

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa
das funções públicas de interesse comum (Componente 2)



Região Metropolitana de Salvador

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

**Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa
das funções públicas de interesse comum (Componente 2)**

ipea

Região Metropolitana de Salvador

Governo Federal

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

Ministro Nelson Barbosa

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Jessé José Freire de Souza

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Roberto Dutra Torres Junior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Marco Aurélio Costa

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

André Bojikian Calixtre

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Brand Arenari

Chefe de Gabinete

José Eduardo Elias Romão

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Governança Metropolitana no Brasil

Relatório de Pesquisa

**Caracterização e Quadros de Análise Comparativa
da Governança Metropolitana no Brasil: análise comparativa
das funções públicas de interesse comum (Componente 2)**

ipea

Região Metropolitana de Salvador

Rio de Janeiro, 2015

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia/Sedur (SEI/Sedur)

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação Nacional da Rede Ipea

Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Nacional do Projeto

Marco Aurélio Costa – Ipea

Relatório de Pesquisa

Coordenadora Estadual do Projeto

Graça Torreão – Superintendente de Gestão Territorial da Sedur

Equipe Estadual

Márcia Sampaio Baggi – Bolsista do Ipea

Rafael Camaratta – Bolsista do Ipea

Ney Castro – Economista da Sedur

Colaboradores

Aline Schindler – Urbanista

Lenio Vitor Oliveira Menezes – Urbanista

Revisão Técnica

Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

Clarisse Coutinho Ribeiro – Ipea

Rodrigo Luis Comini Curi – Ipea

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1 INTRODUÇÃO	7
2 DINÂMICA DA RM DE SALVADOR	8
3 GOVERNANÇA DAS FPICs NA RM DE SALVADOR	24
4 A GOVERNANÇA DAS FPICs METROPOLITANAS NA ÓTICA DOS GESTORES MUNICIPAIS	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
REFERÊNCIAS	81
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR	82
SITES CONSULTADOS	82
ILUSTRAÇÕES	84

APRESENTAÇÃO

Este relatório, *Análise Comparativa das Funções Públicas de Interesse Comum na RM de Salvador*, integra o Projeto Governança Metropolitana no Brasil, referente ao Componente 2 — Governança das Funções Públicas de Interesse Comum.

Esta etapa da pesquisa tem como objetivo investigar a situação atual da gestão das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) relativas ao transporte, saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e macrodrenagem) e uso do solo, em cada RM integrante da pesquisa.

O relatório apresenta o *status* da gestão das FPICs na RM de Salvador, a partir da análise de dados secundários e de consultas a administrações municipais e órgãos estaduais, considerando as estruturas de gestão existentes, os níveis e as formas de articulação federativa estabelecidos; a integração territorial e o financiamento.

Compõem, ainda, o relatório as considerações sobre a execução destas funções na RM de Salvador e seu impacto no desenvolvimento sustentável da região, sua contribuição para a integração territorial, bem como para consolidação da identidade metropolitana.

1 INTRODUÇÃO

As RMs expressam, em nível mais elevado, a complexidade do processo de urbanização, caracterizando-se pela intensificação das funções públicas que extrapolam os limites municipais. A pesquisa sobre a gestão das FPICs pressupõe que a metropolização requer tratamento compartilhado desses serviços entre os municípios e o estado, tendo em vista que a dinâmica urbana municipal, assim como a sua operacionalização, não se restringe aos limites territoriais de um município.

As FPICs entre municípios de aglomerações urbanas e RMs se ampliam com a complexidade da concentração urbana, compreendendo outros campos além daqueles contemplados pela Lei nº 14/1973, a exemplo da saúde, da educação, e da segurança, entre outros. Contudo, para efeito deste estudo foram considerados apenas o transporte, o saneamento e o uso e ocupação do solo como as FPICs de maior relevância na integração e expansão das regiões urbanas.

Neste relatório busca-se, mediante a análise da estruturação e gestão destas funções, retratar o nível de organização institucional na perspectiva de uma gestão metropolitana e participativa.

Além de uma breve abordagem da dinâmica urbana da RM de Salvador, em seus aspectos demográficos, socioeconômicos e culturais, aborda-se o panorama atual da gestão das FPICs: transporte, saneamento básico e uso do solo. A análise destas funções teve como foco: a organização institucional, nível e formas de integração com municípios ou governo do estado para a gestão dos serviços; os instrumentos de planejamento; os recursos disponíveis (fontes ou orçamentos); os principais investimentos previstos e em andamento, bem como a participação e o controle social.

De um modo geral, observou-se que apesar da necessidade de compartilhamento destas FPICs, na prática pouco se avançou quanto à efetiva cooperação entre os entes federados e à participação social. Como fato relevante, destaca-se a decisão recente do Supremo

Tribunal Federal (STF) relativa ao julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.842 do estado do Rio de Janeiro, deliberando que os municípios integrantes de RMs e estado executem de forma compartilhada a gestão dos serviços de saneamento, e os demais que possuam natureza de FPIC.

2 DINÂMICA DA RM DE SALVADOR

2.1 Aspectos demográficos

Composta por treze municípios, a RM de Salvador representa o território mais dinâmico do estado, estando entre as principais RMs do Nordeste e do país, em função da concentração de pessoas e de riqueza, da diversidade e complexidade de bens, serviços, equipamentos, comércio, oportunidades de emprego, lazer etc. Apesar disso, apresenta grandes contradições, assim como as demais RMs do país, com elevados índices de pobreza, violência urbana e exclusão socioterritorial, além de grandes desigualdades intermunicipais.

Com 3.573.973 habitantes (IBGE, 2010), concentra 25,5% da população total do estado da Bahia e corresponde à sétima região do país em termos populacionais. A extensão territorial da RM de Salvador é de 4.375,123 km² e a densidade demográfica é de 817 habitantes por km² (figura 1), trinta vezes maior que a média estadual que é de 25 habitantes por km² (Fernandes, 2010). No entanto, esta população não se distribui uniformemente no território metropolitano. A cidade de Salvador concentra 74,86% da população residente na RM, constituindo-se como a terceira cidade mais populosa do país (tabela 1).

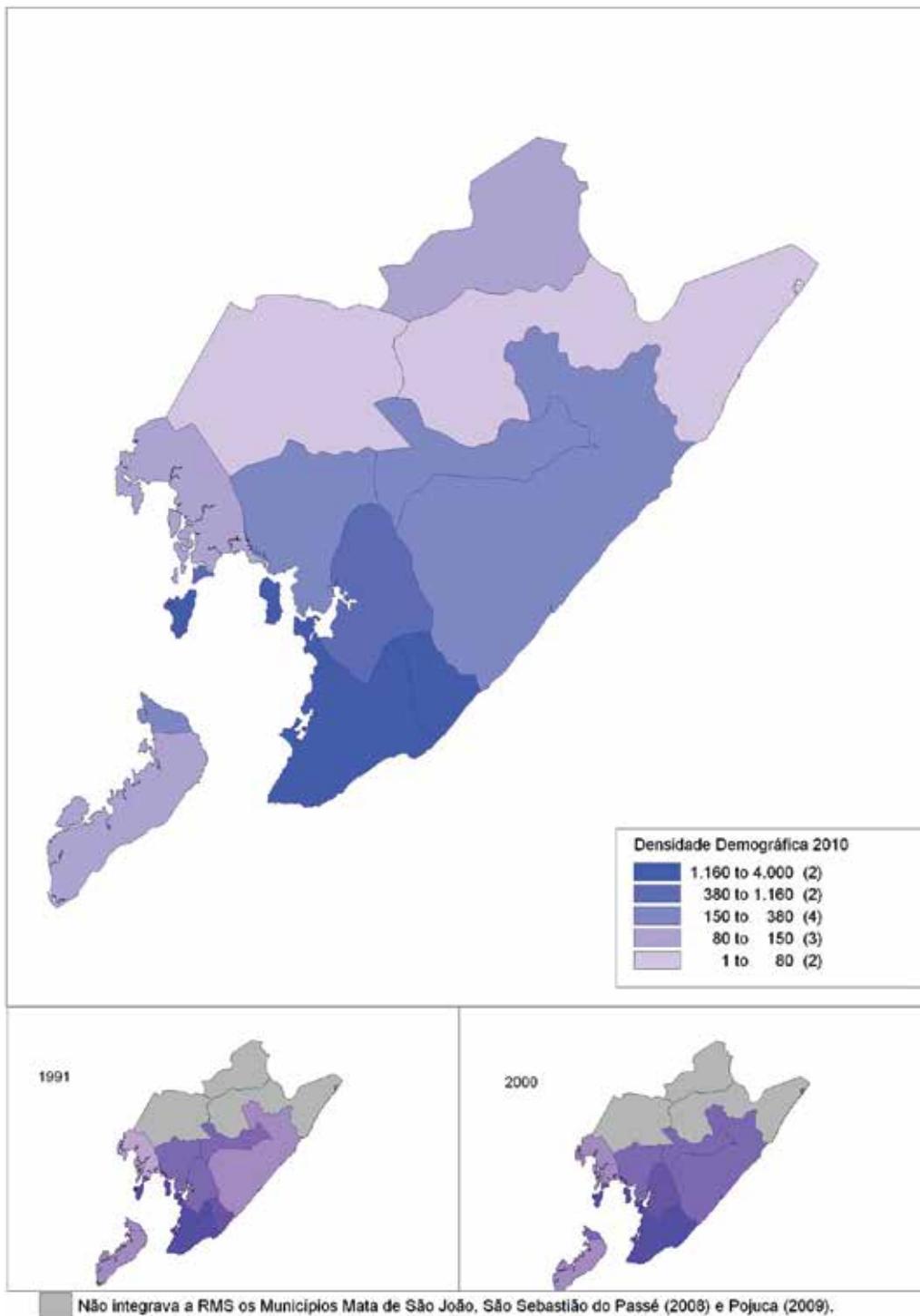
TABELA 1
RM de Salvador: evolução da densidade populacional (1991, 2000 e 2010)

Municípios	População (2010)	Densidade demográfica		
		1991	2000	2010
Camaçari	242.970	149,56	212,85	309,65
Candeias	83.158	256,88	290,31	321,87
Dias D'Ávila	66.440	150,64	218,47	360,64
Itaparica	20.725	129,87	163,43	175,58
Lauro de Freitas	163.449	1.156,30	1.895,38	2.833,43
Madre de Deus	17.376	824,07	1.080,33	539,58
Mata de São João	40.183	0,00	0,00	63,46
Pojuca	33.066	0,00	0,00	113,98
Salvador	2.675.656	2.936,16	3.456,58	3.859,35
São Francisco do Conde	33.183	75,90	98,57	126,24
São Sebastião do Passe	42.153	-	-	78,30
Simões Filho	11.804	377,41	489,51	586,65
Vera Cruz	37.567	87,58	117,70	125,33

Fonte: IBGE (2010).

De acordo com o IBGE (2010), 98,10% da população da RM de Salvador é predominantemente urbana, havendo apenas 67.821 habitantes residentes em área rural, o que se reflete no grau de urbanização dos municípios da RM, cuja taxa média de urbanização é de 98,1%.

FIGURA 1
RM de Salvador: densidade demográfica (1991, 2000 e 2010)



Fonte: IBGE (2010).

Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A taxa média de crescimento anual da RM de Salvador, entre 2000 e 2010 (Censo do IBGE), foi de 1,7%, tendo havido crescimento demográfico em todos os municípios da região (tabela 2). Os municípios que obtiveram maior acréscimo populacional no período foram Camaçari (50, 23%), Dias D'Ávila (46,56%) e Madre de Deus (44,37%), e os que

apresentaram acréscimos inferiores a 10% foram Salvador (9,52%), São Sebastião do Passé (5,49%), Candeias (8,30%) e Itaparica (9,40%).

TABELA 2

RM de Salvador: população residente, taxa de crescimento médio anual e participação da RM na população da UF¹ (1991, 2000 e 2010)

População da RM			Taxa de crescimento médio anual				Participação da RM na população da UF		
1991	2000	2010	RM 1991 - 2000	Bahia 1991 - 2000	RM 2000 - 2010	Bahia 2000 - 2010	1991	2000	2010
2.496.521	3.021.572	3.573.973	2,14	1,08	1,69	0,90	21,04	23,12	25,50

Fonte: Fusco (2012).

Nota: ¹ Unidade da Federação.

Neste período, o incremento de população foi de 519.833 habitantes, sendo que parte deste (115.402 mil habitantes) deveu-se à inserção dos municípios São Sebastião do Passé, Mata de São João e Pojuca à RM de Salvador, correspondendo a 22,19% do incremento total.

Em relação à dinâmica demográfica, Silva (2011) destaca a necessidade de compreender distintas dimensões que interferem no crescimento demográfico, especialmente a taxa de fecundidade e a migração.

A taxa de fecundidade total (TFT), que mede a quantidade de filhos por mulher no período reprodutivo, está relacionada a fatores como o processo de urbanização, a participação da mulher no mercado de trabalho, o nível educacional e a utilização de métodos contraceptivos (Silva, 2011), sendo, portanto sensível às transformações na dinâmica urbana/metropolitana.

A RM de Salvador acompanha a tendência nacional de redução da taxa de fecundidade, característica da transição demográfica do país (tabela 3). A metrópole, Salvador, tem a menor taxa de fecundidade, enquanto os municípios da periferia da RM apresentam maiores taxas de fecundidade e de crescimento demográfico na dinâmica recente (2000-2010).

TABELA 3

RM de Salvador: dados demográficos dos municípios (1991, 2000 e 2010)

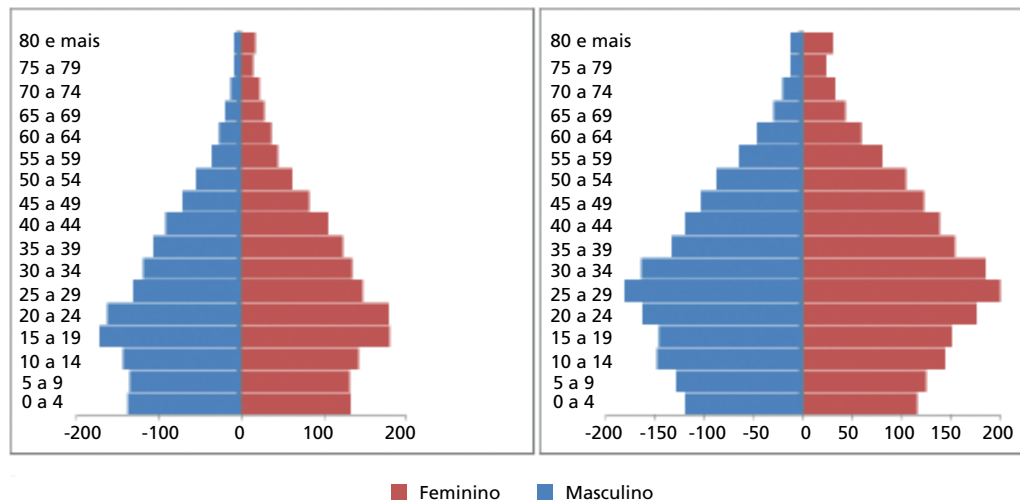
Município	População total (2010)	Taxa de crescimento populacional (2000-2010)	Taxa de fecundidade total		
			1991	2000	2010
Brasil	190.755.799		2,88	2,37	1,89
Camaçari	242.970	33,43	2,99	2,23	1,91
Candeias	83.158	7,66	2,99	2,23	1,85
Dias D'Ávila	66.440	31,76	3,50	2,33	2,13
Itaparica	20.725	8,58	3,24	2,76	1,79
Lauro de Freitas	163.449	30,53	3,28	2,69	1,84
Madre de Deus	17.376	30,73	2,70	2,20	1,83
Mata de São João	40.183	18,95	3,97	2,38	1,97
Pojuca	33.066	20,75	3,97	2,38	2,03
Salvador	2.675.656	8,69	2,12	1,69	1,53
São Francisco do Conde	33.183	20,79	3,44	2,51	2,20
São Sebastião do Passé	42.153	5,20	3,21	2,38	1,81
Simões Filho	118.047	20,31	3,38	2,20	1,84
Vera Cruz	37.567	20,80	4,01	2,74	2,43

Fonte: IBGE.

Elaboração dos autores.

A pirâmide etária da RM de Salvador entre 2000 e 2010 sinaliza transformações, como o alargamento da pirâmide nas faixas etárias que compreendem os intervalos que vão de 20 a 49 anos de idade, e a ampliação das faixas etárias acima de 50 anos, o que reflete o envelhecimento da população e o aumento da expectativa de vida, com predominância do sexo feminino, tendência que se apresenta acentuada para as faixas etárias mais velhas (gráfico 1).

GRÁFICO 1
RM de Salvador: pirâmide etária (2000 e 2010)



Fonte: Fernandes (2010).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Apesar desta tendência de envelhecimento, Fernandes (2010) explica que a população predominante ainda é jovem, tendo havido um crescimento da população economicamente ativa (15 a 64 anos de idade).

Considerando a componente migração, a análise dos fluxos migratórios registrados nos períodos intercensitários entre 1990 e 2010 no Brasil mostra a ocorrência de mudanças nos padrões dos movimentos (tabela 4). De modo especial, no decorrer da década de 1990, houve intensificação dos deslocamentos no sentido urbano-urbano e também nos fluxos interestaduais. Nos dois casos, ocorreu uma reversão da tendência à redução dos volumes de migrantes observada nas duas décadas anteriores (Fusco, 2012).

TABELA 4
RM de Salvador: trocas migratórias (1995-2000 e 2005-2010)

	1995-2000			2005-2010		
	Imigrantes	Emigrantes	Saldo	Imigrantes	Emigrantes	Saldo
	103.370	65.682	37.688	92.826	66.689	26.137

Fonte: Censos Demográficos de 2000 e 2010/IBGE. Tabulação própria.

A inserção dos imigrantes no mercado de trabalho da RM de Salvador, vista pelos dados da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) dos períodos 1987-1989 e 1997-2005, indica que a imigração para a RM de Salvador permanece como um fenômeno importante na dinâmica do mercado de trabalho. Mudanças no perfil dos imigrantes, padrões diferenciados de inserção produtiva e rendimento entre aqueles procedentes do interior da Bahia e de outros estados e diferenciações de gênero sugerem um processo de

imigração com traços distintos daqueles do final dos anos 1980. De modo geral, o perfil dos trabalhadores imigrantes do período 2004-2005 difere daquele do passado recente nos seguintes aspectos:

- menor presença de imigrantes procedentes de outros municípios do interior da Bahia na composição da população economicamente ativa (PEA);
- menor número de crianças e de adolescentes em busca de trabalho;
- em relação à escolaridade dos imigrantes dois fenômenos chamam a atenção: aumento da escolaridade dos imigrantes e, ao contrário do que ocorria no final dos anos 1980, os imigrantes dos anos 2000 têm mais instrução que os demais residentes;
- maior contingente de mulheres;
- diminuição do número de imigrantes na condição de trabalhador doméstico residindo no domicílio do empregador;
- intensificação da migração de retorno; e
- diminuição da importância da RM de Salvador como destino da migração originada do Nordeste.

