d.

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. 2016b.

SALVADOR. Resumo de contrato n. 002/2020 SEINFRA. Salvador: **Diário Oficial do Município.** Ano XXXIII, n. 7.598, 20 de março de 2020.

SALVADOR. **Secretaria de Desenvolvimento Urbano.** Prefeitura denuncia Embasa ao Ministério Público por crime ambiental. Salvador, 28 de dez. de 2018. Disponível em: <http://www.sucom.ba.gov.br/noticias/prefeitura-denuncia-embasa-ao-ministerio-publico-por-crime-ambiental/>. Acesso em: 11 dez. 2020.

SALVADOR. Regiões Administrativas: Prefeituras-Bairro. **Diário Oficial do Município.** Ano XXV, n. 5.825, 03 de abril de 2013.

SÁNCHEZ, F. Políticas Urbanas em Renovação: Uma leitura crítica dos modelos emergentes. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, p. 115-132, mai. 1999. ISSN 1517-4115.

SANTANA, C. R. S. Aplicação do Estatuto da Cidade em Salvador: o discurso e a prática. **Anais ENANPUR**, v. 14, n. 1, 2011. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/ojs/index.php/anaisenapur/article/view/751>. Acesso em: 26 jun. 2020.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, R. C. Quem participa? Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de caso do Plano Salvador 500. Dissertação (Mestrado em Direito, Estado e Constituição) – Universidade de Brasília Brasília, 2016.

SILVA, A. H.; FOSSÁ, M. I. T. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, 2015.

SILVA, A. M. L. **Aspectos socioespaciais da cidade de salvador na primeira república: o governo de J. J. Seabra**. 2013. 120f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SILVA, S. B. M.; SILVA, B. N.; SILVA, M. P. A Região Metropolitana de Salvador na rede urbana brasileira e sua configuração interna. **Scripta Nova: Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. Universidad de Barcelona, v XVIII, n. 479, 2014. ISSN 1138-9788. Disponível em: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-479.htm> Acesso em: 24 jun. 2020.

SEFAZ. Secretaria Municipal da Fazenda. Boletos do IPTU 2020 já estão disponíveis na internet. Sefaz, 2020. Disponível em: <https://www.sefaz.salvador.ba.gov.br/Noticias/Procurar/290#gsc.tab=0>. Acesso em: 18 set. 2021.

SNIS. Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgoto. Brasília, dezembro de 2020.

SNIS. Série Histórica. Consolidado (anos-base 2010, 2018 e 2019). Brasília. Ministério do Desenvolvimento Regional. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 02 de jun de 2021.

SNIS. Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento. MDR. Perguntas Frequentes sobre o SNIS, 2019. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/perguntas-frequentes>. Acesso em 19 nov. 2021.

SOARES, Antonio Mateus de C. Cidade revelada: pobreza urbana em Salvador-BA. **Revista Geografias**, p. 83-96, 2009.

SOUSA, A. C. A.; COSTA, N. R. Política de saneamento básico no Brasil: discussão de uma trajetória. **História, Ciência, Saúde**. Manguinhos, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 615-634, set. 2016. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702016000300615&script=sci\\_abstract&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59702016000300615&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 25 mai. 2020.

SOUZA, C. **Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas**. Trabalho elaborado para a Fundação Luís Eduardo Magalhães. São Paulo, 2002. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/3843/material/001-%20A-%20POLITICAS%20PUBLICAS.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2020.

STOFFEL, J. A.; RAMOS, J. M.; BARRINHA, R. N. Planejamento em infraestrutura no Brasil pós-segunda guerra mundial. **Revista Cadernos de Economia**, v. 21, n. 37, p. 3-24, 2017.

TAVOLARI, B. Direito à Cidade: uma trajetória conceitual. In **Novos Estudos** n. 104, março de 2016. Disponível em: <http://novosestudos.uol.com.br/?s=DIREITO+%C3%80+CIDADE+%3A+UMA+TRAJET%C3%93RIA+CONCEITUAL>. Acesso em: 24 out. 2018.

TRINDADE, F. M. L. G.; NETO, E. V. Uma análise da participação popular na construção do PDDU de Salvador. **Anais ENANPUR**, v. 17, n. 1, 2017.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de administração pública**, v. 30, n. 2, 1996, p. 5-43.