Observa-se ainda a redução do contingente procedente do Norte e do Nordeste à metade, assim como do Sul, Sudeste e Centro-Oeste indicando que a RM de Salvador está deixando de ser um destino para essas populações e que a maioria absoluta dos imigrantes interestaduais é, hoje, constituída de baianos que retornam ao estado de origem (Santos, 2006).

2.2 Aspectos socioeconômicos

A RM de Salvador representa um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, além de ser responsável por 41,50% do produto interno bruto (PIB) estadual (IBGE, 2010). Salvador e sua RM apresentaram, nas últimas décadas, taxas de crescimento do PIB superiores às verificadas nas duas principais metrópoles do país – São Paulo e Rio de Janeiro. Os principais vetores do dinamismo dessa região são os serviços, a indústria automobilística e a petroquímica. No litoral norte do estado, a atividade turística vem se tornando cada vez mais expressiva, e constitui grande vetor da dinâmica urbana da região. Cabe ainda ressaltar a implantação na RM de Salvador, em andamento ou prevista, e os grandes empreendimentos e investimentos potencialmente impulsionadores pela dinâmica metropolitana.

No rol dos principais investimentos em curso e previstos destacam-se, dentre as obras viárias: o sistema metroviário, cujo projeto promove a acessibilidade entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas; o Sistema Viário Oeste, que contempla a articulação da RM e de Salvador com o Recôncavo e Baixo Sul, visando ao desenvolvimento regional, incluindo a construção de uma ponte entre Salvador e a Ilha de Itaparica; e a Via Expressa Baía de Todos os Santos, recentemente inaugurada, que objetiva facilitar o acesso e o escoamento do Porto de Salvador.

Como fator de expansão da RM de Salvador, o programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV) vem contribuindo com a construção de 387.369 unidades habitacionais, sendo a maior parte destas alocadas em Salvador, seguida de Lauro de Freitas e Camaçari. A dinâmica de expansão urbana de Salvador revela também a construção de grandes empreendimentos imobiliários de alto padrão, ao longo da Avenida Paralela em Salvador,

e nos municípios de Lauro de Freitas e Camaçari, que compõem a orla turística da RM. Além disso, grandes empreendimentos comerciais têm se instalado ao longo deste eixo, como *shopping centers*, supermercados e torres empresariais.

Entretanto, os principais indicadores econômicos da RM de Salvador evidenciam profundos desequilíbrios territoriais intrametropolitanos coadunando-se com o comportamento dos indicadores sociais, também da região.

Uma análise do PIB por município mostra a assimetria existente entre os municípios da RM (tabela 5).

TABELA 5
RM de Salvador: PIB municipal (2000 e 2010)

Municípios	PIB (preços correntes) (R\$ 1 mil)		Participação na região (%)	
	2000	2010	2000	2010
Salvador	12.282.966,00	36.744.670,00	49,19	48,59
Camaçari	5.096.428,00	13.379.554,00	20,41	17,69
São Francisco do Conde	3.251.110,00	9.848.259,00	13,02	13,02
Candeias	856.974,00	4.204.817,00	3,43	5,56
Simões Filho	1.702.976,00	3.690.063,00	6,82	4,88
Lauro de Freitas	643.199,00	3.156.015,00	2,57	4,17
Dias D'Ávila	498.973,00	2.172.583,00	1,99	2,87
Pojuca	294.959,00	1.009.945,00	1,18	1,33
São Sebastião do Passé	72.652,00	402.517,00	0,29	0,54
Mata de São João	127.418,00	351.972,00	0,51	0,46
Madre de Deus	47.658,00	282.744,00	0,19	0,36
Vera Cruz	59.139,00	247.515,00	0,32	0,37
Itaparica	34.343,00	115.037,00	0,13	0,15
Total	24.968.795,00	75.605.691,00	100,00	100,00

Fonte: IBGE (2010).
Elaboração dos autores.

Constata-se, por exemplo, que o município de Salvador responde por aproximadamente metade do PIB regional, não obstante apresente um pequeno declínio entre 2000 e 2010. Apesar dos elevados investimentos no município de Camaçari, estes se mostraram insuficientes para alterar o desequilíbrio apresentado pela participação dos municípios na composição do PIB na região metropolitana, tendo se registrado, inclusive, uma redução relativa da contribuição de Camaçari. Fora Simões Filho e Mata de São João, que também reduziram sua participação no PIB da RM, os demais municípios aumentaram sua participação na formação do produto regional com destaque para Candeias, Lauro de Freitas e Dias D'Ávila que apresentaram os maiores aumentos.

Os três principais municípios metropolitanos respondem por quase 80% do produto regional, quais sejam Salvador, Camaçari e São Francisco do Conde, enquanto os municípios de Itaparica, Vera Cruz, Madre de Deus, Mata de São João, São Sebastião do Passé, Pojuca e Dias D'Ávila conjuntamente participam, aproximadamente, com 6% do PIB da RM. Vale ressaltar que Mata de São João, São Sebastião do Passé e Pojuca, incluídos entre os sete municípios que apresentam baixa participação no PIB, foram recentemente incorporados à RM de Salvador e que não houve investimentos significativos em qualquer destes, em período recente anterior ou posterior a sua inclusão na RM, afastando esta hipótese como motivação para tal inclusão.

Contudo, este *ranking* se modifica em relação ao PIB *per capita* (PIB por habitante), uma vez que Salvador cede a sua posição de primazia para São Francisco do Conde.

TABELA 6
RM de Salvador: população, PIB e PIB *per capita* dos municípios (2010)

Municípios	População	PIB nominal (R\$ 1mil)	PIB <i>per capita</i> (R\$ 1)
Salvador	2.675.656	36.744.670,00	13.732,96
Camaçari	242.970	13.379.554,00	55.066,69
São Francisco do Conde	33.183	9.848.259,00	296.786,28
Candeias	83.158	4.204.817,00	50.564,19
Simões Filho	118.047	3.690.063,00	31.259,27
Lauro de Freitas	163449	3.156.015,00	19.308,87
Dias D'Ávila	66.440	2.172.583,00	32.699,92
Pojuca	330.646	1.009.945,00	30.543,31
São Sebastião do Passé	42.153	402.517,00	9.548,95
Mata de São João	40.183	351.972,00	8.759,23
Madre de Deus	17.376	282.744,00	16.272,10
Vera Cruz	37.567	247.515,00	6.588,63
Itaparica	20.725	115.037,00	5.550,64
Total		75.605.691,00	

Fonte: IBGE (2010).

A elevada concentração populacional em Salvador, quase 75% da população da região, é digna de destaque agravada pelo fato de que o município de Camaçari, que possui o segundo maior PIB da região, não possui sequer 10% da população de Salvador.

O município de São Francisco do Conde apresenta o maior PIB *per capita* da região – um dos maiores do Brasil, correspondendo a mais de vinte vezes a produção *per capita* de Salvador. Essa situação se explica pela presença de um significativo aparato industrial da Petrobrás, a Refinaria Landulpho Alves (RLAM) que influencia, também, o PIB *per capita* de Madre de Deus. Os demais municípios da RM de Salvador, tanto em termos populacionais quanto em relação ao produto *per capita*, apresentam valores inexpressivos quando comparados com Salvador ou com outros municípios de base industrial.

Em síntese, os dados revelam que os municípios de São Sebastião do Passé, Itaparica, Vera Cruz e Mata de São João têm uma renda *per capita* inferior a da Bahia (R\$ 11.340,00) e do Nordeste (R\$ 10.379,00), os municípios de Salvador e Madre de Deus possuem um PIB *per capita* superior, porém inferior ao do Brasil (R\$ 19.016,00); os demais (Camaçari, Candeias, Simões Filho Lauro de Freitas, Dias D'Ávila, Pojuca e São Francisco do Conde) apresentam um PIB *per capita* superior ao do Brasil.

Em relação à composição do PIB, a participação da indústria na RM de Salvador historicamente se explica pelos investimentos empreendidos pela Petrobrás, somados a indução e atração de investimentos privados para o Centro Industrial de Aratu e para o Polo Petroquímico de Camaçari. A base industrial da RM está essencialmente concentrada em São Francisco do Conde, Madre de Deus, Camaçari, Dias D'Ávila, Candeias e Simões Filho, não obstante o forte crescimento e a significativa contribuição do setor de serviços em período recente.

TABELA 7
RM de Salvador: valor adicionado bruto, a preços correntes, por setor de atividade, por município (2010)

Municípios	Valor adicionado (R\$ milhões)		
	Agropecuária	Indústria	Serviços ¹
Salvador	17,46	5.713,76	25.247,08
Camaçari	9,92	8.225,37	3.245,35
São Francisco do Conde	6,19	5.277,27	3.263,73
Candeias	6,22	1.379,61	1.180,07
Simões Filho	4,03	1.358,28	1.659,84
Lauro de Freitas	10,12	630,16	2.048,47
Dias D'Ávila	1,83	1.370,08	552,56
Pojuca	6,07	615,60	234,11
São Sebastião do Passé	11,85	153,66	202,79
Mata de São João	24,40	86,58	191,59
Madre de Deus	1,60	63,85	194,73
Vera Cruz	9,96	41,32	178,40
Itaparica	3,63	17,69	86,01

Fonte: Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI)/IBGE.
 Nota: ¹ Inclui a administração pública.

A significativa contribuição do setor de serviços no valor adicionado da produção em Salvador, Mata de São João, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Vera Cruz e Itaparica deve-se em parte à importância do turismo nas economias desses municípios e da função de recreação e lazer (Itaparica e Vera Cruz), além da concentração de serviços mais qualificados em Salvador.

As contribuições dos municípios de Itaparica e Vera Cruz, que conjuntamente compõem a ilha de Itaparica, à economia regional devem ser vistas considerando-se o relativo papel que é reservado a estes na dinâmica metropolitana, preponderantemente de recreação e lazer, com uma estreita margem para o turismo. Esta condição é reforçada pela dificuldade de deslocamento de pessoas e mercadorias para o restante da região, o que configura um relativo confinamento sem muitas possibilidades de expansão de outras atividades econômicas voltadas para a produção propriamente dita.

Quanto ao emprego no período de 2000 a 2010, as modificações mais significativas ocorreram principalmente no setor agropecuário no qual os municípios de Camaçari, Dias D'Ávila, Madre de Deus, Mata de São João, Pojuca e Sebastião do Passé apresentaram reduções dos percentuais dos ocupados com 18 anos ou mais no setor, variando de 1,55% em Camaçari a 6,87% em Mata de São João. Observa-se que esse conjunto de municípios corresponde a quase metade dos componentes institucionais da RM de Salvador e a mais da metade do Território de Identidade Metropolitana (TI). Do mesmo modo neste território se encontram os municípios que abrigam os principais investimentos da Petrobrás na Bahia, inclusive o Polo Petroquímico, em Camaçari.

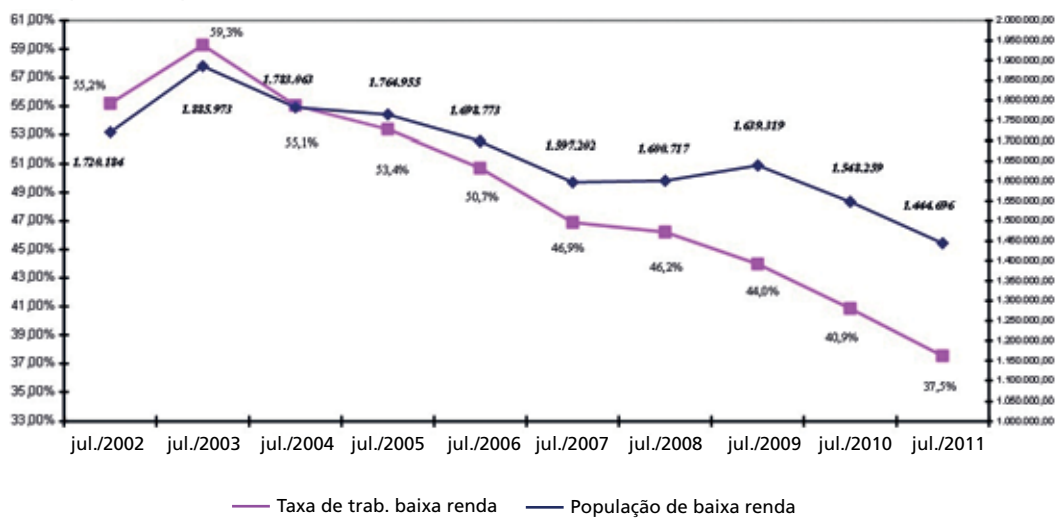
Ainda no período entre 2000 e 2010, com exceção dos municípios de Madre de Deus, Camaçari, Pojuca e Salvador, os demais não apresentaram variações significativas na ocupação da população local de 18 anos ou mais na indústria de transformação. Destaca-se, no limite superior, a taxa de aumento registrada no município de Madre de Deus com 5,37%, saltando de 12,57 para 17,94%, enquanto Salvador teve reduzido o percentual de ocupados nesse segmento em 2,42%, confirmando a perda crescente de posição deste município para outros municípios da RM no que concerne ao crescimento relativo do setor industrial.

Os setores da construção civil e de serviços (excetuando-se o de comércio) no período considerado apresentaram as maiores variações relativas quanto a pessoas de 18 anos, ou mais, ocupadas. Destaque se faz para a ocorrência de uma queda de 8,84% no município de Camaçari e de 8,68% no município de Vera Cruz, enquanto Madre de Deus registrou uma queda de 8,61% de pessoas ocupadas no setor da construção. De modo geral, no período considerado, as variações mais expressivas, tanto de crescimento quanto de queda, ocorreram no setor serviços.

Do ponto de vista da renda das pessoas na RM de Salvador, no período compreendido entre julho de 2002 e julho de 2011 ocorreu uma redução de 16% no número de pessoas de baixa renda, passando de 1,7 milhão de pessoas nessa condição a 1,4 milhão (gráfico 2).

GRÁFICO 2

RM de Salvador: evolução da quantidade e da taxa de pessoas de baixa renda no mês de julho (2002-2011)



Fonte: Pesquisa Mensal de Emprego (PME)/IBGE.

Elaboração Ipea.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A trajetória seguida ao longo do período indica, com exceção apenas do período entre julho de 2007 e julho de 2009, uma tendência persistente de queda, tanto no número de pessoas de baixa renda quanto no percentual dessas pessoas relativamente ao total da população.

No período entre 1991 e 2010, a variação da renda *per capita* na RM de Salvador apresentou modificações em todos os municípios sendo comum uma constante modificação positiva.

A tabela 8 mostra que o município de Lauro de Freitas apresentou a maior elevação da renda *per capita* entre os anos de 2000 e 2010 em números absolutos, elevação esta acima de 40%. Em um segundo plano se destaca o município de Salvador, enquanto a menor variação ocorreu no município de Vera Cruz, localidade que não guarda tradição de receber grandes investimentos, mesmo em se tratando de atividades turísticas, e que o município de Itaparica está situado em posição intermediária neste *ranking*.

TABELA 8
RM de Salvador: renda *per capita* dos municípios (1991, 2000 e 2010)

Municípios	1991	2000	2010
Camaçari	258.98	334.43	553.18
Candeias	249.13	300.03	462.57
Dias D'Ávila	274.93	305.38	460.60
Itaparica	138.52	257.05	476.99
Lauro de Freitas	437.59	651.63	1.031.78
Madre de Deus	231.08	332.67	517.74
Mata de São João	185.79	261.10	451.90
Pojuca	249.97	281.47	443.80
Salvador	570.63	685.87	973.00
São Francisco do Conde	204.70	248.79	433.23
São Sebastião do Passé	213.80	249.07	411.75
Simões Filho	234.94	304.53	431.97
Vera Cruz	198.27	292.84	408.64

Fonte: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013).

Tendo em vista que a variável renda não explica inteiramente as condições concretas de vida, ao se considerar o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da RM de Salvador, o qual abrange um conjunto mais amplo de variáveis, constata-se que a RM tem apresentado crescimento, o que significa uma melhoria das condições gerais de vida, em cada um dos municípios sem, contudo, trazer nenhum destaque para qualquer destes. Esta característica traduz não só a variação em todo o período, como também entre os períodos 1991-2000 e 2000-2011, conforme a tabela 9.

TABELA 9
RM de Salvador: IDH (1991, 2000 e 2010)

Municípios	1991	2000	2010
Camaçari	0.422	0.551	0.694
Candeias	0.408	0.548	0.691
Dias D'Ávila	0.416	0.540	0.676
Itaparica	0.407	0.522	0.670
Lauro de Freitas	0.474	0.616	0.754
Madre de Deus	0.467	0.565	0.708
Mata de São João	0.378	0.506	0.668
Pojuca	0.445	0.524	0.666
Salvador	0.563	0.654	0.759
São Francisco do Conde	0.355	0.518	0.674
São Sebastião do Passé	0.401	0.508	0.657
Simões Filho	0.430	0.545	0.675
Vera Cruz	0.412	0.521	0.645

Fonte: PNUD (2013).

2.3 Manifestações culturais

As manifestações culturais representam as formas de expressão de determinado povo. A RM de Salvador tem forte significado cultural, na Bahia e no Brasil, sendo as manifestações culturais que aí se processam relevantes como fatores de atração populacional, de consolidação da imagem, da economia e da coesão e identidade regional, com repercussão na conformação da rede urbana do estado.

Dentre as manifestações responsáveis pela materialização dos fluxos por motivos culturais no território, destacam-se as festas populares e aquelas associadas à religiosidade, a exemplo do Carnaval, a lavagem do Bonfim, o São João e a Romaria de Nossa Senhora das Candeias (quadro 1), além das diversas “lavagens” e eventos tradicionais que ocorrem no verão em Salvador.

Os principais eventos desta natureza são realizados em Salvador. Além da sua condição de capital do estado é a cidade que apresenta a maior diversidade cultural e que atrai pessoas do Brasil inteiro e mesmo do exterior gerando uma movimentação no interior da RMS pelo transbordamento dos interesses gerados a partir dos eventos locais, ampliando a área de interesse turístico e fortalecendo o sentido da identidade metropolitana.

QUADRO 1

RM de Salvador: manifestações culturais geradoras de fluxos intrametropolitanos

Festejo/manifestação cultural	Município	Hierarquia do centro urbano	Motivação/caráter da festa
Carnaval	Salvador	Metrópole	Festa popular
Lavagem do Senhor do Bonfim			Festa popular com motivação religiosa
São João	São Francisco do Conde	Núcleo	Festa popular
Romaria de Nossa Senhora das Candeias	Candeias	Polo local	Religiosa (romaria)

Fonte: Bahia (2010) e levantamentos da equipe.
Elaboração dos autores.