VIEIRA DA SILVA, L. M.; ALMEIDA FILHO, N. Eqüidade em saúde: uma análise crítica de conceitos. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, p. 217-226, 2009.

VILLAÇA, F. J. M. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Orgs.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999, p. 169-243.

VILLAÇA, F. J. M. Dilemas do plano diretor. CEPAM. **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima–CEPAM, 1999, p. 237-247.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiros de entrevista semiestruturada

#### R01: Órgãos da prefeitura municipal ligados ao planejamento

1. **Qual é a função do Órgão no planejamento urbano de Salvador?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que o ente que ele representa desempenha no planejamento urbano)
2. **Qual o seu entendimento sobre o que é saneamento básico?** (Pretende-se conhecer como o entrevistado entende o conceito de saneamento básico. Caso ele não consiga definir os quatro componentes, a pesquisadora deverá fazê-lo)
3. **Qual é a relação do Órgão com a gestão dos serviços públicos de saneamento básico de Salvador?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que o ente que ele representa desempenha na gestão de saneamento)
4. **Qual o seu entendimento acerca do PDDU 2016?** (Pretende-se investigar o nível de entendimento do entrevistado em relação ao instrumento de planejamento urbano)
5. **Qual a importância do PDDU 2016 para o planejamento do saneamento básico do município?** (Pretende-se analisar a relação entre o instrumento e os serviços públicos saneamento básico percebida pelo entrevistado. Nesse ponto, espera-se que a resposta seja positiva por isso, pede-se que explique como se dá essa importância caso não seja relatado)
6. **Qual o seu entendimento acerca das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado sobre as diretrizes de saneamento básico)
7. **Qual a sua percepção em relação a implementação dessas diretrizes?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico de forma geral)
8. **A implementação dessas diretrizes poderia contribuir para proporcionar o atendimento desses serviços à toda população de Salvador?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a importância da implementação das diretrizes de saneamento básico)
9. **O Sr. (a) considera que os serviços públicos de saneamento básico/os quatro componentes são disponibilizados da mesma forma para os diferentes segmentos da população de Salvador?** (Pretende-se aqui problematizar sobre as desigualdades sociais e o saneamento básico)
10. **Quais outras áreas das políticas públicas/do planejamento se relacionam com o saneamento básico (além do planejamento urbano)?** (Pretende-se analisar a interface entre políticas públicas percebidas/entendidas pelo entrevistado)
11. **Analisando as diretrizes do saneamento básico no PDDU 2016 do ponto de vista da equidade/igualdade, o que deve ser feito visando atender os estratos sociais menos favorecidos da população, bem como melhorar a qualidade dos serviços prestados a eles?** (Pretende-se aqui estabelecer a relação da caracterização da cidade, sua população e especificidades e o planejamento urbano e do saneamento básico percebida pelo entrevistado)
12. **Analisando as diretrizes do saneamento básico do ponto de vista da universalização, o que está sendo feito em Salvador para atingir as metas estipuladas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plansab (de universalização dos serviços), para os quatro componentes do saneamento básico?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado em relação a

existência do Plansab e de sua meta para universalização, além da percepção dele acerca do que está sendo implementado)

13. **Analisando as diretrizes do saneamento básico do ponto de vista da intersetorialidade, quais esforços estão sendo feitos em Salvador entre as diferentes secretarias/entes/atores visando praticá-la (favor relatar)?** (Pretende-se aqui estabelecer as relações do saneamento básico e de outras políticas percebidas pelo entrevistado)
14. **Como o Órgão atua, visando a implementação dessas diretrizes?** (Pretende-se aqui conhecer a importância do planejamento feito/proposto pelo órgão/secretaria/ente para implementação das diretrizes)
15. **Qual o seu entendimento acerca do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado de Salvador?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico)
16. **Quais os ganhos para o planejamento do saneamento básico do Município com a elaboração e posterior implementação do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico e seus benefícios quando implementado)
17. **Como se dá a relação do Órgão com o Ente Metropolitano da RMS quanto às questões de planejamento dos serviços públicos de saneamento básico de Salvador, em especial o Plano Setorial Metropolitano de Saneamento Básico?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado sobre como se dá – se é que existe – a relação da Secretaria que representa no que diz respeito ao planejamento dos serviços públicos de saneamento básico de Salvador com o Ente Metropolitano da RMS-Lei Complementar n. 41/2014).