O carnaval de Salvador se destaca pelo maior poder de atração. Segundo dados oficiais, são seis dias de festa que atraem mais de 2 milhões de pessoas (figura 2). Reúnem-se cerca de 220 entidades religiosas e culturais e grande variedade de organizações carnavalescas típicas. A festa é considerada uma das mais populares do mundo. Mobiliza todos os municípios da região com repercussão sobre sua dinâmica urbana e econômica, especialmente no setor de hotelaria e turismo com aluguel de imóveis.

FIGURA 2

RM de Salvador: carnaval
2A – Circuito Barra-Ondina

2B – Circuito Campo Grande



2C – Circuito Campo Grande



Fonte: Carnaval de Salvador. Disponível em: <<http://www.carnaval.salvador.ba.gov.br/>>.

Obs.: Imagens reproduzidas em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os principais eventos do carnaval acontecem na cidade de Salvador, que funciona como o grande centro de atrações; no entanto, pelo fato de ser um feriado nacional toda a região é beneficiada com o fluxo turístico, proporcionado pelas pessoas que saem de Salvador ou por aquelas que estendem sua estada, além do carnaval, para outros locais turísticos e de veraneio. Este movimento concentra-se principalmente na “orla turística da RM de Salvador” que compreende os municípios de Camaçari, Lauro de Freitas e Mata de São João, e em menor expressão na Ilha de Itaparica, nos municípios de Vera Cruz e Itaparica.

A tradicional festa do Senhor do Bonfim, que se repete no mês de janeiro desde 1754, é também uma grande manifestação popular realizada em Salvador, mas cuja repercussão estende-se a outros municípios. Atualmente, tem forte conotação política para o estado e municípios da região, principalmente Salvador. É uma festa marcada pelo sincretismo religioso que homenageia o Senhor do Bonfim e também Oxalá. Caracteriza-se por um cortejo de 10 km acompanhado de fanfarras e carros de som, que vai da Conceição da Praia até o Largo do Bonfim, onde ocorre a “lavagem” das escadarias pelas baianas e a realização de uma missa campal.

O São João, considerado o evento festivo mais importante do Nordeste do país, gera grandes fluxos em todo o estado da Bahia em direção às cidades que comemoram esta data, com diferentes intensidades. A partir dos anos 1980, estas festas transformaram-se em um negócio lucrativo e passaram a ser realizadas em espaços públicos e privados sendo objetos de investimento de prefeituras, empresas, comerciantes e de segmentos do governo do estado, modificando o caráter tradicional que as caracterizava anteriormente.

Algumas cidades sobressaem na realização destes festejos, constituindo-se como principais destinos no estado e assumindo uma centralidade especificamente em função do São João. Na RM de Salvador, integra esta lista a cidade de São Francisco do Conde, situada

a 67 km de Salvador, que tem papel de destaque no PIB intrametropolitano (terceiro lugar) – realiza investimentos significativos para realização do evento durante alguns dias, o que repercute na intensificação dos fluxos econômicos e populacionais para o município.

FIGURA 3

RM de Salvador: festa do Senhor do Bonfim

3A – Igreja do Senhor do Bonfim



3B – Colina Sagrada

Fonte: Carnaval de Salvador. Disponível em: <<http://www.carnaval.salvador.ba.gov.br/>>.

Obs.: Imagens reproduzidas em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O fluxo de pessoas dos outros municípios da RM de Salvador que vão para o município de São Francisco do Conde é significativo. No período da festa junina, há um crescimento do número de aluguéis temporários, além de um intenso movimento de pessoas que

vão e voltam todos os dias das cidades vizinhas, como Candeias, Madre de Deus e São Sebastião do Passé, cuja distância permite ser percorrida em poucas horas, ocasionando congestionamentos no tráfego na Rodovia Estadual BA-522 que dá acesso ao município.

Apesar de existir festejo junino também em Salvador, sua centralidade não é significativa, comparada aos municípios do interior, confirmando a tradição de “passar o são João no interior”, período em que muitas pessoas revisitam as suas respectivas cidades, gerando grande movimentação nas estradas. Outras cidades da RM de Salvador possuem festas juninas, como Pojuca, Camaçari e Dias D’Ávila e, em menor escala, também atraem fluxos, tendo uma expressão predominantemente local ou dos municípios vizinhos, sobre os quais exerce influência.

O Estudo da Rede Urbana da Bahia, realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado da Bahia (Sedur) salienta o poder de dinamização dos centros urbanos decorrente do festejo junino:

tais cidades, principalmente os Núcleos, são regionalmente importantes em apenas um breve período do ano [...]. Portanto, a festa de São João, apesar de toda a sua importância econômica para muitos municípios no mês de junho, não consegue alavancar, por si só, outras formas de desenvolvimento e extrapolá-las para além desse período.

Nesse sentido, pode-se atribuir a existência de uma rede urbana sazonal e flutuante em função das festas juninas. Porém, essa rede não consegue estabelecer-se e consolidar a relevância dos seus centros em outros âmbitos, além daquele das festas de São João (Bahia, 2010).

FIGURA 4

RM de Salvador: festa de São João

4A – Propaganda de São João da cidade de São Francisco



4B – Noite de São João de São Francisco



Fonte: Carnaval de Salvador. Disponível em: <<http://www.carnaval.salvador.ba.gov.br/>>.

Obs.: Imagens reproduzidas em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A Romaria de Nossa Senhora das Candeias tem uma dimensão de caráter mais regional, acontece no município de Candeias, localizado a 46 km da capital Salvador. Atrai pessoas da RM de Salvador, mas também de outros municípios da Bahia, sobretudo do Recôncavo baiano, que vão para o município em caravanas.

FIGURA 5

RM de Salvador: procissão da Romaria de Nossa Senhora das Candeias



Fonte: Carnaval de Salvador. Disponível em: <<http://www.carnaval.salvador.ba.gov.br/>>.

É um importante evento de caráter religioso que ocorre durante nove dias (novena), sendo marcada pela realização de missas campais e procissão em comemoração a um milagre referente à cura de uma criança cega que teria se banhado nas águas da fonte próxima à colina onde se localiza a igreja de Nossa Senhora das Candeias.

A partir desse episódio, o arraial de Nossa Senhora das Candeias passou a ser visitado por romeiros oriundos de todo o Recôncavo Baiano. Esse ritual passou a se repetir anos após anos, com as visitas dos romeiros, modificando totalmente a realidade da vila. Os romeiros utilizavam as casas dos moradores, que se transformaram em pensões, oferecendo refeições e descanso. O comércio floresceu com a venda de refeições, lembranças religiosas e fogos (IBGE, [s.d.]).

O Estudo da Rede Urbana (Bahia, 2010) destaca a importância das manifestações de caráter religioso em sua relevância para a vida da população baiana e sua repercussão sobre os fluxos de pessoas, mercadorias e serviços para determinados lugares considerados valorosos, religiosamente. Ressalta que a busca por santuários, romarias, peregrinações e festas religiosas revela a importância da religião e da religiosidade no cotidiano da população baiana. No entanto, chama a atenção que as cidades de destino religioso sejam, em sua maioria, classificadas como núcleos e centros locais, com baixa expressividade em termos de centralização funcional.

Entende-se que na RM de Salvador existem importantes manifestações culturais geradoras de fluxos intrametropolitanos que podem ser consideradas como elementos de identidade da região. Outras manifestações culturais têm importante relevância na identidade regional, guardando similaridades e sendo recorrentes nestes municípios, a exemplo do acarajé e das moquecas na culinária; do samba de roda na música, considerado patrimônio imaterial pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), recorrente em municípios da RM de Salvador e do Recôncavo; das manifestações em homenagem a entidades do candomblé e da igreja católica, na religiosidade.

Além destas, existem outras importantes manifestações culturais que, apesar de reunirem grande número de pessoas e serem relevantes na consolidação da identidade cultural, detêm pouca expressão na capacidade de atração de fluxos, tendo como exemplo a festa de Iemanjá, no dia 2 de fevereiro, de caráter profano e religioso e a comemoração da Independência da Bahia no dia 2 de julho, de caráter cívico.

3 GOVERNANÇA DAS FPICs NA RM DE SALVADOR

3.1 Uso do solo metropolitano

3.1.1 Estrutura institucional e normativa para a gestão do uso do solo

A gestão do uso do solo urbano envolve uma gama de aspectos que repercutem na estruturação e organização do espaço metropolitano: controle da expansão urbana, integração dos serviços urbanos, impactos na mobilidade urbana e metropolitana, proteção das áreas de interesse ambiental, controle da ocupação irregular, entre outros.

Na falta de um arranjo institucional para planejamento e gestão metropolitana, a função uso do solo é a que mais se recente de uma gestão integrada. A RM de Salvador vem enfrentando um vazio institucional com implicações no ordenamento do uso e ocupação do solo, especialmente em áreas limítrofes e na implantação de empreendimentos impactantes

que, realizados de forma fragmentada, geram conflitos de ordem jurídica e administrativa na dinâmica da ocupação do solo metropolitano.

O ordenamento das atividades sobre o espaço se utiliza de instrumentos como zoneamentos, leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, assim como planos e projetos urbanísticos e de edificações.

De acordo com a Lei Federal nº 6.766/1979, que regulamenta o parcelamento do solo urbano em áreas integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, compete aos estados proceder ao “exame e à anuência prévia para a aprovação, pelos municípios, de loteamentos e desmembramentos nas RMs”, nas condições estabelecidas, através da autoridade metropolitana.

Art. 13 – Caberão aos estados o exame e a anuência prévia para a aprovação, pelos municípios, de loteamento e desmembramento nas seguintes condições:

I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;

II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;

III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m² (um milhão de metros quadrados).

Parágrafo único – No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante da região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

[...]

Art.15 – Os estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as disposições desta Lei.

Parágrafo único – Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

O estado da Bahia, por meio do Decreto nº 27.853, de 12 de fevereiro de 1981, estabeleceu a competência da Companhia de Desenvolvimento Urbano (Conder) para o exame e anuência prévia dos projetos de parcelamento do solo urbano e de alteração do uso do solo rural para fins urbanos na RM de Salvador. Limitava-se aos aspectos metropolitanos do uso do solo, em observância às diretrizes estaduais para a região e às condições estabelecidas na legislação federal. Deste modo, a Conder se constituiu como órgão exclusivamente metropolitano entre os anos 1974 e 1999.

A partir de então, a Conder sofreu diversas transformações mediante reestruturações na organização administrativa do estado, dentre as quais a perda da competência de atuação sobre a esfera metropolitana, bem como da função de planejamento, tornando-se um órgão de caráter executor, com abrangência em todo o território estadual. Os procedimentos de concessão de anuência prévia, na prática, deixaram de ser realizados pela Conder em 2008, ou por qualquer outro órgão, e não se incluem entre as competências ou programação de atividades da Sedur, que atualmente é o órgão competente pela questão metropolitana. Entretanto, verifica-se que os municípios também não têm recorrido ao estado com esta finalidade.

A dinâmica do uso solo é reconhecidamente um fator determinante na estruturação do espaço. Sendo “o solo” um bem com demanda solvável, existe uma série de conflitos de interesses decorrentes do uso e da apropriação do espaço. Tais conflitos se acentuam nas grandes cidades e regiões metropolitanas, que concentram elevado número de pessoas, cuja alocação está relacionada a fatores que afetam na decisão de localização das famílias, como renda familiar, disponibilidade de terra e preço do solo, tornando-o inacessível para parcela da população, que acaba, assim, ocupando áreas impróprias ou invadindo terrenos públicos e privados de forma irregular.

Contudo, os municípios integrantes das RMs, por sua condição de proximidade, complementaridade na prestação de serviços e do fluxo de transportes entre eles cumprem papéis específicos no ordenamento do solo metropolitano, sobretudo em relação à habitação.

Assim, na dinâmica do uso do solo da RM de Salvador, a ocupação, nos municípios de Simões Filho e Candeias, ocorreu, principalmente, por uma população de menor poder aquisitivo, enquanto em Camaçari e Lauro de Freitas, por uma população de maior poder aquisitivo, o que se reflete nos padrões de urbanização que caracterizam estas cidades.

Os empreendimentos e programas habitacionais, especialmente nos últimos anos, têm sido relevantes na conformação da expansão urbana e na consolidação do processo de conurbação dos municípios da RM de Salvador e estão associados a conflitos operacionais e institucionais.

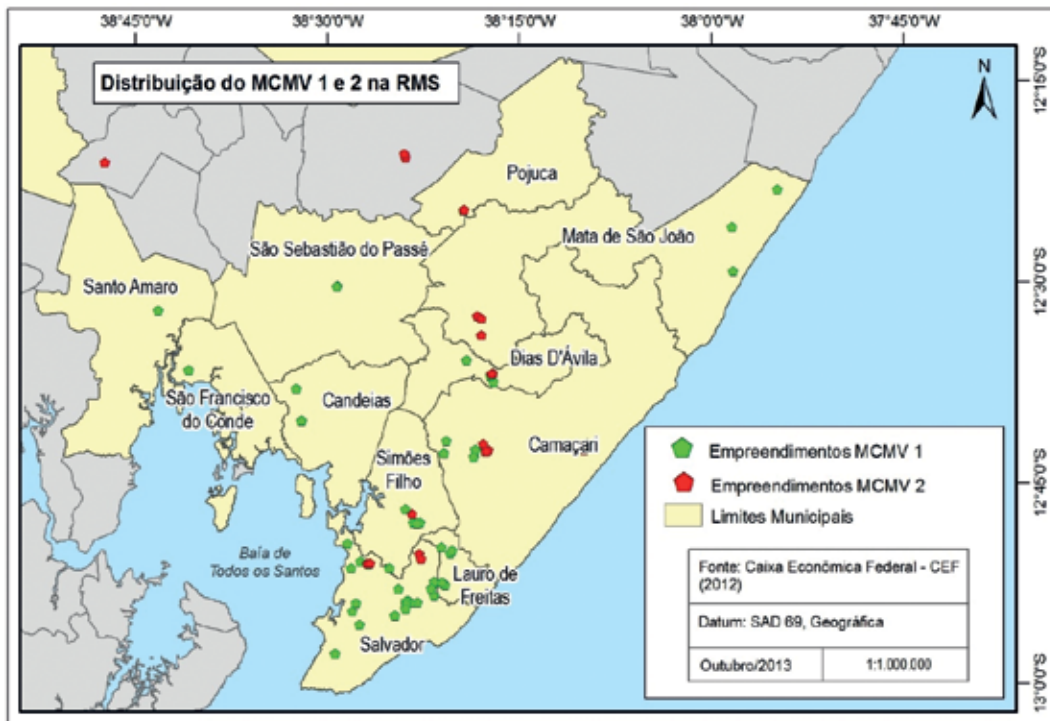
Por um lado, são os condomínios urbanísticos isolados, de renda mais alta que têm se constituído em novas frentes de urbanização, estendendo o tecido urbano, com geração de vazios e aproximação da malha urbana dos municípios. Por outro lado, os empreendimentos decorrentes dos programas federais para a habitação de interesse social e habitação popular são, via de regra, localizados nas periferias das cidades, em função do valor da terra e, geralmente, não possuem acesso a serviços e enfrentam problemas de mobilidade. A tabela 10 e a figura 6 expressam a intensidade e distribuição do programa MCMV, nos municípios da RM de Salvador.

TABELA 10
RM de Salvador: unidades habitacionais do MCMV nos municípios

Municípios	Localidades/loteamentos	Unidades habitacionais	
		Previstas	Concluídas
Salvador	33	13.059	4.948
Camaçari	13	6.283	971
Lauro de Freitas	10	6.134	2.598
Dias D'ávila	7	3.824	974
Simões Filho	7	3.746	0
Mata de São João	8	2.231	651
Candeias	3	1.380	1.000
Pojuca	3	892	0
São Sebastião do Passé	2	500	0
São Francisco do Conde	1	320	0
Itaparica	0	0	0
Madre de Deus	0	0	0
Vera Cruz	0	0	0
Total	88	38.369	11.142

Fonte: Superintendência de Habitação da Sedur.
Elaboração dos autores.

FIGURA 6
RM de Salvador: espacialização dos empreendimentos do MCMV



Fonte: Caixa Econômica Federal (Caixa).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os empreendimentos de grande porte constituem-se também como importantes elementos da dinâmica urbana, gerando impacto sobre o uso do solo. Para compreensão da intensidade da dinâmica urbana na RM de Salvador e das condições da governança que conduzem os processos subjacentes a este dinamismo, foram identificados os empreendimentos com investimentos superiores a R\$ 100 milhões implantados na RM entre 2008 e 2013. Tais empreendimentos foram avaliados sob a perspectiva da governança metropolitana considerando a sua localização, inserção em carteira de projetos de um plano metropolitano, valor do investimento e fontes de recursos; agentes envolvidos, impactos e interesses públicos e privados vinculados ao empreendimento.

Foram levantados 39 empreendimentos com este perfil (Franco, Baggi, Torreão, 2013), que se encontram sintetizados no quadro 2, e cuja análise sob os aspectos elencados conduziu às considerações conforme segue.

- Os investimentos de grande impacto totalizam cerca de R\$ 25,6 bilhões, em empreendimentos localizados, principalmente, nos municípios de Salvador, Camaçari e Candeias.
- Os investimentos, neste período, reportam-se, principalmente, ao setor industrial com maior repercussão sobre a FPIC do uso do solo, ao lado de investimentos vinculados ao setor de transportes e saneamento básico.
- O financiamento destes empreendimentos é oriundo tanto de fontes públicas como de fontes privadas, sendo o maior aporte de recursos da União vinculado a programas de desenvolvimento nacional, especialmente os Programas de Aceleração do Crescimento (PAC), nos setores estratégicos, nas etapas PAC 1 e PAC 2, tendo em sua maioria o estado como responsável pela execução.

- De um modo geral, não houve participação social na proposição dos empreendimentos; de acordo com as informações levantadas, apenas 10,25% contaram com a atuação de sindicatos, associações e entidades de classes, como Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), Sindicato dos Petroleiros (Sindpetro), Instituto dos Arquitetos do Brasil (Fieb) e de associações de moradores.
- Todos estes investimentos desdobram-se em diversas frentes de desenvolvimento associadas a interesses públicos e privados. No campo dos interesses públicos, destacam-se: geração de emprego e renda, fomento à economia local, melhoria das condições de mobilidade, revitalização de áreas degradadas, aumento da circulação de turistas e de arrecadação de impostos, assim como a melhoria da qualidade de vida da população através do aumento da cobertura de esgotamento sanitário e diminuição de doenças associadas à falta de saneamento básico. No âmbito dos interesses privados: melhoria das atividades econômicas decorrentes da organização e requalificação urbana; exploração da concessão de rodovias, além dos interesses das empresas contratadas para execução das obras e estudos.

QUADRO 2

RM de Salvador: empreendimentos e investimentos de grande porte (2008-2013)

Empreendimento	Localização - Município	Valor do investimento
Sistema Integrado de Transporte Metropolitano (SITM)	Salvador; Lauro de Freitas (metrô)	R\$ 4,367 bilhões
(Implantação e operação do Sistema Metroviário de Salvador e Lauro de Freitas e Corredores Alimentadores I e II)	Salvador (Corredor Alimentador I e II)	R\$ 1,155 bilhão
Reforma no aeroporto de Salvador	Salvador	R\$ 127,23 milhões
Sistema Viário - 093	Salvador, Lauro de Freitas, Camaçari, Simões Filho, Dias D'Ávila, Candeias, Mata de São João e Pojuca	R\$ 2 bilhões (sendo R\$ 1 bilhão em obras)
Reconstrução da Arena da Fonte Nova	Salvador	R\$ 717,6 milhões
Novo terminal de passageiros do porto de Salvador	Salvador	R\$ 105 milhões
Ponte Salvador Ilha de Itaparica (Estudos técnicos)	Salvador, Itaparica	Estimado em R\$ 100 milhões
Plano de reabilitação do Centro Antigo de Salvador	Salvador	R\$ 118 milhões já executados; R\$ 275 milhões em execução e R\$ 360 milhões em fase de projeto e contratação
Refinaria Landulpho Alves (Petrobras)	Candeias	R\$ 6,53 bilhões
Programa de Urbanização Integrada na Bacia do Rio Camaçari	Camaçari	R\$ 163.036.724,32
Petrobras	São Sebastião do Passé	R\$ 340.518.549,00
	São Francisco do Conde	R\$ 320.755.670,00
	Pojuca	R\$ 549.321.768,00
	Candeias	R\$ 251.558.069,00
Torre Pituba (Petros)	Salvador	R\$ 588 milhões
Via Expressa Baía de Todos os Santos de acesso ao Porto de Salvador	Salvador	R\$ 465,6 milhões
Ampliação e melhorias do Sistema Integrado de Abastecimento de Água de Salvador	Salvador	R\$ 137.686.617,51
Ampliação do Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Salvador – Bacias do Trobogi, Cambunas e Águas Claras	Salvador	R\$ 120.999.711,90
Ampliação do SES de Lauro de Freitas/Salvador (Sistema Paralelo)	Salvador e Lauro de Freitas	R\$ 170.000.000,00
Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A. (Embasa): Desenvolvimento Institucional	Salvador	R\$ 100.552.800,00

(Continua)

(Continuação)

Empreendimento	Localização - Município	Valor do investimento
Ampliação do SES nos municípios da RM de Salvador (valor total do empreendimento: R\$ 180.058.924,27)	São Francisco do Conde	R\$ 8.296.829,15
	Madre de Deus	R\$ 7.593.196,25
	Itaparica	R\$ 9.796.967,72
	Vera Cruz	R\$ 38.240.934,69
	Salvador (Ilha de Maré)	R\$ 7.601.864,02
	Salvador	R\$ 30.251.267,86
	Simões Filho	R\$ 29.637.404,54
	Candeias	R\$ 39.452.135,40
	Salvador (Ilha dos Frades)	R\$ 3.836.640,23
Salvador (Ilha de Bom Jesus dos Passos)	R\$ 5.351.684,41	
Columbia Chemicals	Camaçari	R\$ 350 milhões
Gamesa	Camaçari	R\$ 100 milhões
Kimberly-Clark	Camaçari	R\$ 100 milhões
Unigel	Candeias	R\$ 100 milhões
Termoelétrica Camaçari Muricy I	Camaçari	R\$ 192 milhões
Global Energia	Candeias	R\$ 413 milhões
Natura	Simões Filho	R\$ 300 milhões
BASF	Camaçari	R\$ 1,2 bilhão
Bomcabras	Dias D'Ávila	R\$ 130 milhões
Energias Renováveis do Brasil (ERB)	Candeias	R\$ 200 milhões
Formitex	Candeias	R\$ 230 milhões
Foton Motors	Camaçari	R\$ 209 milhões
IBM/Caixa	Salvador	R\$ 170 milhões
Magazine Luiza	Salvador	R\$ 110 milhões
Ítalo Lanfredi	Camaçari	R\$ 140 milhões
JAC Motors	Camaçari	R\$ 1 bilhão
KNAUF	Camaçari	R\$ 110 milhões
O Boticário	Camaçari	R\$ 240 milhões
TECSIS	Camaçari	R\$ 200 milhões
Parapanema	Dias D'Ávila	R\$ 330 milhões
Terminal de Regaseificação de Gás Natural Liquefeito (GNL) da Bahia (TRBA)	São Francisco do Conde	R\$ 706 milhões
Salvador Norte Shopping	Salvador	R\$ 200 milhões

Elaboração dos autores.

3.1.2 Instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo

O planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, de acordo com a Lei Federal nº 10.257, art. 4º (Estatuto da Cidade), integra os instrumentos de política urbana.

Dentre os instrumentos de planejamento, foram considerados o Plano Metropolitano de Desenvolvimento e os Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano dos municípios (PDDU) quanto à sua abordagem metropolitana.

Planos e estudos de desenvolvimento metropolitano

O Estudo Preliminar do Plano de Desenvolvimento Integrado da RM de Salvador promovido em 1970 pelo Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo já delimitava a área metropolitana de Salvador e fixava as diretrizes de planejamento para toda a área, que

incluía a capital baiana e municípios vizinhos e que viria a ser constituída posteriormente como a Região Metropolitana de Salvador. Portanto, desde sua concepção, a RM de Salvador foi objeto de um Plano Integrado para a região, que antecedeu a institucionalização da RM pelo governo federal, em 1973.

Em 1982 foi elaborado o Plano Metropolitano de Desenvolvimento para a RM de Salvador (PMD 82), aprovado por meio da Resolução nº 001/1983.

Por sua vez, a Conder promoveu diversos estudos, planos, programas e projetos que orientaram as ações governamentais no território metropolitano, entre os quais, os citados a seguir:

- Planos: Plano Diretor de Transportes Urbanos de Salvador (1977/1981); Plano Operacional de Transporte Intermunicipal da RMS (1983-1987); Plano Metropolitano de Proteção Contra Incêndios e Acidentes (1983-1987); Estratégia de Desenvolvimento da RM de Salvador (1985-2000); Estudo de Transporte Metropolitano (1979-1983); Estudo de Uso do Solo e Transportes para RM de Salvador (1975-1979); Diretrizes e Políticas para a RM de Salvador (1975-1979).
- Estudos: Estudos e definição de uma política habitacional para a RM de Salvador (1975); Estudo do Controle de Parcelamento do Solo Metropolitano (1983-1987); Aglomerações Subnormais da RM de Salvador: favelas e similares (1991-1994); Estudo de Viabilidade Técnica e Financeira para a Remoção e Disposição Final dos Resíduos Sólidos na RM de Salvador (1983); Diagnóstico Urbanístico da RM de Salvador (1975).
- Projetos: Projeto Aterro Metropolitano Centro (1991-1997); Programa Hidroviário da RM de Salvador (1979).

Atualmente, a RM de Salvador não possui um Plano de Desenvolvimento Metropolitano, o que pode ser atribuído à fragmentação institucional das estruturas de planejamento metropolitano e à fragilização da abordagem metropolitana no estado a partir da década de 1990.

Planos diretores municipais

Os municípios da RM de Salvador, de um modo geral, atenderam à obrigatoriedade de elaborarem seus planos diretores, no entanto, predominou o enfoque local, não contribuindo, concretamente, para o planejamento ou articulação metropolitana.

A compreensão e o nível de abordagem da questão metropolitana nos planos diretores dos municípios da região buscaram identificar as relações intermunicipais, assim como as interfaces no âmbito do planejamento e da gestão municipal, conforme indicadas no quadro 3.

A abrangência metropolitana no PDDU de Salvador perpassa diversos aspectos: objetivos do plano, diretrizes setoriais do desenvolvimento urbano (habitação de interesse social, mobilidade urbana, dentre outras), sistema de informações municipais e relações intergovernamentais, e estabelece a necessidade de articulação com municípios da RM de Salvador em vários âmbitos.

QUADRO 3

RM de Salvador: avaliação dos planos diretores dos municípios quanto à abordagem metropolitana

Município	PDDU/Ano	Abordagem/Diretrizes metropolitanas	Observações
Salvador	Lei nº 7.400/2008	<p>Capítulo II do Título II, que estabelece os objetivos do PDDU, explicita: § VII - compatibilizar os interesses de Salvador com os demais Municípios da sua Região Metropolitana, especialmente no que diz respeito à economia, ao uso do solo, à prestação de serviços públicos, em especial os de saúde, educação e transportes, bem como Saneamento Básico e gestão integrada de recursos ambientais e de riscos;</p> <p>Capítulo II do Título IV, referente ao planejamento da habitação de interesse social, específica no art. 61 que "o planejamento habitacional tratará a questão da moradia de interesse social em estreita articulação com as políticas públicas de outras instâncias governamentais, tendo como diretrizes: (§ III) - envidar esforços para uma ação metropolitana na solução dos problemas diagnosticados, relacionados com as múltiplas formas de habitar".</p> <p>Capítulo IV do Título VIII (Do ordenamento territorial), referente à mobilidade urbana, estabelece-se no art. 212, como diretrizes institucionais para o planejamento do setor: I - articulação de Salvador com as administrações dos demais municípios da Região Metropolitana e com a Administração Estadual para elaboração, de forma cooperativa, do Plano Metropolitano de Mobilidade; II - articulação com as administrações municipais da Região Metropolitana, objetivando a racionalização dos fluxos e da malha viária regional em suas conexões com o sistema viário do Município do Salvador; III - gestões para a criação da Câmara Metropolitana da Mobilidade, com função deliberativa, composta por representantes das comunidades, dos operadores e do Poder Público dos municípios que compõem a Região Metropolitana de Salvador, sob comando do Município-Sede;</p> <p>Capítulo V - da articulação interinstitucional e intergovernamental e da descentralização administrativa Quanto ao Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, (art. 290) estabelece como objetivo: (§ III) promover as medidas necessárias à cooperação e articulação da atuação do Município de Salvador com outros Municípios, sobretudo os integrantes da Região Metropolitana de Salvador, e com os demais níveis de governo; Ao tratar dos instrumentos de participação no planejamento e gestão, elenca o Conselho Municipal de Salvador, cuja composição contempla assento para dois representantes dos órgãos estaduais vinculados à política de desenvolvimento urbano e à gestão metropolitana;</p> <p>Em relação ao Sistema de Informação Municipal (SIM-Salvador) estabelece no art. 314 que sua concepção e implementação deve ser feita "de maneira pactuada com os órgãos federais, estaduais e municipais atuantes na Região Metropolitana de Salvador, com os Municípios integrantes desta região, com as empresas concessionárias de serviços públicos, bem como, com organizações não governamentais e a sociedade em geral" (§ I). Estabelece ainda no Parágrafo único do art. 319 que o Sistema Cartográfico e Cadastral do Município do de Salvador (Sicad), se articulará ao Sistema de Referência Cartográfica da Região Metropolitana de Salvador, referenciado ao Sistema Geodésico Brasileiro.</p> <p>O PDDU trata ainda sobre a "articulação interinstitucional e intergovernamental e da descentralização administrativa (Capítulo V), onde aborda na seção II - a Articulação Metropolitana, estabelecendo que: Art. 323. O Município de Salvador buscará articular-se com os Municípios da Região Metropolitana para a institucionalização de um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, visando: I - a criação de instrumentos para a integração e cooperação nas políticas, projetos e ações, entre outras, nas áreas de habitação, saneamento ambiental, transportes, mobilidade urbana, regularização fundiária e urbanística, gestão sustentável do meio ambiente e turismo, geração de emprego e renda, qualificação de mão de obra, e ordenamento do uso e ocupação do solo nas áreas conurbadas ou em processo de conurbação. II - implementação de instrumentos de participação popular na gestão metropolitana, que transformem os Conselhos Consultivo e Deliberativo da Região Metropolitana de Salvador em fóruns de debates e de tomada de decisões de forma integrada, participativa e transparente, mediante a: a) alteração de sua composição, tornando-a mais representativa de todos os Municípios integrantes da região e da sociedade civil; b) divulgação pública das reuniões, atas e resoluções desses colegiados, disponibilizando-os através da mídia e utilizando meios eletrônicos, como a Internet; c) institucionalização de mecanismos que garantam a integração do planejamento regional com os planos diretores municipais. III - estabelecimento de normas procedimentais compartilhadas por todos os Municípios e órgãos e entidades das outras esferas governamentais para o licenciamento urbanístico e ambiental, reduzindo custos, minimizando a evasão fiscal, agilizando a expedição de licenças e autorizações, definindo suas áreas de competência, atribuições e responsabilidades; IV - promoção de intercâmbio de experiências entre os Municípios, voltado para a constituição de um sistema integrado de planejamento e de informações e para a capacitação de pessoal para implementá-los;</p>	O PDDU de Salvador encontra-se <i>sub judice</i> .

(Continua)

(Continuação)

Município	PDDU/Ano	Abordagem/Diretrizes metropolitanas	Observações
Camaçari	Lei nº 866/2008	<p>Capítulo III especifica dentre os objetivos estabelecidos para a Política de desenvolvimento urbano do município "construir uma política de desenvolvimento regional" (art. 6º, § VII).</p> <p>Capítulo IV – referente aos eixos orientadores do Plano, estabelece no art. 7º, § I: reforço do papel estratégico do Município na Região Metropolitana de Salvador e no espaço da Macrorregião de Salvador, na localização das atividades econômicas e na ocupação residencial, no curso da dinâmica de expansão de Salvador e Lauro de Freitas;</p> <p>Capítulo V - trata da inserção regional do município estabelecendo diretrizes para sua inserção no contexto macrorregional e metropolitano. Dentre as Diretrizes para inserção de Camaçari no contexto metropolitano (art. 10) estabelece:</p> <p>Art. 10. São diretrizes para a inserção de Camaçari no contexto metropolitano:</p> <p>I. Realização de estudos orientados para a redefinição dos limites territoriais da Região Metropolitana de Salvador, considerando a atual dinâmica de desenvolvimento turístico do Litoral Norte e as ações em curso de redefinição das relações de Salvador com o Recôncavo;</p> <p>II. Montagem de estratégias de desenvolvimento metropolitano, notadamente quanto aos seguintes aspectos:</p> <p>(...)</p> <p>b) controle da ocupação ao longo das vias estruturais intrametropolitanas, com destaque para a Estrada do Coco;</p> <p>(...)</p> <p>f) formação de consórcios públicos para a realização de projetos envolvendo interesses comuns com os demais municípios da RMS, especialmente na regulamentação e implementação da política de transporte e na gestão ambiental.</p> <p>Capítulo VII estabelece as Diretrizes por campo de ação programática, elencando como diretriz da sessão de estruturação urbana (art. 25):</p> <p>§ XIII articulação da política urbana local com a política de desenvolvimento urbano da Região Metropolitana de Salvador e seu entorno, inclusive aquela que diga respeito à lógica de desenvolvimento turístico do Litoral Norte;</p> <p>§ XVII. Desenvolvimento de projetos e ações que venham reforçar o papel do Município no âmbito da Região Metropolitana.</p> <p>Dentre os programas propostos para efetivar as diretrizes estabelecidas para o campo de ação referente à "estruturação urbana" propõe: Programa de Inserção Metropolitana (a. Projeto de Ação Regional Integrada) (art. 30), o qual é detalhado no Anexo III - programas, projetos, ações e prioridades, conforme segue exposto:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Programa de inserção metropolitana <ul style="list-style-type: none"> Projeto de ação regional integrada: Criação do Consórcio Público do Litoral Norte e Região Metropolitana de Salvador responsável pela articulação de políticas e projetos de interesse dos municípios envolvidos, sobretudo aqueles relativos ao transporte, meio ambiente, saneamento, equipamentos estruturantes de abrangência regional e desenvolvimento turístico. 	
Lauro de Freitas	Lei nº 1.330/2008	Nada consta	
Simões Filho	Lei nº 724/2006	Nada consta	
Candeias	Lei nº 657/2006	Nada consta	
Dias D'Ávila	Projeto de Lei	<p>Projeto de Lei</p> <p>TÍTULO I – DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES</p> <p>Art. 3º – Os princípios norteadores das disposições deste PDDM são:</p> <p>§6º. A garantia da mobilidade implica o constante esforço do poder público municipal em prover a comunidade local das condições adequadas de deslocamento, tanto motorizado, com ênfase no transporte público de qualidade, com regularidade, conforto e preço justo, para as diferentes localidades do Município e da Região Metropolitana de Salvador, quanto não motorizado, com ênfase na segurança do pedestre e na acessibilidade de logradouros e prédios públicos, bem como de grandes equipamentos privados, para pessoas com mobilidade reduzida.</p> <p>CAPÍTULO IV - DO SISTEMA DE MOBILIDADE MUNICIPAL</p> <p>Seção III - Dos Modos de Transporte</p> <p>Subseção III – Das Diretrizes para os Sistemas Municipais de Transporte.</p> <p>Art. 35 – As diretrizes para o Sistema de Transporte Rodoviário Coletivo são:</p> <p>VII - criação de linhas de circulação nos bairros de forma a promover integração entre estes e destes com a Região Metropolitana de Salvador.</p> <p>Seção III – Da Política Municipal de Saúde</p> <p>Art. 77 – São diretrizes para a Política Municipal de Saúde:</p> <p>I - direcionamento da oferta de serviços e equipamentos à problemática e às necessidades específicas da população, de forma a contemplar as pessoas com deficiência e as especificidades étnicas, de gênero, de faixa etária, e cultural da população, bem como a condição de Município componente da Região Metropolitana de Salvador.</p>	
Mata de São João	Lei nº 278/2006	Nada consta	
São Francisco do Conde	Lei nº 198/2011	Nada consta	

(Continua)

(Continuação)

Município	PDDU/ Ano	Abordagem/Diretrizes metropolitanas	Observações
São Sebastião do Passé	Lei nº 17/2006	Nada consta	
Madre de Deus	Lei nº 008/2006	Nada consta	
Pojuca	Lei nº 19/2003	Nada consta	
Itaparica	Lei nº 15/2004	Nada consta	
Vera Cruz	Lei nº 02/2006	Nada consta	

Elaboração dos autores.

O PDDU de Salvador avança ainda na abordagem metropolitana ao estabelecer assento para dois representantes dos governos estaduais responsáveis pela política de desenvolvimento urbano e gestão metropolitana em seu Conselho Municipal, assim como prevê a necessidade de formação de uma Câmara Metropolitana da Mobilidade para equacionar os problemas de mobilidade urbana da RM de Salvador. Dispõe sobre a articulação com os demais municípios da RM para a institucionalização de um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador. Apresentam-se no quadro 3 os trechos da Lei que expressam a escala metropolitana.