## **R02: Prestadores de serviços públicos de saneamento básico**

1. **Qual o seu entendimento sobre o que é saneamento básico?** (Pretende-se conhecer como o entrevistado entende o conceito de saneamento básico. Caso ele não consiga definir os quatro componentes, a pesquisadora deverá fazê-lo)
2. **Qual é a função do Ente na gestão do saneamento básico de Salvador?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que o ente que ele representa desempenha na gestão de saneamento)
3. **Qual o seu entendimento acerca do PDDU 2016?** (Pretende-se investigar o nível de entendimento do entrevistado em relação ao instrumento de planejamento urbano)
4. **Qual a importância do PDDU 2016 para a prestação de serviços públicos de saneamento básico do município?** (Pretende-se analisar a relação entre o instrumento e os serviços públicos saneamento básico percebida pelo entrevistado. Nesse ponto, espera-se que a resposta seja positiva por isso, pede-se que explique como se dá essa importância caso não seja relatado)
5. **Qual o seu entendimento acerca das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado sobre as diretrizes de saneamento básico)
6. **Qual a sua percepção em relação a implementação dessas diretrizes?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico de forma geral)
7. **A implementação dessas diretrizes poderia contribuir para proporcionar o atendimento desses serviços à toda população de Salvador?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a importância da implementação das diretrizes de saneamento básico)
8. **O Sr. (a) considera que os serviços públicos de saneamento básico/os quatro componentes são disponibilizados da mesma forma para os diferentes**

- segmentos da população de Salvador?** (Pretende-se aqui problematizar sobre as desigualdades sociais e o saneamento básico)
9. **Quais outras secretarias/entes/empresas trabalham em conjunto com o Ente na gestão do saneamento básico?** (Pretende-se analisar a interface entre políticas públicas percebidas/entendidas pelo entrevistado)
  10. **Analizando as diretrizes do saneamento básico no PDDU 2016 do ponto de vista da equidade/igualdade, o que deve ser feito visando atender os estratos sociais menos favorecidos da população, bem como melhorar a qualidade dos serviços prestados a eles?** (Pretende-se aqui estabelecer a relação da caracterização da cidade, sua população e especificidades e o planejamento urbano e do saneamento básico percebida pelo entrevistado)
  11. **Analizando as diretrizes do saneamento básico do ponto de vista da universalização, o que está sendo feito em Salvador para atingir as metas estipuladas pelo Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plansab (de universalização dos serviços), para os quatro componentes do saneamento básico?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado em relação a existência do Plansab e de sua meta para universalização, além da percepção dele acerca do que está sendo implementado)
  12. **Analizando as diretrizes do ponto de vista da intersectorialidade, quais esforços estão sendo feitos em conjunto com outros órgãos/empresas/atores (favor relatar)?** (Pretende-se aqui estabelecer as relações do saneamento básico e de outras políticas percebidas pelo entrevistado)
  13. **Qual o seu entendimento acerca do Plano Municipal de Saneamento Básico Integrado de Salvador?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico)
  14. **Quais os ganhos para o saneamento básico do Município com a elaboração e posterior implementação do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico e seus benefícios quando implementado).

**R03: Membros da Câmara Técnica de Saneamento Básico – CTSB do CMS (representante de movimento social e de entidade técnica)**

#### **MOVIMENTO SOCIAL**

1. **Qual o seu entendimento sobre o que é saneamento básico?** (Pretende-se conhecer como o entrevistado entende o que seja saneamento básico. Caso ele não consiga definir os quatro componentes, a pesquisadora deverá fazê-lo)
2. **Qual sua trajetória de liderança/participação comunitária até chegar na CTSB do CMS?** (Pretende-se conhecer o entrevistado)
3. **Qual o seu papel na CTSB do CMS?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que desempenha no ente que ele representa)
4. **Qual o papel da CTSB na gestão do saneamento básico?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que o ente que ele representa desempenha na gestão de saneamento)
5. **Quantas reuniões da CTSB aconteceram em 2019 e quantas você participou? E em 2020?** (Pretende-se entender o nível de envolvimento do entrevistado com o papel que o ente que ele representa desempenha na gestão do saneamento básico)
6. **Qual a importância do planejamento do saneamento básico?** (Pretende-se conhecer o nível de entendimento do entrevistado sobre a questão)
7. **Qual o seu entendimento acerca do PDDU 2016?** (Pretende-se investigar o nível de entendimento do entrevistado em relação ao instrumento de planejamento)

urbano. Caso o entrevistado alegue não saber do que se trata, a pesquisadora poderá explicar que é “um instrumento de planejamento urbano da cidade de Salvador”)

8. **O Sr. (a) participou de alguma atividade no processo (participativo) de elaboração do PDDU 2016?** (Pretende-se saber se havia envolvimento com o instrumento antes da atuação na CTSB. Caso a resposta seja positiva, questionar qual e como se deu a participação)
9. **Qual a importância desse instrumento de planejamento urbano (PDDU) para os serviços públicos de saneamento básico?** (Pretende-se analisar a relação entre o instrumento e os serviços públicos saneamento básico percebida pelo entrevistado. Nesse ponto, espera-se que a resposta seja positiva por isso, pede-se que explique como se dá essa importância caso não seja relatado)
10. **Qual o seu entendimento acerca das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado sobre as diretrizes de saneamento básico. Caso a resposta seja negativa a pesquisadora deverá explicar que “diretrizes são orientações a fim de fazer aquele plano ou ação ser colocada em prática”; caso ele não conheça as diretrizes, a pesquisadora poderá ler para ele/a ou enviar na hora por e-mail/whatsapp)
11. **Qual a sua percepção em relação a implementação dessas diretrizes?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico de forma geral. Caso a resposta seja negativa – não estão sendo implementadas – seguir para a próxima questão. Caso seja positiva, a pesquisadora poderá solicitar exemplo de diretrizes que foram ou estão sendo implementadas)
12. **O que falta para que haja a implementação dessas diretrizes de maneira a atender toda a população de Salvador?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico em relação aos diferentes estratos sociais)
13. **O Sr. (a) diria que o atendimento aos serviços públicos de saneamento básico se dá da mesma forma para toda a população de Salvador?** (Pretende-se aqui problematizar sobre as desigualdades sociais e o saneamento básico)
14. **Quais outras áreas das políticas públicas/do planejamento se relacionam com o saneamento básico (além do planejamento urbano)?** (Pretende-se analisar a interface entre políticas públicas percebidas/entendidas pelo entrevistado)
15. **Qual o seu entendimento acerca do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico; caso ele não saiba o que é o PMSBI a pesquisadora poderá falar para ele sobre o Plano em elaboração)
16. **Quais os ganhos para o saneamento básico do Município com a elaboração e posterior implementação do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico e seus benefícios quando implementado)
17. **Como a CTSB está acompanhando o processo de elaboração do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar se, e, como está se dando o acompanhamento pela CTSB e pelo entrevistado da elaboração do instrumento de planejamento do saneamento básico)

## ENTIDADE TÉCNICA

1. **Qual o seu entendimento sobre o que é saneamento básico?** (Pretende-se conhecer como o entrevistado entende o que seja saneamento básico. Caso ele não consiga definir os quatro componentes, a pesquisadora deverá fazê-lo)
2. **Qual o seu papel na Entidade por você representado (a)?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que desempenha no ente que ele representa)
3. **Qual o papel da Entidade na gestão do saneamento básico?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel que o ente que ele representa desempenha na gestão de saneamento)
4. **Quantas reuniões da CTSB aconteceram em 2019 e quantas você participou? E em 2020?** (Pretende-se entender o nível de envolvimento do entrevistado com o papel que o ente que ele representa desempenha na gestão do saneamento básico)
5. **Qual o seu entendimento acerca do PDDU 2016?** (Pretende-se investigar o nível de entendimento do entrevistado em relação ao instrumento de planejamento urbano)
6. **Qual a importância desse instrumento de planejamento urbano (PDDU) para os serviços públicos de saneamento básico?** (Pretende-se analisar a relação entre o instrumento e os serviços públicos saneamento básico percebida pelo entrevistado. Nesse ponto, espera-se que a resposta seja positiva por isso, pede-se que explique como se dá essa importância caso não seja relatado)
7. **Qual o seu entendimento acerca das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado sobre as diretrizes de saneamento básico. Caso a resposta seja negativa a pesquisadora deverá explicar que “diretrizes são orientações a fim de fazer aquele plano ou ação ser colocada em prática”; caso ele não conheça as diretrizes, a pesquisadora poderá ler para ele/a ou enviar na hora por e-mail/whatsapp)
8. **Qual a sua percepção em relação a implementação dessas diretrizes?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico de forma geral)
9. **O que falta para que haja a implementação dessas diretrizes de maneira a atender toda a população de Salvador?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico em relação aos diferentes estratos sociais. Relação com o princípio fundamental da equidade)
10. **O Sr. (a) diria que o atendimento aos serviços públicos de saneamento básico se dá da mesma forma para toda a população de Salvador?** (Pretende-se aqui problematizar sobre as desigualdades sociais e o saneamento básico)
11. **Quais outras áreas das políticas públicas/do planejamento se relacionam com o saneamento básico (além do planejamento urbano)?** (Pretende-se analisar a interface entre políticas públicas percebidas/entendidas pelo entrevistado)
12. **Analisando as diretrizes do ponto de vista da equidade, qual a importância de um estudo que caracterize os diversos estratos sociais da população para que a sociedade possa ser atendida?** (Pretende-se aqui estabelecer a relação da caracterização da Cidade, sua população e especificidades e o planejamento urbano e do saneamento básico percebida pelo entrevistado)
13. **Analisando as diretrizes do ponto de vista da universalização, o que está sendo feito para atingir a meta estipulada pelo Plansab?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado em relação a existência do Plansab – caso ele não saiba, a pesquisadora deverá conceituar – e de suas metas para universalização)