A Lei nº 866/2008, que dispõe sobre o Plano Diretor de Camaçari, contém diretrizes e programas referentes à inserção do município no âmbito regional e metropolitano. Enquanto o Plano de Dias D'Ávila contempla a questão metropolitana no tratamento do transporte.

Controle social na gestão do uso do solo

O Conselho das Cidades é a principal instância de controle social do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. A Bahia instituiu o seu Conselho Estadual das Cidades com a Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, o qual vem atuando com regularidade por meio das Câmaras Técnicas de Saneamento, Habitação, Mobilidade e Planejamento e Gestão Territorial, na aprovação das políticas e no acompanhamento das ações setoriais.

A Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana (PGTU) tem, pelo regimento do Conselho, dentre as suas áreas de atuação o planejamento e a gestão metropolitana:

Art. 31. ...

IX – contribuir para a proposição de instrumentos e mecanismos de cooperação federativa e gestão supramunicipal, particularmente em regiões metropolitanas e aglomerados urbanos;

XIV – avaliar a elaboração e acompanhar a implementação do Plano de Desenvolvimento Metropolitano;

XV – propor a formação de equipes de discussões territoriais sobre planejamento urbano visando promover a participação crítica necessária à implementação e continuidade dos processos de desenvolvimento urbano e regional.

No cumprimento destas atribuições, a Câmara Técnica de Planejamento e Gestão Territorial Urbana criou o Grupo de Trabalho da Região Metropolitana de Salvador (GT-RMS), mediante a Portaria nº 087, de 21 de dezembro de 2009, para tratar os assuntos metropolitanos. Este grupo teve competência ampliada pela Portaria nº 021 de 15 de outubro de 2010, para tratar a questão metropolitana no estado da Bahia e na Região

Metropolitana de Feira de Santana, passando a denominar-se Grupo de Trabalho da Região Metropolitana de Salvador e de Feira de Santana (GT-RMSFS).

Este Grupo acompanhou os trabalhos de elaboração das diretrizes gerais da Política Urbana do Estado para a instituição de RMs e aglomerações urbanas na Bahia, além dos estudos referentes às regiões metropolitanas de Salvador e Feira de Santana.

Contudo, na esfera municipal, a maior parte dos municípios da RM de Salvador não tem seus conselhos da cidade instalados ou atuando de modo efetivo. Muitos deles têm um Conselho de Desenvolvimento Urbano criado pela lei do Plano Diretor, mas nunca foram instalados e empossados.

QUADRO 4

RM de Salvador: síntese da governança do uso do solo no âmbito estadual

FPIC uso do solo		Instrumentos de planejamento (plano de desenvolvimento metropolitano vigente)			Instâncias de participação e controle social					
Governo do estado	Órgão específico	Tem	Não tem	Outros ¹	Conselhos	Consultivo	Deliberativo	Fiscalizador	Outras instâncias	
	Instâncias/ secretarias/ órgãos	Competências/leis								
	Sedur	Coordenar o planejamento metropolitano e de aglomerações urbanas (AUs)		X		X Conselho das Cidades (Concidades - GT RMS)	X	X	X	

Nota: ¹ Existem planos que adotam como recorte a RM de Salvador ou parte desta, elaborados por outras secretarias, como o Programa de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), o Plano Diretor do Polo Petroquímico de Camaçari etc. Elaboração dos autores.

QUADRO 5
RM de Salvador: síntese da governança do uso do solo no âmbito municipal, segundo a Lei nº 24/2010

Municípios da RM de Salvador	Órgão responsável	Uso do solo - governança local (no município)													
		Integração metropolitana (consórcios)					Instrumentos de planejamento/Leis específicas								
		Term	Não tem	Plano Diretor	Lei de uso e ocupação do solo ou zoneamento do solo	Parcelamento do solo	Código de obras	Perímetro urbano	PLHIS ¹	Term (instituído)	Instâncias de participação e controle social				
									Não tem	Consultivo	Deliberativo	Fiscalizador			
Salvador	Secretaria Municipal de Urbanismo; Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte	-	X	Lei nº 7.400/2008	X	X	X	X	X	X	-	-	-	X	-
Lauro de Freitas	Secretaria de Planejamento	-	X	Lei nº 1.330/2008	X	X	X	-	X	-	-	-	-	X	-
Camaçari	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	-	X	Lei nº 866/2008	X	X	X	X	X	X	-	X	X	X	X
Simões Filho	Secretaria de Planejamento	-	X	Lei nº 724/2006	-	-	X	-	-	-	X	X	X	X	-
Candeias	Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano	-	X	Lei nº 657/2006	X	X	X	X	X	X	-	S/I	S/I	S/I	S/I
Madre de Deus	Secretaria de Planejamento	-	X	Lei nº 8/2006	X	-	X	X	X	X	X	-	-	-	-
São Francisco do Conde	Secretaria de Planejamento; Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária	-	X	Lei nº 198/2011	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-
São Sebastião do Passé	Secretaria de Desenvolvimento Urbano	-	X	Lei nº 17/2006	X	-	X	X	X	X	-	-	-	-	-
Pojuca	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente	-	X	Lei nº 19/2003	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-	-
Mata de São João	Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente	-	X	Lei nº 278/2006	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	-
Dias D'Ávila	Secretaria de Governo	-	X	Projeto de Lei	X	-	X	-	-	-	-	-	-	-	-
Itaparica	Secretaria de Obras	-	X	Lei nº 15/2004	X	X	X	X	X	X	X	-	-	-	-
Vera Cruz	Secretaria de Obras e Urbanismo	-	X	Lei nº 2/2006	X	-	X	X	X	X	X	-	-	-	-

Fonte: Legislações que instituem os conselhos municipais: Camaçari – Lei nº 1.115/2010; IBGE, Munic 2012. Pesquisa própria.

Nota: ¹ Plano Local de Habitação de Interesse Social.

Obs.: Para os itens considerados S/I – serão realizadas consultas junto aos municípios.

3.2 Saneamento básico na RM de Salvador

3.2.1 Estrutura institucional e normativa para o planejamento e gestão do saneamento básico

O marco regulatório do saneamento básico metropolitano fundamenta-se na legislação federal que define as bases e diretrizes para estruturação da política e da gestão do saneamento, além dos instrumentos jurídicos e dos arranjos institucionais nos âmbitos estadual e municipal.

Os principais marcos jurídicos federais considerados para análise são:

- Emenda Constitucional nº 19/1998, que trata da gestão associada de serviços públicos por meio de convênios de cooperação e consórcios públicos.
- Lei Federal nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e gestão associada.
- A Lei nº 11.445/2007, que institui a Política Nacional de Saneamento Básico, versa sobre todos os setores do saneamento básico (drenagem urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário e resíduos sólidos).
- Lei nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, art. 241 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), já introduz na legislação brasileira a determinação do disciplinamento da gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados, instituídos por lei, constituindo a base para a Lei Federal nº 11.107/2005 que dá sustentação à criação dos consórcios públicos

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988, p. 9).

A Lei Federal nº 11.445/2007 define que a gestão do saneamento é composta pelo planejamento, regulação, fiscalização, prestação dos serviços, bem como pelo controle social o qual deve perpassar pelas demais funções (Loureiro, 2009, p. 8). Estabelece que para a gestão metropolitana de saneamento a prestação dos serviços pode ser executada por meio de gestão associada, que se configura quando ocorre a associação voluntária de entes federados, por meio de convênio de cooperação ou consórcio público.

O consórcio público se constitui em importante arcabouço institucional para amparar a prestação compartilhada de serviços públicos, o que se aplica principalmente para os municípios integrantes de regiões metropolitanas, cujas características impõem a necessidade de tratamento comum.

De acordo com Loureiro (2009) “a instituição dessa forma de prestação de serviços a partir de uma legislação que garantisse regras claras e jurídicas para sua constituição é bem recente”. O advento da Lei Federal nº 11.107/2005 estimulou a criação dos consórcios públicos e convênios de cooperação em diversos segmentos, principalmente, no saneamento básico.

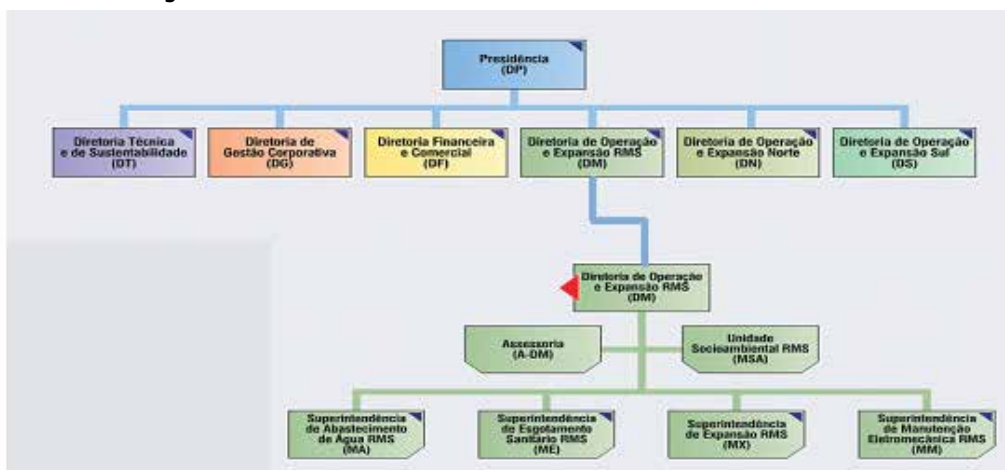
Para Losada (2007), um dos principais objetivos da formação de consórcios públicos reside justamente na viabilização da gestão pública em regiões metropolitanas, além de permitir ainda que os pequenos municípios possam agir em parceria buscando melhorar a sua capacidade técnica, gerencial e financeira.

Recentemente, por decisão do Supremo Tribunal Federal em relação ao julgamento da Adin nº 1.842 do estado do Rio de Janeiro, ficou estabelecido que a gestão dos serviços públicos comuns em regiões metropolitanas ou microrregiões, especialmente em relação ao serviço de saneamento básico, deve ser feita em parceria entre municípios e estado, de forma integrada. Assim, de acordo com a resolução decorrente desta ação, devem ser criadas entidades que reúnam integrantes de prefeituras e do governo estadual para tratar de questões sobre serviços públicos integrados, como saneamento e transporte. O prazo pela decisão do STF para adequação dos municípios e do estado é de 24 meses, contados a partir da data do julgamento da Adin, sendo esta decisão estendida como parâmetro para outras regiões do país.

Serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário

Os serviços de água e esgoto na RM de Salvador são prestados mediante concessão pela Embasa. Criada em 1971, através da Lei Estadual nº 2.929, incorporou no ano de 1975 os serviços da Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos (Comae) e da Companhia de Saneamento do Estado da Bahia (Coseb), que atuavam respectivamente, na RM e nos municípios do interior do estado, tendo sido ambas extintas. Atualmente, a Embasa encontra-se vinculada à estrutura da Sedur, operando em 361 municípios do estado, no total de 417, sendo responsável pelos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário nestes municípios. Possui diretorias regionais distribuídas com base na seguinte divisão: Região Metropolitana de Salvador, Região Sul e Região Norte do Estado. Nos demais municípios da Bahia os serviços são feitos pelos serviços autônomos de água e esgoto (Saaes), por empresas municipais e diretamente pelas prefeituras (Loureiro, 2009).

FIGURA 7
Estrutura organizacional da Embasa



Fonte: Embasa. Disponível em: <<http://www.embasa.ba.gov.br/content/desenho-organizacional>>.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Outro marco importante referente à gestão do saneamento no estado é a Lei Estadual nº 11.172, de 1 de dezembro de 2008, que institui a Política Estadual de Saneamento Básico, e disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão

associada de serviços públicos de saneamento básico, bem como o Sistema Estadual de Saneamento Básico da Bahia. Esta Lei estabelece como princípio:

IV - regionalização, consistente no planejamento, regulação, fiscalização e prestação dos serviços de saneamento em economia de escala e pela constituição de consórcios públicos integrados pelo estado e por municípios de determinada região (art. 8º)

No que se refere à Cooperação, a legislação estabelece que o estado da Bahia, por meio de sua administração direta ou indireta, cooperará com os municípios na gestão dos serviços públicos de saneamento básico mediante: “III - prestação de serviços públicos de saneamento básico, através de Contratos de Programa, celebrados pelos municípios com a Embasa na vigência de gestão associada, autorizada por convênio de cooperação entre entes federados ou por contrato de consórcio público” (art. 9º).

Quanto ao Sistema Estadual de Saneamento Básico, no capítulo III, estabelece sua composição, envolvendo: órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual que possuem competências na área do saneamento básico, as quais serão definidas por decreto do Executivo Estadual:

- I - Órgão Superior – Conselho Estadual das Cidades, com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora da Política Estadual de Saneamento Básico;
- II - Órgão Coordenador – Sedur, com competência para formular, coordenar e implementar a Política Estadual de Saneamento Básico, bem como monitorar e avaliar a execução de suas ações; e
- III - Órgãos Executores – os órgãos ou entidades do Poder Executivo Estadual responsáveis pela execução das ações relativas à Política Estadual de Saneamento Básico.

Cria a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Coresab), vinculada à Sedur, com competência para exercer as atividades de regulação e fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico, mediante delegação, enquanto não existisse ente regulador próprio criado pelo município, ou agrupamento de municípios, por meio de cooperação ou coordenação federativa (art. 18). A Coresab teve o seu regimento aprovado pelo Decreto nº 11.429, de 5 de fevereiro de 2009.

Ao final do ano de 2012, por meio da Lei nº 12.602/2012, foi criada a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa), autarquia sob regime especial, vinculada à Sedur, tendo como objetivo exercer a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico. Deste modo, a Coresab foi extinta, havendo a incorporação de seu acervo documental e patrimônio à Agersa.

A Lei que cria a Agersa estabelece que:

O Estado da Bahia poderá celebrar, com os municípios do seu território, convênios de cooperação, na forma do art. 241 da Constituição Federal, visando à gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e à delegação à Agersa de competências municipais de regulação e fiscalização desses serviços, conforme disposto no art. 15 da Lei Estadual nº 11.172, de 1 de dezembro de 2008.

QUADRO 6
Delegação de competências dos serviços de saneamento

Gestão	Serviços públicos de saneamento básico			
	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Manejo de resíduos sólidos	Manejo de águas pluviais
Planejamento	Indelegável passível de execução através de gestão associada (com os titulares)			
Regulação	Delegável pelo titular/titulares consorciados a órgão ou ente público, exceto no que diz respeito à matéria de competência da legislação do titular. Não é conveniente separar em entes diferentes a execução das tarefas de regulação e fiscalização			
Fiscalização	Delegável pelo titular/titulares consorciados a órgão ou ente público, exceto no que diz respeito à matéria de competência da legislação do titular. Não é conveniente separar em entes diferentes a execução das tarefas de regulação e fiscalização			
Prestação	Direta pelo titular ou delegada pelo titular/titulares associados a ente privado ou a órgão ou ente público (Leis nºs 8.987, 11.079 ou 11.107)			
Controle social	Indelegável (Conselho Municipal)			

Fonte: Agersa.

No estado da Bahia, as funções de saneamento são desempenhadas segundo a distribuição de competências apresentadas no quadro 7.

QUADRO 7
Competência dos órgãos estaduais quanto às funções do serviço de saneamento básico

Serviço	Função do serviço de saneamento no âmbito estadual				
	Planejamento (políticas e planos)	Executor	Prestação do serviço	Regulação e fiscalização	Controle social
Abastecimento de água	Sedur	Embasa	Embasa	Agersa	ConCidades ¹
Esgotamento sanitário	Sedur	Embasa	Embasa	Agersa	ConCidades
Resíduos sólidos	Sedur	Conder	-	-	ConCidades
Macro drenagem	Sedur	Embasa	-	-	ConCidades

Elaboração da equipe.

Nota: ¹ Conselho Estadual das Cidades.

A estrutura de planejamento do saneamento básico no estado tem como abrangência todo o território estadual. Não existe setor específico responsável pelas políticas e planos metropolitanos, contudo o planejamento adota a base territorial da RM de Salvador. Existe uma abordagem regionalizada para a gestão metropolitana da prestação do serviço através da Diretoria de Operação e Expansão da RM de Salvador.

Resíduos sólidos

À Sedur compete as funções de planejamento, incluindo a Política Estadual de Resíduos Sólidos e apoio técnico aos municípios, enquanto à Conder compete a execução de obras, conforme seus regimentos:

a) Regimento Interno da Sedur (Decreto nº 12.021/2010):

Art. 14 - Compete à Diretoria de Resíduos Sólidos e Saneamento Rural, através da Coordenação de Resíduos Sólidos:

...

2. Elaborar estudos, planos, programas e projetos para subsidiar as políticas públicas relativas ao manejo e gestão integrada de resíduos sólidos;

3. Formular, coordenar, monitorar e avaliar a política estadual de resíduos sólidos;

4. Promover a integração e a compatibilização do planejamento das ações de resíduos sólidos com as diretrizes governamentais, envolvendo os órgãos que atuam no setor de saneamento básico e afins, em especial com os de saúde, meio ambiente, recursos hídricos e desenvolvimento urbano e regional;

...

6. Coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar os planos, programas e projetos implementados no Estado, através da gestão associada relativos a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

7. Apoiar, acompanhar, monitorar e avaliar os planos, programas e projetos implementados pelos municípios relativos a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos;

8. Planejar, coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar as ações de resíduos sólidos desenvolvidas pelos órgãos da Administração Pública direta e entidades da Administração Pública indireta do governo estadual;

9. Prestar apoio técnico aos municípios e consórcios públicos na elaboração de políticas, estudos, planos e projetos e na gestão dos resíduos sólidos;

10. Estimular e prestar apoio técnico na formação, implantação e funcionamento de consórcios públicos tendo em vista a prestação regionalizada e a gestão associada de serviços de saneamento básico na área de manejo de resíduos sólidos;

...

12. Apoiar o controle social nos âmbitos regionais e municipais, no sentido de fortalecer a participação da comunidade nas decisões a serem tomadas, firmar parcerias e acompanhar a qualidade dos serviços prestados na área de limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos;

13. Promover políticas visando a redução, reciclagem e reutilização de resíduos sólidos e a inclusão social dos catadores de materiais recicláveis;

...

18. Alimentar o Sistema Estadual de Informações em Saneamento Básico com informações relativas à limpeza urbana e ao manejo dos resíduos sólidos para subsidiar a avaliação dos serviços de saneamento básico no estado da Bahia;

b) Regimento Interno da Conder (Resolução nº 004/2010):

Art. 21 II - por meio da Coordenação de Resíduos Sólidos:

a) elaborar estudos e projetos para sistemas de tratamento e disposição de resíduos sólidos urbanos que se encontram degradados e para erradicação de lixões nos municípios;

b) implantar e acompanhar ações para erradicação de lixões e recuperação de sistemas de destinação final de resíduos sólidos urbanos;

c) monitorar os sistemas de destinação final em operação;

d) elaborar projetos, com vistas à implementação e destinação de resíduos sólidos urbanos;

...

f) acompanhar a construção e operação dos sistemas de tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos, monitorando os impactos ambientais;

g) capacitar as prefeituras para manutenção e operação dos sistemas implantados;

h) analisar e avaliar os sistemas de destinação final de resíduos sólidos dos municípios;

- i) elaborar projetos de coleta seletiva, reciclagem e compostagem de resíduos sólidos, com a finalidade de reduzir os resíduos a serem dispostos em aterros, em consonância com as diretrizes do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS);
- j) apoiar, tecnicamente, as prefeituras municipais na implementação dos projetos de coleta seletiva e inserção social de catadores;
- k) acompanhar com ações socioeducativas os processos de implementação de projetos de infraestrutura de destinação final de resíduos sólidos;
- m) elaborar cadastro socioeconômico de catadores de material reciclável, visando à melhoria das condições de trabalho;
- n) elaborar e implantar projetos de inclusão social de catadores de material reciclável;
- o) apoiar a atividade de coleta de material reciclável, por meio de capacitação, apoio logístico e formação de cooperativas;
- q) promover a execução de programas educativos e de conscientização social nos municípios, com ênfase para os catadores de resíduos;
- r) capacitar funcionários dos sistemas municipais de limpeza urbana.

De modo geral, compete à Sedur o planejamento incluindo a elaboração das políticas e planos setoriais, enquanto à Conder compete a elaboração de projetos, implantação de equipamentos e de infraestrutura.

No que tange à prestação do serviço de resíduos sólidos (coleta e destinação final) na RM de Salvador, ao contrário do que ocorre com os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água, não existe um prestador único para todos os municípios. Os serviços são prestados individualmente pelo município, ou de forma associada entre municípios, executados por empresas privadas.

Macro drenagem

Compete à Sedur formular, coordenar, executar, monitorar e avaliar a política estadual de esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais, de forma articulada, além de supervisionar projetos, obras e ações de implantação destes serviços no âmbito estadual (Decreto nº 12.021/2010, art. 14).

3.2.2 Caracterização do serviço de saneamento básico na RM de Salvador: planejamento, gestão e controle social

Abastecimento de água

O serviço de abastecimento de água da RM de Salvador é realizado prioritariamente por meio de sistemas integrados, havendo também sistemas isolados que atendem a quatro municípios (figura 8). O principal sistema integrado da RM de Salvador tem como manancial a barragem Pedra do Cavalo, no rio Paraguaçu, que é responsável por 70% da vazão tratada. O Sistema Integrado Salvador/Lauro de Freitas possui dois grandes centros de produção de água tratada: estação de tratamento de água (ETA) Principal, com 10 m³/s, e Parque Bolandeira, composto por duas estações de tratamento com capacidade de 5,0 m³/s.

FIGURA 8
RM de Salvador: sistema de abastecimento de água

REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR			
Sistema	Principais Mananciais	Sedes Urbanas Atendidas	
Integrado Salvador/Lauro de Freitas	Pedra do Cavalo/Joanes II - ETA Principal	Barragens Pedra do Cavalo, Santa Helena e Joanes II	Candeias; Lauro de Freitas; Madre de Deus; Salvador; São Francisco do Conde; Simões Filho
	Parque Bolandeira	Barragens Joanes I, Ipitanga I e III	
	ETA Suburbana	Ipitanga II	
	ETA do Cobre	Barragem do Cobre	
Integrado Itaparica-Vera Cruz	Rio Tapera (Barragem Tapera)	Itaparica; Vera Cruz	
Isolados	Poços	Camaçari; Dias d'Ávila; Mata de São João; São Sebastião do Passé	

Fonte: Atlas da Agência Nacional de Águas (ANA).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Segundo o relatório da ANA, os mananciais que abastecem a RM de Salvador possuem disponibilidade hídrica para o atendimento das demandas futuras. Entretanto, para ampliar a capacidade dos sistemas de produção de água faz-se necessário as seguintes intervenções (figura 9):

- ampliar a adutora de água tratada que liga a ETA Principal ao centro de reservação de Cabula;
- ampliar o Sistema Santa Helena/Joanes II, com a implantação de elevatória e adutoras para aumentar a vazão disponível na Barragem Joanes II;
- ampliar e adequar unidades da ETA Principal;
- duplicar o sistema adutor de água tratada para Candeias;
- implantar novo sistema para São Francisco do Conde; e
- ampliar os sistemas de poços de Camaçari, Dias D'Ávila, Mata de São João e São Sebastião do Passé.

O total de investimentos previstos para RM Salvador é de R\$ 217 milhões.

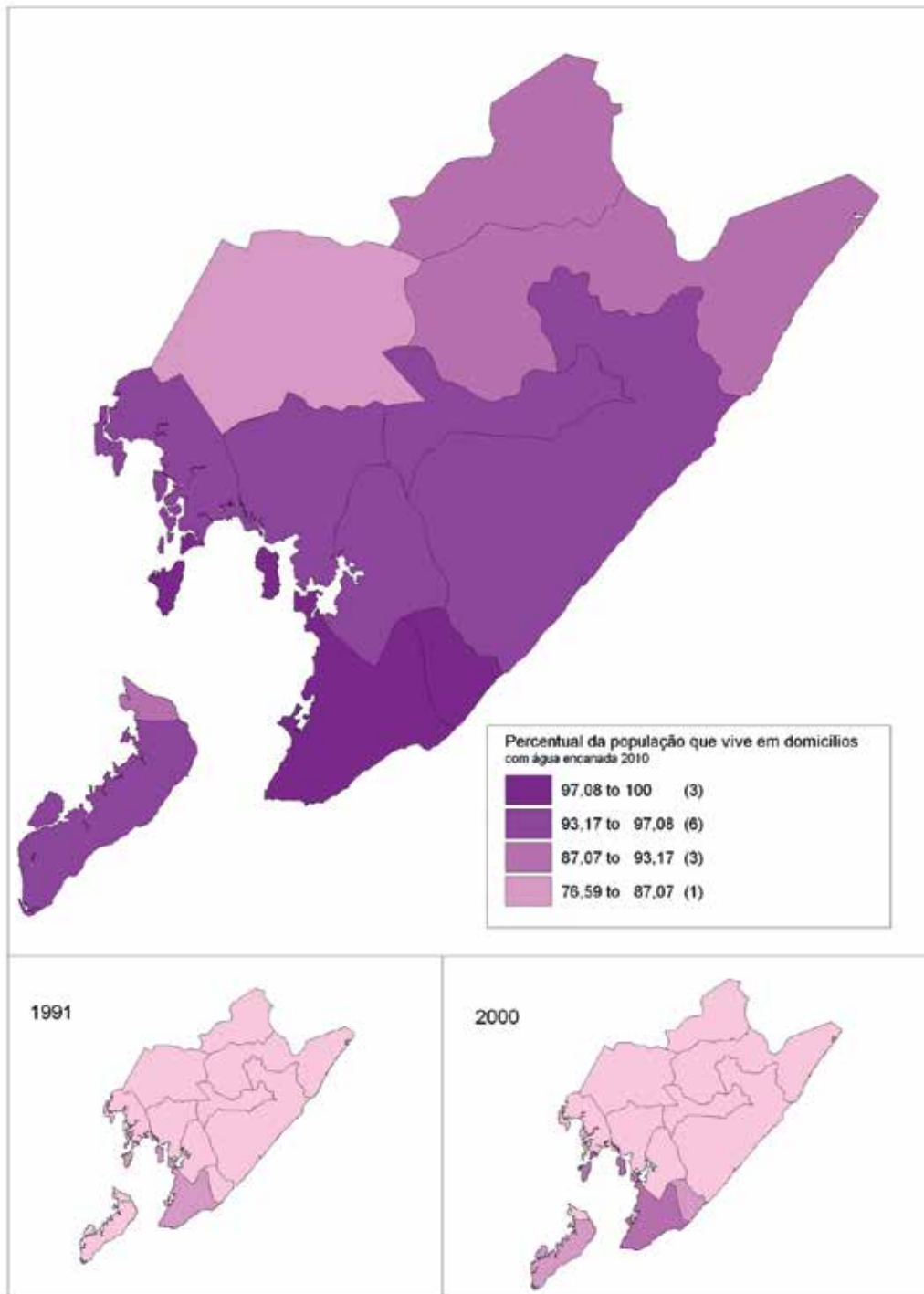
TABELA 11
RM de Salvador: população em domicílios com água encanada por município (1991, 2000 e 2010)

Municípios da RM de Salvador	% da população em domicílios com água encanada		
	1991	2000	2010
Camaçari	63,18	74,69	96,45
Candeias	54,65	69,51	95,99
Dias D'Ávila	63,48	70,80	95,11
Itaparica	47,78	63,64	91,59
Lauro de Freitas	62,57	84,04	98,96
Madre de Deus	66,00	92,44	99,71
Mata de São João	44,79	52,29	88,39
Salvador	86,51	92,52	99,18
São Francisco do Conde	31,88	51,14	93,56
Pojuca	50,56	66,45	91,49
São Sebastião do Passé	42,41	44,23	77,36
Simões Filho	54,97	70,93	95,41
Vera Cruz	62,61	76,92	95,15

Elaboração dos autores.

As figuras 11 e 12 retratam o impacto da distribuição destes serviços no atendimento à população, por município, considerando a população em domicílios com água encanada e em domicílios com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados. Os municípios de São Sebastião do Passé, Mata de São João e Dias D'Ávila destacam-se com as piores condições. Dias D'Ávila tem como agravantes o seu papel relevante na produção de água mineral e a sua localização próxima ao polo petroquímico, cujos resíduos exigem rigoroso acompanhamento para evitar comprometimento do manancial hídrico.

FIGURA 11

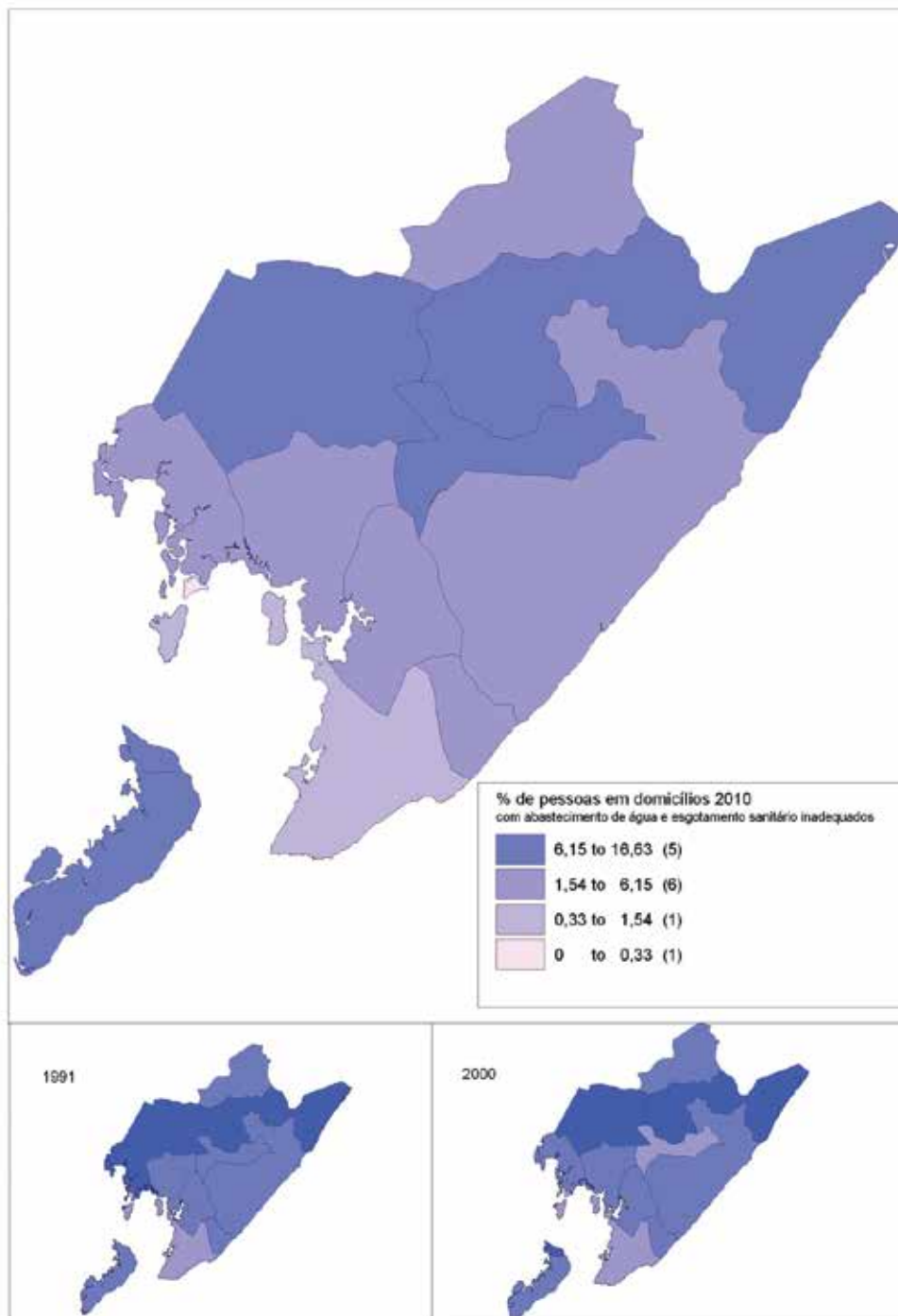
RM de Salvador: população em domicílios com água encanada por município (2010)

Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

FIGURA 12

RM de Salvador: evolução do percentual de pessoas em domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados (2010)



Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

As informações relativas ao atendimento da rede de água, consumo de água, perdas na distribuição e quantidades de ligação nos municípios da RM de Salvador (tabela 12) estão em acordo com a definição do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) quanto aos indicadores (financeiros e econômicos, operacionais e de qualidade do sistema) capazes de caracterizar o serviço de saneamento no Brasil.

TABELA 12
RM de Salvador: dados operacionais do serviço de água nos municípios

Municípios da RM de Salvador	Índice de atendimento com rede de água		Consumo médio <i>per capita</i> de água	Índice de perda na distribuição	Quantidade de ligações de água		Quantidade de economias residenciais ativas
	População total (%)	População urbana (%)	l/hab.dia	(%)	Totais (ativos + inativos) (ligações)	Ativas (ligações)	(economias)
Camaçari	94,4	93,9	121,5	46,9	74.185	59.258	71.713
Candeias	90,5	99,0	114,7	42,5	26.845	22.075	22.734
Dias D'Ávila	69,2	66,0	119,0	62,0	19.679	13.729	14.146
Itaparica	97,1	97,1	92,8	60,4	8.490	6.133	6.230
Lauro de Freitas	95,9	95,9	144,3	48,4	51.783	39.578	48.638
Madre de Deus	100,0	100,0	149,1	45,9	8.253	7.448	7.656
Mata de São João	87,3	92,1	150,2	49,8	12.617	9.436	10.427
Pojuca	89,2	100,0	106,5	19,8	9.125	8.556	8.706
Salvador	92,5	92,5	152,3	48,7	581.439	497.151	801.066
São Francisco do Conde	100,0	100,0	141,6	28,6	13.414	10.545	10.389
São Sebastião do Passé	68,8	78,9	110,4	5,2	9.789	8.533	8.538
Simões Filho	72,4	80,7	145,5	47,0	25.176	21.738	25.711
Vera Cruz	100,0	100,0	156,7	59,6	24.023	18.983	19.770

Fonte: SNIS/Diagnóstico dos serviços de água e esgotos (2011).

Obs.: As informações foram fornecidas pelo prestador de serviços de cada um dos municípios.

Esgotamento sanitário

O prestador de serviços relativos ao esgotamento sanitário na RM de Salvador é também a Embasa. Os dados operacionais do serviço de esgoto nos municípios, sintetizados na tabela 13, demonstram que apenas Salvador e Madre de Deus, este último com um reduzido número de domicílios, apresentam taxa de atendimento por rede de esgoto em torno de 80%, enquanto os demais se situam entre 20% e 30%. Esta tabela revela uma situação de baixo padrão de qualidade urbana, especialmente Camaçari, a segunda cidade em concentração populacional e sede do principal polo industrial da região e do estado.

TABELA 13
RM de Salvador: dados operacionais do serviço de esgoto nos municípios

Municípios da RM de Salvador	Atendimento com rede de esgoto		Tratamento de esgotos		Quantidades de ligações de esgotos	
	População total (%)	População urbana (%)	Esgoto coletado (%)	Esgoto gerado (%)	Atividades inativas (ligações)	Atividades ativas (ligações)
Camaçari	21,3	22,3	47,2	9,2	10.252	10.157
Candeias	23,2	25,4	100,0	23,5	5.429	5.383
Dias D'Ávila	33,2	35,3	100,0	54,5	6.322	6.255
Itaparica	43,0	43,0	100,0	53,6	3.230	2.709
Lauro de Freitas	30,3	30,3	99,0	34,4	11.614	11.358
Madre de Deus	84,1	86,7	100,0	53,6	4.513	4.405
Mata de São João	19,3	21,9	100,0	44,1	1.442	1.434
Pojuca	-	-	-	-	-	-
Salvador	79,2	79,2	99,0	97,4	409.151	400.338
São Francisco do Conde	29,0	35,2	100,0	23,1	2.901	2.846
São Sebastião do Passe	-	-	-	-	-	-
Simões Filho	21,0	23,5	99,1	32,3	5.681	5.479
Vera Cruz	19,8	21,0	100,0	14,7	2.532	2.125

Fonte: SNIS/Diagnóstico dos serviços de água e esgotos (2011).

Obs.: As informações correspondem aos valores fornecidos pelo prestador de serviços para cada um dos municípios que atende.

Resíduos sólidos

A gestão dos resíduos sólidos envolve diferentes atividades, como a coleta e transporte dos resíduos sólidos, a destinação final adequada em conformidade com as características de cada tipo de resíduo (domiciliar, hospitalar, industrial, de construção civil etc.), tratamento, dentre outras. A gestão inadequada dos resíduos sólidos é causadora de graves problemas ambientais constituindo um entrave ao desenvolvimento urbano sustentável.

No que tange à coleta de resíduos sólidos nos municípios da RM de Salvador, segundo o Censo 2010 (IBGE, 2010), o percentual de domicílios servidos por coleta de lixo é superior a 80% em todos os municípios (tabela 14), cuja evolução é apresentada na figura 13. Os que apresentam menores percentuais são os municípios de Itaparica e Vera Cruz, fato que se agrava em virtude de a destinação final dos resíduos domiciliares serem operados de forma inadequada, por meio de lixão.