- caso ele não saiba, a pesquisadora deverá citar – além da percepção dele acerca do que está sendo implementado)
14. **Analisando as diretrizes do ponto de vista da intersetorialidade, quais esforços você considera que estão sendo feitos para integrar os órgãos/empresas/atores que atuam na área (favor relatar)?** (Pretende-se aqui estabelecer as relações do saneamento básico e de outras políticas percebidas pelo entrevistado)
  15. **Qual o seu entendimento acerca do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico; caso ele não saiba o que é o PMSBI, a pesquisadora poderá falar para ele sobre o Plano em elaboração)
  16. **Quais os ganhos do saneamento básico do Município com a elaboração e posterior implementação do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico e seus benefícios quando implementado)
  17. **Como a CTSB está acompanhando o processo de elaboração do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico)

#### **R04: Ente regulador e fiscalizador**

1. **Qual o seu entendimento sobre o que é saneamento básico?** (Pretende-se conhecer como o entrevistado entende o conceito de saneamento básico. Caso ele não consiga definir os quatro componentes, a pesquisadora deverá fazê-lo)
2. **Qual é a função da Agência na gestão do saneamento básico em Salvador?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado acerca do papel da Agência que representa desempenha na gestão de saneamento básico no Município)
3. **Como a Agência atua na regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico em Salvador (os quatro componentes)?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado sobre como se dá a atuação da Agência que representa na regulação/fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico no Município)
4. **Como é realizada a regulação e fiscalização da qualidade dos serviços públicos de saneamento básico prestados e a regulação econômica dos mesmos (tarifas e taxas, inclusive aquelas cobradas para a população vulnerável/baixa renda, como a tarifa social e a taxa de resíduo sólidos-TRSO)?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado sobre como se dá a atuação da Agência que representa quanto à regulação/fiscalização da qualidade dos serviços públicos de saneamento básico no Município e a regulação econômica deles – estabelecimento de tarifas e taxas para cobrança pelos serviços)
5. **Como se dá a relação da Agência com o Ente Metropolitano da RMS quanto às questões de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico de Salvador?** (Pretende-se entender a percepção do entrevistado sobre como se dá – se é que existe – a relação da Agência que representa na regulação/fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico de Salvador com o Ente Metropolitano da RMS-Lei Complementar n. 41/2014)
6. **Qual o seu entendimento acerca do PDDU 2016 de Salvador?** (Pretende-se investigar o nível de entendimento do entrevistado em relação ao instrumento de planejamento urbano)
7. **Qual a importância do PDDU 2016 para a prestação de serviços públicos de saneamento básico de Salvador?** (Pretende-se analisar a relação entre o instrumento e os serviços públicos saneamento básico percebida pelo entrevistado.