TABELA 14
RM de Salvador: percentual da população que vive em domicílio com coleta de lixo (1991, 2000 e 2010)

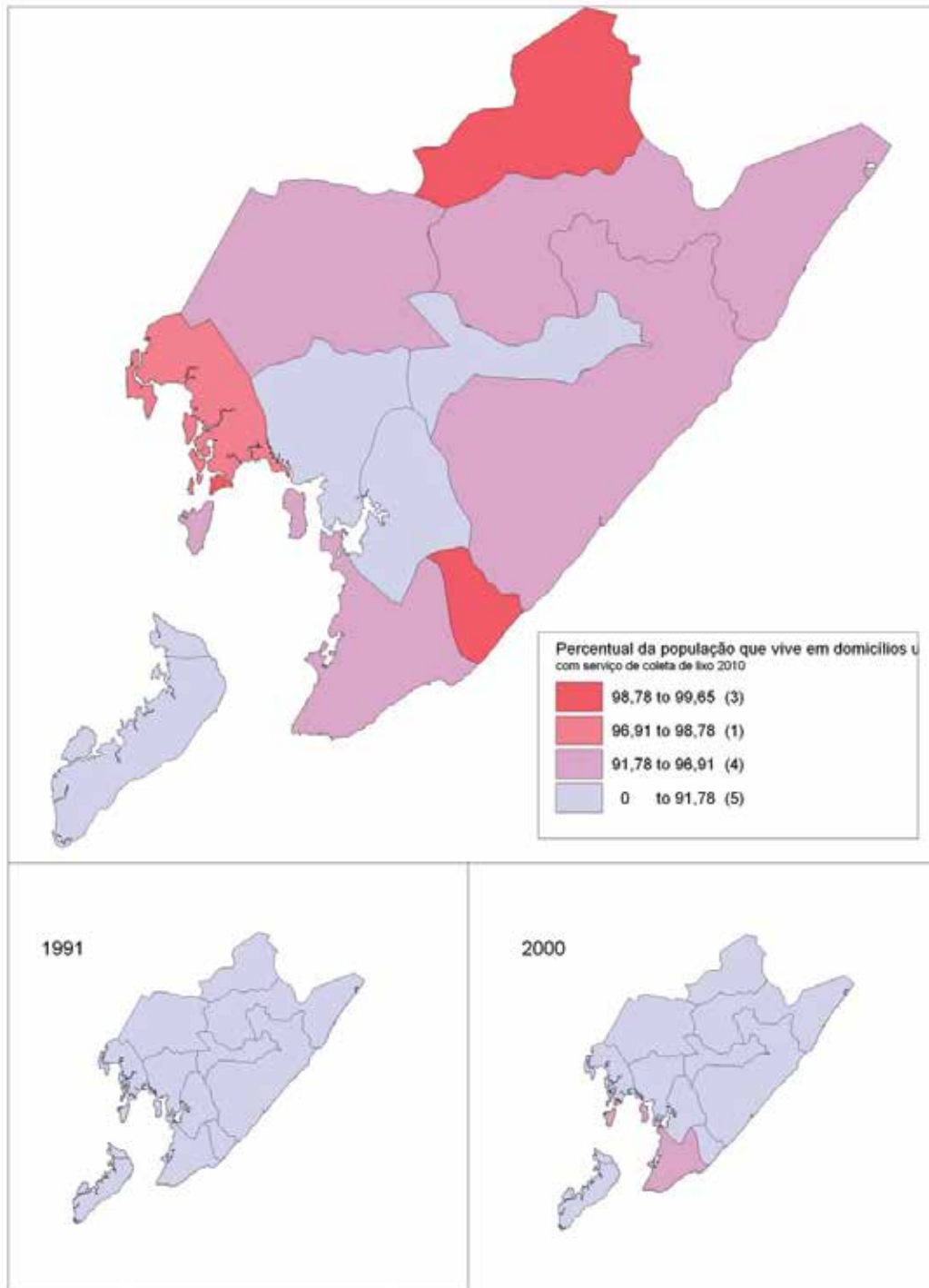
Município	1991	2000	2010
Salvador (BA)	77,33	93,13	96,55
Camaçari (BA)	84,63	88,31	96,30
Lauro de Freitas (BA)	58,78	91,59	99,02
Simões Filho (BA)	40,14	74,98	86,50
Vera Cruz (BA)	47,34	79,84	82,72
Itaparica (BA)	34,54	75,17	77,25
Madre de Deus (BA)	75,75	97,15	99,41
Mata de São João (BA)	29,88	70,95	92,11
Pojuca (BA)	81,40	91,73	99,37
São Francisco do Conde (BA)	41,68	67,76	97,03
São Sebastião do Passé (BA)	62,09	82,72	93,69
Candeias (BA)	45,36	69,32	90,90
Dias D'Ávila (BA)	41,18	89,31	91,64

Fonte: PNUD (2013).

Nos anos de 1995 e 1997, o governo do estado, por meio da Conder, implantou aterros sanitários convencionais com vida útil projetada para vinte, anos para serem compartilhados entre os municípios, transferindo sua gestão para os mesmos. Entretanto, fatores como capacidade financeira e de gestão limitadas, bem como desalinhamentos entre os municípios, corroboraram para que alguns destes aterros se tornassem lixões como é o caso do aterro de Vera Cruz e Itaparica e do aterro da Ponta do Ferrolho localizado em São Francisco do Conde. Os municípios da RM de Salvador apresentam condições de estrutura e gestão diferenciadas para a destinação final dos resíduos sólidos (quadro 8).

FIGURA 13

RM de Salvador: percentual da população que vive em domicílio com coleta de lixo (2010)



Elaboração dos autores.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A Sedur desenvolveu, em 2012, o Plano de Regionalização de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia, visando à adoção de arranjos territoriais, em áreas de planejamento estratégico do estado, buscando a definição das melhores soluções integradas e consorciadas para o planejamento e intervenções voltados para os sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A principal referência utilizada para este plano foi a de

Região de Desenvolvimento Sustentável (RDS), “que considerou em sua definição aspectos ambientais, sociais, institucionais, políticos, econômicos e culturais” (Bahia, 2012, p. 22).

QUADRO 8
RM de Salvador: disposição final dos resíduos sólidos na região metropolitana

Número	Município	Local da disposição final	Implantação (agente/ano)
1	Salvador		
2	Lauro de Freitas	Aterro Sanitário Metropolitano Centro	Conder/1997
3	Simões Filho		
4	Camaçari,		
5	Dias d'Ávila	Aterro Sanitário de Camaçari	Conder/1995
6	Mata de São João		
7	Pojuca	Aterro Sanitário de Catu (Lixão) ²	Conder/2000
	Catu ¹		
8	Madre de Deus		
9	São Francisco do Conde	Aterro Sanitário de São Francisco do Conde (particular da empresa Hera)	Hera/2009
10	Candeias		
11	São Sebastião do Passé		
12	Vera Cruz	Aterro Sanitário de Vera Cruz - (Lixão) ²	Conder/1997
13	Itaparica		

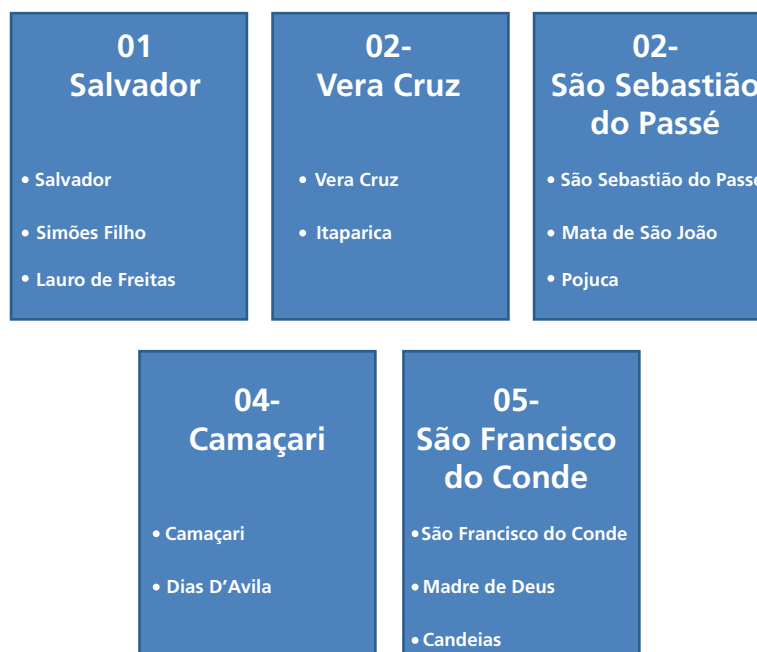
Fonte: Bahia (2013).

Notas: ¹ Não integra a RM de Salvador.

² Os locais de disposição final classificados como “lixão” foram originalmente concebidos como aterros, possuem manta, impermeabilização, células, lagoa de estabilização etc., entretanto, devido a problemas operacionais, funcionam como lixões.

Uma das 26 RDS propostas é a da RM de Salvador, subdividida em cinco arranjos territoriais, conforme figura 14.

FIGURA 14
RM de Salvador: proposta de arranjos institucionais compartilhados da RDS



Fonte: Bahia (2012a).
Elaboração: Ipea.

- Controle social no planejamento e gestão do saneamento básico

O controle social do saneamento é definido pela Política de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Lei nº 11.172/2008), cuja responsabilidade é atribuída ao ConCidades/BA, através da Câmara Técnica de Saneamento Básico:

§ 3º - A Câmara Técnica de Saneamento Básico, além de órgão assessor do ConCidades/BA, terá por competências próprias as de formular a Política e o Plano Estadual de Saneamento Básico, conforme o disposto no art. 229 da Constituição do estado da Bahia, bem como exercer o controle social dos serviços e ações de saneamento básico prestados e executados pelos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado.

(...) sua composição é definida em Decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo assegurada a participação de representantes do Poder Público, de associações comunitárias e de entidades profissionais ligadas ao saneamento básico, bem como, nos termos do art. 47 da Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 - Lei Nacional de Saneamento Básico, a representação:

I - dos municípios, inclusive daqueles em que a Empresa Baiana de Águas e Saneamento S/A - Embasa não seja a prestadora dos serviços de abastecimento de água e de esgotamento sanitário;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico, inclusive de consórcios públicos;

III - dos prestadores dos serviços públicos de saneamento básico, dentre eles a Embasa;

IV - dos usuários dos serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas e organizações da sociedade civil relacionadas ao saneamento básico e de entidades de defesa do consumidor;

§ 5º - O funcionamento e as atribuições de cada Câmara Técnica, bem como da Câmara de Saneamento Básico, no que se refere às suas funções de órgão assessor, serão definidos no Regimento Interno do ConCidades/BA.

O Regimento Interno do ConCidades/BA estabelece como suas competências:

I – formular, implementar, monitorar e avaliar a Política Estadual de Saneamento Básico;

II – controlar a execução da Política Estadual de Saneamento Básico, com o apoio técnico de órgão executivo, especialmente no que diz respeito ao cumprimento de seus princípios, diretrizes e objetivos, a adequada prestação dos serviços e a utilização dos recursos no que lhe couber;

III – elaborar, aprovar e acompanhar a implementação do Plano Estadual de Saneamento Básico e suas atualizações, estabelecendo estratégias, instrumentos e prioridades;

IV – propor ações que visem a integração das políticas, planos, programas, projetos e ações governamentais de saneamento básico com as de saúde, educação, trabalho, emprego e renda, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural, planejamento territorial, uso e ocupação do solo, entre outras;

V – propor ações que visem a compatibilização de planos, programas e projetos de Saneamento Básico do estado com os de âmbito nacional e da região Nordeste;

VI – estabelecer critérios de elegibilidade e prioridade para investimentos em Saneamento Básico considerando nível de renda da população, cobertura dos serviços, grau de urbanização, disponibilidade hídrica, viabilidade técnica e econômica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais, dentre outros;

VII – propor planos visando promover o afluxo de recursos financeiros para o Saneamento Básico do Estado;

VIII – propor critérios e indicadores visando promover a avaliação da salubridade ambiental no estado no âmbito do Saneamento Básico;

IX – propor ações de fomento para o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação tecnológica e a formação de recursos humanos na área de Saneamento Básico;

X – fomentar o desenvolvimento institucional, gerencial e técnico dos serviços de Saneamento Básico;

Este Conselho tem abrangência estadual não dispondo de ação ou grupo específico permanente para a RM de Salvador. Atua em todas as vertentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e macrodrenagem).

QUADRO 9

RM de Salvador: síntese da governança do saneamento básico no âmbito estadual

Governo do estado	Saneamento básico											
	Órgão específico	Integração metropolitana		Instrumentos de planejamento (plano metropolitano ou regional)			Instâncias de participação e controle social					
		Órgãos	Tem	Não tem	Tem	Não tem	Outros	Conselhos	Consultivo	Deliberativo	Fiscalizador	Outras instâncias
Resíduos sólidos	Sedur Agersa Conder	X ¹			X ²	Plano de regionalização	Concidades - Câmara Técnica de Saneamento (atuação estadual)	Sim	Sim	Sim		
Abastecimento de água e esgotamento sanitário	Sedur Agersa Embasa Conder	X ¹					Concidades - Câmara Técnica de Saneamento (atuação estadual)	Sim	Sim	Sim		
Macro drenagem	Sedur Conder	X ¹					Concidades - Câmara Técnica de Saneamento (atuação estadual)					

Notas: ¹ Existe atuação regionalizada para o território da RM de Salvador, contudo falta uniformidade nas regionalizações adotadas, quanto à abrangência integral da RM.

² O Projeto de Lei nº 20.350/2013, que institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, encontra-se em tramitação na Assembleia Legislativa. Elaboração dos autores.

QUADRO 10

RM de Salvador: síntese da governança do saneamento básico no âmbito municipal

Municípios da RM de Salvador	Prestador do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário	Plano de saneamento básico	Coleta de resíduos sólidos	Destinação final dos resíduos sólidos	Conselho específico para a área de saneamento	Outras observações
Salvador	Embasa	Não	Empresa de Limpeza Urbana do Salvador (Limpurb)	Aterro Metropolitano Centro (AMC)	Conselho Gestor do Fundo Municipal de Saneamento Básico (CGFMB) Conselho de meio ambiente	
Camaçari	Embasa	Não	Próprio município (Secretaria Municipal de Serviços Públicos - (Sesp) - domiciliar e Limpeza Pública de Camaçari - Limpec - industrial)	Aterro do município - Limpec	Não Possui, no entanto, canais de comunicação como ouvidoria da prefeitura e <i>site</i> da prefeitura	Apresenta problemas com abastecimento de água (falta d'água), a relação que possui com os demais municípios que destinam o lixo ao seu aterro é comercial
Lauro de Freitas	Embasa	Não	Próprio município	AMC	Não Possui conselho de meio ambiente (para interlocução com a sociedade civil organizada possui o Alô Sesp)	Não existem articulações para resolver os impasses referentes à limpeza urbana das localidades que ficam situadas nas divisas, sendo o ônus da prefeitura de Lauro de Freitas. Existe conflito na fronteira com Salvador
Candeias	Embasa	Não	Terceirizado	Hera Ambiental	Não	
Simões Filho	Embasa	Não			Não	Possui lei de entulho
Dias D'Ávila	Embasa	Não	S/I	Limpec	Não	
São Francisco do Conde	Embasa	Não	Terceirizado	Hera Ambiental	Não	Apresenta problemas com abastecimento de água (falta d'água)
Madre de Deus	Embasa	Não	Terceirizado	Hera Ambiental	Não	Apresenta problemas com abastecimento de água (falta d'água)
Itaparica	Embasa	Não	Próprio município	Lixão - Vera Cruz	Não	-
Vera Cruz	Embasa	Não	S/I	Aterro de Vera Cruz - Lixão	Não Possui conselho de meio ambiente e saneamento com reuniões quinzenais, sendo o mesmo deliberativo; tem reuniões quinzenais com a Embasa	Possui impasse com o município de Itaparica, que destina seus resíduos sólidos ao "aterro" de Vera Cruz e não paga pelo serviço. Criticou a ação da Conder que construiu o aterro e passou a manutenção para o município que não possuía estrutura para assumi-lo
Pojuca	Embasa	Não	Terceirizado - Ecolurb	Lixão	Não	

Elaboração dos autores.

3.3 Mobilidade urbana na RM de Salvador

3.3.1 Caracterização do sistema de transporte na RM de Salvador

O sistema de transporte existente na RM de Salvador, atualmente não é integrado, sendo composto por diferentes modos: ônibus urbanos e metropolitanos, táxis, vans, *ferry-boat*, e lanchas, além daqueles presentes apenas em Salvador, mas que contribuem para a mobilidade na região, como o trem suburbano e ascensores. Esses modos são subordinados a diferentes níveis da administração pública, municipal e estadual. Há também o transporte fretado de passageiros dos polos petroquímico e industrial, sob a responsabilidade direta das empresas ali implantadas (Rocha, 2009).

Em 2010, na movimentação de passageiros por modal em Salvador, houve grande queda da participação do transporte por ascensores e principalmente por trem (tabela 15). Contribuiu para isto a falta de incentivo nesses modais. Atualmente, apenas um ascensor encontra-se em funcionamento (Elevador Lacerda) e o trem funciona precariamente, percorre uma extensão de 13,5 km e transporta cerca de 16.700 passageiros/dia.

TABELA 15
RM de Salvador: evolução do movimento de passageiros transportados por modal (2001-2010)

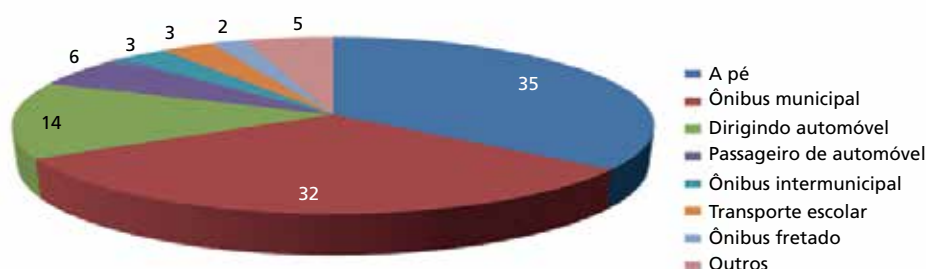
Modal	Salvador (%)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007,00	2008	2009	2010
Ascebsores	-8,40	-27,52	39,39	-2,95	10,14	4,98	0,00	-12,94	-8,39	-12,81
Ônibus convencionais	-5,92	1,27	-4,93	-1,84	2,54	-0,52	1,03	5,55	-3,20	-0,92
Trêm	42,38	4,85	38,22	5,21	-1,75	-5,36	-13,46	14,52	6,78	-44,57

Fonte: Sistema de Informações Municipais (SIM), Transalvador – Diretoria de Transporte (junho 2013).
Elaboração: Ipea.

A nova política pública para o transporte ferroviário, assumido pelo governo de estado, reserva papel importante para este modal no desenvolvimento do estado com extensão desta linha a algumas cidades da RM de Salvador, como Candeias, Dias D'Ávila e Camaçari.

Segundo dados preliminares da Pesquisa Origem Destino da RM de Salvador (Pesquisa O/D 2012), parcela significativa das viagens na RM é realizada por meio de ônibus municipal (31,5%), sendo o modo a pé o mais utilizado (35,3%). O terceiro modo é modo automóvel (19,1%), como condutor (13,5%), e depois como passageiro (5,6%). O ônibus urbano intermunicipal é responsável por 3,4%; o transporte escolar, por 2,8% das viagens e o transporte fretado, por 2,2%. Somadas as modalidades de transporte por ônibus (municipal, intermunicipal, fretado, escolar e lotação), sua participação chega a 41,1% (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Distribuição de viagens por modal
(Em %)



Fonte: Dados preliminares da Pesquisa O/D da RM de Salvador.
Elaboração dos autores (junho 2012).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Diariamente, são realizadas 4,6 milhões de viagens, das quais 44,3% por meio do transporte coletivo, 32,8% por modos não motorizados e 23,0% por transporte individual.

Nos deslocamentos na RM, é relevante o percentual por modos não motorizados, sendo 35,3% dos deslocamentos a pé e 0,9% por bicicletas. Destaca-se o fato de que

o modo a pé apresentou o maior percentual dentre toda a divisão modal das viagens, conforme a tabela 16 (Pesquisa O/D junho 2012).

TABELA 16
RM de Salvador: divisão modal das viagens

Modo principal	Total	%
A pé	2.097.843	35,3
Ônibus municipal	1.873.028	31,5
Dirigindo automóvel	803.172	13,5
Passageiro de automóvel	332.567	5,6
Ônibus intermunicipal	203.094	3,4
Transporte escolar	167.240	2,8
Ônibus fretado	130.754	2,2
Moto	113.702	1,9
Lotação/van/perua	66.972	1,1
Táxi	64.467	1,1
Bicicleta	54.124	0,9
Mototáxi	16.685	0,3
Outros	13.973	0,2
Total geral	5.937.620	100,0

Fonte: Pesquisa O/D 2012.

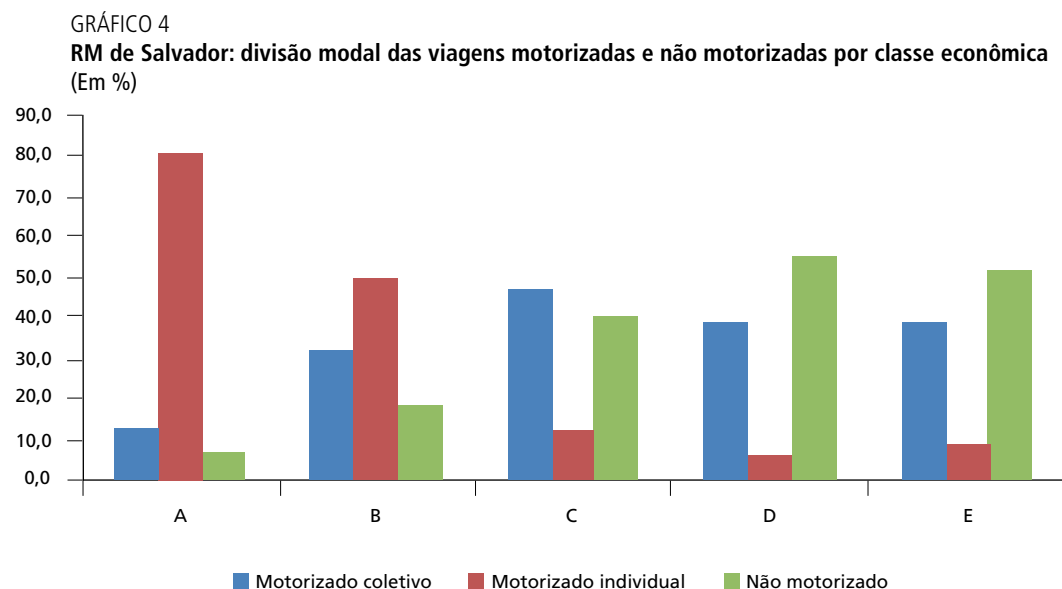
O percentual significativo de deslocamentos a pé pode ser atribuído à falta de renda e, conseqüentemente, ao peso da tarifa para a população das classes mais pobres (D e E), que corresponde ao principal grupo que utiliza os deslocamentos por modos não motorizados (tabela 17).

TABELA 17
RM de Salvador: divisão modal das viagens motorizadas por classes econômicas
(Em %)

Classe	Tipo	A	B	C	D	E
Motorizado	Coletivo	11,9	31,6	47,3	38,3	39,4
	Individual	80,8	50,0	12,5	6,9	9,0
Não motorizado		7,3	18,4	40,2	54,8	51,6
Total		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Pesquisa O/D 2012.

Dentre os motivos que levam as pessoas a realizar viagens, o trabalho é o que mais se destaca, com 43,2% das viagens, seguido pelo estudo, com 25,8% (tabela 18). Na distribuição modal das viagens por motivo de trabalho, o modo coletivo é o mais utilizado, seguido do individual e, por último, do modo a pé. Enquanto por motivo de educação, predomina o modo a pé, seguido do coletivo e, por último, do individual (gráfico 5).



Fonte: Pesquisa O/D 2012.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

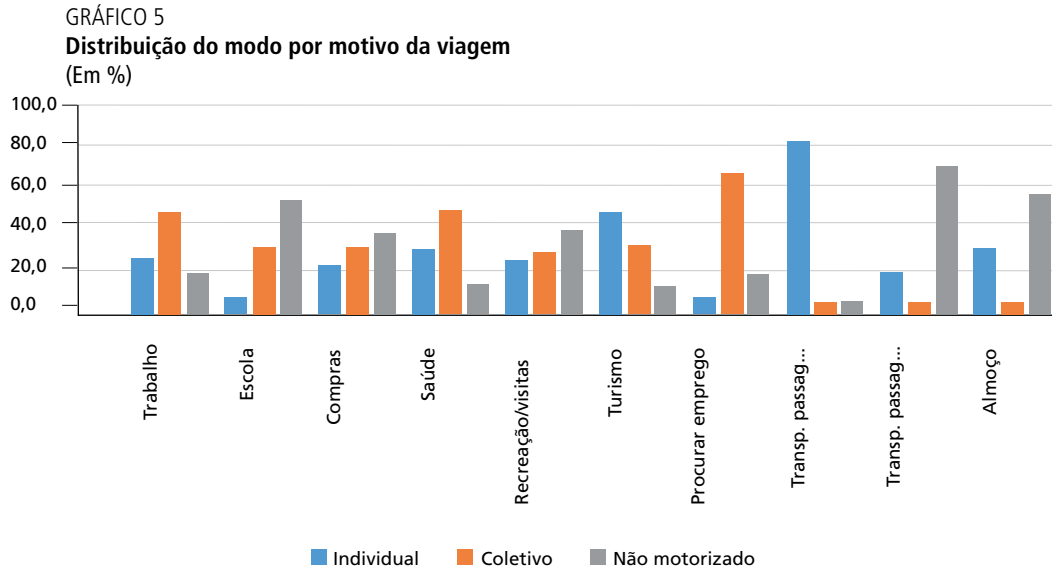
TABELA 18
Distribuição das viagens por motivo

Motivo/Destino	Viagens	%
Trabalho	1.339.876	43,2
Escola	799.678	25,8
Recreação/visitas	223.840	7,2
Compras	222.912	7,2
Saúde	163.417	5,3
Outros	150.707	4,9
Transportar passageiro para a escola	130.278	4,2
Almoço	40.803	1,3
Procurar emprego	17.182	0,6
Transportar passageiro para o trabalho	10.055	0,3
Turismo	1.452	0,0
Total geral	3.100.201	100

Fonte: Dados preliminares da Pesquisa O/D (junho 2012).

O sistema que atualmente serve a RM de Salvador é o Sistema de Transporte Intermunicipal de Passageiros por Ônibus, que atua em dez municípios. As exceções são Vera Cruz, Itaparica e Pojuca. Filgueiras (2010) destaca que este sistema integrava o subsistema estrutural e ganhou *status* de Subsistema de Transporte Rodoviário Metropolitano de Passageiros com a edição da Lei do Transporte (Lei Estadual nº 11.37820/2009, de 18 de fevereiro de 2009).

O transporte da RM de Salvador se organiza em torno da sua metrópole, Salvador, que centraliza todo o sistema de transporte do estado. O Subsistema de Transporte Rodoviário Metropolitano de Passageiros foi dividido em “linhas com acesso a Salvador” e “linhas sem acesso a Salvador” (tabela 19), em razão de algumas características operacionais que cada grupo apresenta, principalmente no que se refere à tarifa mínima (Filgueiras, 2010). Não fazem parte do sistema os municípios de Itaparica e Vera Cruz, em virtude da precariedade de sua operação, e à falta de documentos de outorga.



Fonte: Dados preliminares da Pesquisa O/D (junho 2012).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

TABELA 19
Dados do subsistema metropolitano de transporte rodoviário

Itens	Linhas com acesso a Salvador	Linhas sem acesso a Salvador	Linhas que saem de Salvador	Total
Número de linhas (2013)	130	23	7	1601
Número de linhas (2010) ²	140	42		1822
Número de viagens/mês	162.875	31.493		194.3682
Passageiros transp./mês	5.200.00	1.000.000		6.200.002

Fonte: Filgueiras (2010).

Elaboração da equipe (julho 2013).

Segundo a Pesquisa O/D 2012, Salvador representa quase 83% da demanda do transporte coletivo da região, seguido de Camaçari e Lauro Freitas, com 5,9% e 4,3%, respectivamente.

São disponibilizadas pelo subsistema, atualmente, 160 linhas operadas por 17 empresas concessionárias e permissionárias de linhas, com aproximadamente 194.368 viagens/mês e 6 mil passageiros/mês. A frota operadora do subsistema é de 855 veículos, com idade média de 6,13 anos (Filgueiras, 2010).

O subsistema oferece três tipos de serviços aos seus usuários: serviço semiurbano, serviço rodoviário e serviço expresso (Filgueiras, 2010; Rocha, 2009):

- o serviço semiurbano utiliza veículos do tipo urbano com duas portas e catraca, constituindo a maior parte do serviço ofertado, com linhas, que partem dos principais terminais urbanos de Salvador como Estação da Lapa, Terminal da França, Largo da Calçada e Estação de Transbordo da Rodoviária.
- o serviço rodoviário utiliza veículos do tipo rodoviário, com apenas uma porta, disponibilizado por linhas que partem do Terminal Rodoviário de Salvador.
- o serviço expresso, que oferece a opção de uma viagem mais rápida aos usuários, disponibiliza serviços com padrão executivo (rodoviário executivo e comercial com ar), por meio de linhas que também partem do Terminal Rodoviário de Salvador.

As linhas metropolitanas partem dos principais terminais urbanos de Salvador (tabela 20) como:

- Estação da Lapa (23,1% das viagens por linha metropolitana);
- Terminal da França (38,23% das viagens por linha metropolitana);
- Largo da Calçada (5,6% das viagens por linha metropolitana);
- Estação de Transbordo da Rodoviária (3,1% das viagens por linha metropolitana);
- Terminal Intermunicipal de Itapuã (9,4% das viagens por linha metropolitana); e
- Outros terminais de Salvador como Itaigara, Praça da Sé, Campo Grande, Pituba, Barra, Praia do Flamengo e Tancredo Neves (11,3% das viagens por linha metropolitana).

TABELA 20
Terminais e linhas metropolitanas

Terminal ou ponto de embarque	Número de linhas	%
Itapuã	13	8,1
Estação da Lapa	37	23,1
Terminal da França	39	24,4
Itaigara	6	3,8
Estação Rodoviária	5	3,1
Calçada	9	5,6
Praça da Sé	4	2,5
Campo Grande	2	1,3
Pituba	2	1,3
Barra	1	0,6
Praia do Flamengo	2	1,3
Tancredo Neves	1	0,6
Subtotal	121	75,6
Linhas que têm acesso a Salvador, mas não passam por terminais	9	5,6
Linhas que saem de Salvador	7	4,4
Linhas sem acesso a Salvador	23	14,4
Total	160	100,0

Fonte: Agerba (julho 2013).

Entre 2010 (Filgueiras, 2010) e 2013 (Agerba, 2013), houve diminuição de 182 para 160 linhas, sendo a Estação de Transbordo da Rodoviária e o Terminal da França os que apresentaram maior redução de linhas metropolitanas – 7,4% e 14%, respectivamente.

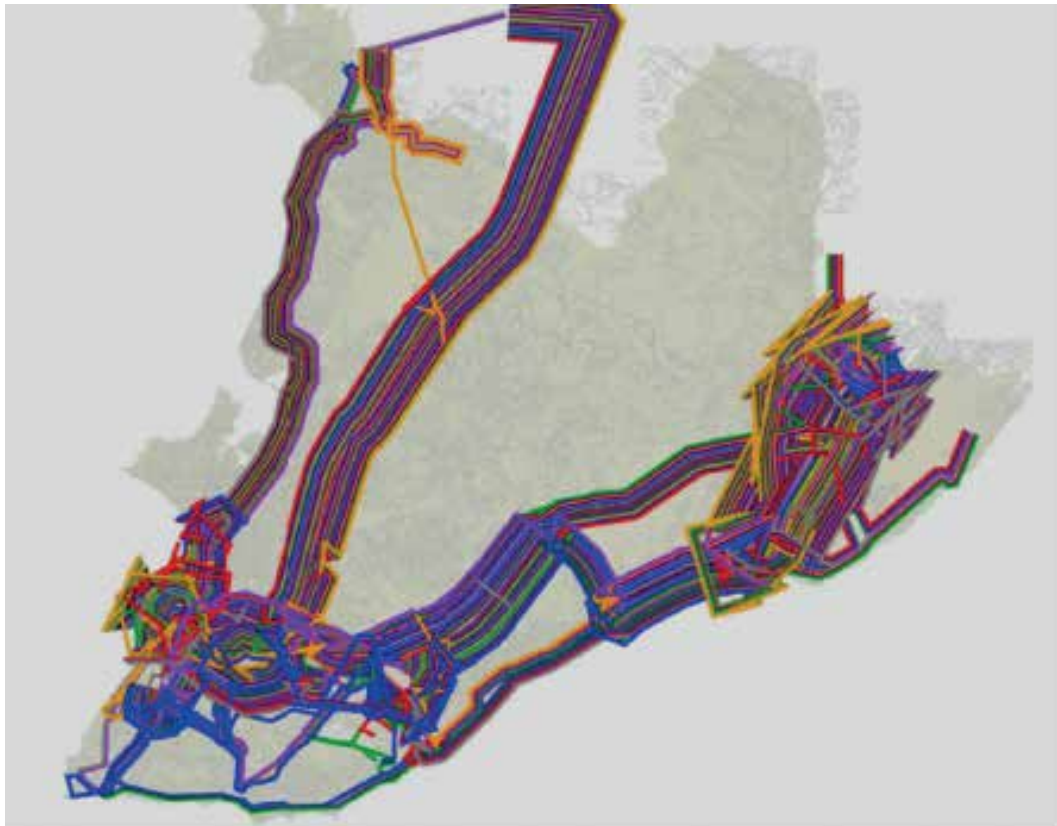
No subsistema metropolitano os principais eixos de acesso a Salvador são:

- BR-324;
- Avenida Otavio Mangabeira (Orla Marítima);
- Avenida Luiz Viana Filho (Paralela); e
- Avenida Suburbana.

A partir desses corredores, o transporte metropolitano apresenta conflitos com o transporte urbano municipal, disputando espaço nas vias de menor fluxo da cidade, diminuindo a capacidade destas, pela superposição de itinerários, utilização dos mesmos pontos de parada, interferindo nas condições físico-operacionais do sistema municipal (Rocha, 2009), sinalizando para a urgência de uma gestão compartilhada do transporte na RM de Salvador.

No município de Salvador, os corredores viários utilizados pelas linhas metropolitanas (figura 15) são as grandes avenidas e ruas que conduzem aos principais terminais urbanos da cidade, como Lapa, o Terminal da França e a Estação de Transbordo da Rodoviária. Entre as avenidas destacam-se: a avenida Luiz Viana Filho (Paralela), a Otavio Mangabeira, a Bonocô, a Antônio Carlos Magalhães, a Vasco da Gama, a Barros Reis, a Suburbana, a Dorival Caymmi, a Jiquitaia, a Avenida da França, a Marechal Castelo Branco, e a Presidente Costa e Silva, que são vias fartamente utilizadas pelos veículos operadores do transporte metropolitano (Filgueiras, 2010).

FIGURA 15
Linhas de ônibus metropolitanos em Salvador



Fonte: Rocha (2009).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A utilização dessas vias depende da origem da linha (Rocha, 2009):

- Linhas metropolitanas provenientes da BA-099 seguem pelas avenidas Paralela, Dorival Caymmi, Pinto de Aguiar, Bonocô, Otávio Mangabeira e Cônego Pereira;
- Linhas metropolitanas provenientes da BR-324 usam a avenida Barros Reis, Largo das Sete Portas e avenidas Bonocô, Ogunjá e Vasco da Gama; e
- Linhas metropolitanas provenientes da Avenida Suburbana entram em Salvador nos dois sentidos: pela Avenida Suburbana, Baixa do Fiscal, Largo do Curtume, Calçada, avenida Oscar Pontes e avenida Frederico Pontes; e pela Avenida da França, Túnel Américo Simas e Dique do Tororó.

QUADRO 11
Linhas metropolitanas, empresas e terminais utilizados

Origem	Número da linha	Empresas prestadoras	Terminais utilizados
Camaçari	37	BTU, Cidade das Águas 2 de Julho Expresso Linha Verde Expresso Metropolitano Viação Regional VSA	Estação Lapa, Itapuã, Estação rodoviária, Terminal da França, Calçada
Candeias	9	Expresso Nossa Senhora Candeias Realsi VSA	Calçada, Campo Grande
Dias D'Ávila	8	Brisa Cidade das Águas Realsi Turin VSA	Itapuã, Estação da Lapa, Terminal da França
Itaparica	0		
Lauro de Freitas	56	BTU Costa Verde Cotalfca 2 de Julho Expresso Metropolitano ODM Realsi Viação Rio Verde	Calçada, Praça da Sé, Estação da Lapa, Terminal da França, Itapuã
Madre de Deus	7	Expresso Nossa Senhora Candeias	Estação da França, Estação da Lapa, Pituba
Mata de São João	1	Brisa	Estação da Lapa, Terminal da França, Estação da Lapa, Itapuã, Itaigara
Pojuca	0		
Salvador	10	Expresso Linha Verde Expresso Nossa Senhora Candeias Viação Jauá Viação Cidade do Sol Turin	
S. Francisco do Conde	3	Expresso Nossa Senhora Candeias	Terminal da França
São Sebastião do Passe	2	Realsi	Terminal da França, Tancredo Neves
Simões