Nesse ponto, espera-se que a resposta seja positiva por isso, pede-se que explique como se dá essa importância caso não seja relatado)

8. **Qual o seu entendimento acerca das diretrizes de saneamento básico estabelecidas no PDDU 2016?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado sobre as diretrizes de saneamento básico)
9. **Qual a sua percepção em relação a implementação dessas diretrizes?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico de forma geral)
10. **O que falta para que haja a implementação dessas diretrizes de maneira que os serviços públicos de saneamento básico atendam toda a população de Salvador?** (Pretende-se analisar a percepção sobre a implementação das diretrizes de saneamento básico em relação aos diferentes estratos sociais)
11. **O Sr. (a) diria que o atendimento aos serviços públicos de saneamento básico se dá da mesma forma para toda a população de Salvador?** (Pretende-se aqui problematizar sobre as desigualdades sociais e o saneamento básico)
12. **Quais as secretarias/órgãos/empresas trabalham em conjunto com a AGERSA na gestão do saneamento básico em Salvador?** (Pretende-se analisar a interface entre políticas públicas percebidas/entendidas pelo entrevistado)
13. **Analisando as diretrizes do ponto de vista da equidade, qual a importância, na visão da Agência, de um estudo que caracterize os diversos estratos sociais da população para que a sociedade possa ser atendida?** (Pretende-se aqui estabelecer a relação da caracterização da Cidade, sua população e especificidades e o planejamento urbano e do saneamento básico percebida pelo entrevistado)
14. **Analisando as diretrizes do ponto de vista da universalização, o que está sendo feito pela Agência para atingir a meta estipulada pelo Plano Nacional de Saneamento Básico, o Plansab?** (Pretende-se analisar o entendimento do entrevistado em relação a existência do Plansab – caso ele não saiba, a pesquisadora deverá conceituar – e de suas metas para universalização – caso ele não saiba, a pesquisadora deverá citar – além da percepção dele acerca do que está sendo implementado)
15. **Analisando as diretrizes do ponto de vista da intersectorialidade, quais esforços estão sendo feitos pela Agência junto a outros órgãos/empresas/atores visando esta integração/articulação (favor relatar)?** Pretende-se aqui estabelecer as relações do saneamento básico e de outras políticas percebidas pelo entrevistado)
16. **Qual o seu entendimento acerca do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico; caso ele não saiba o que é o PMSBI a pesquisadora deverá falar para ele sobre o Plano em elaboração)
17. **Quais os ganhos para o saneamento básico do Município e importância para a Agência com a elaboração e posterior implementação do PMSBI?** (Pretende-se aqui analisar o nível de conhecimento do entrevistado acerca do instrumento de planejamento do saneamento básico e seus benefícios quando implementado)

## APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (para os entrevistados)

Convidamos o Sr.(a). a participar da pesquisa intitulada “**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: Os desafios do Saneamento Básico sob a ótica do PDDU em Salvador**”, da Dissertação do Mestrado em Meio Ambiente, Águas e Saneamento-MAASA da Universidade Federal da Bahia-UFBA, da Arq. Marcela de Almeida Souza Magalhães, sob orientação do Prof. Dr. Luiz Roberto Santos Moraes. Sua participação consiste em responder a uma entrevista semiestruturada. O objetivo da pesquisa é analisar a implementação das diretrizes de saneamento básico sob a ótica do planejamento urbano mediante ao que está preconizado na Lei n. 9.069/2016 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano). Também deseja-se conhecer a relação das instituições públicas que participam da gestão dos serviços públicos de saneamento básico em Salvador. A sua participação é voluntária, ou seja, você não receberá nenhuma contribuição financeira e seus dados pessoais serão mantidos em sigilo pelos pesquisadores. Os benefícios previstos estão relacionados a visibilidade institucional em eventos científicos e disponibilização de uma cópia do presente trabalho após aprovação pela Universidade Federal da Bahia. Você poderá desistir de participar da pesquisa a qualquer momento, mesmo que já tenha respondido a entrevista e, nesse caso, os dados da sua entrevista serão descartados. Os resultados do estudo serão apresentados em eventos científicos, publicados em revistas científicas e constarão na Dissertação.

Caso concorde em participar da pesquisa, assine, juntamente com a pesquisadora, este TCLE em duas vias, sendo que uma lhe será entregue e a outra ficará com a pesquisadora.

Salvador, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2021.

Participante:

Pesquisadora:

ANEXO

ANEXO A – Mapa das Prefeituras-Bairro de Salvador

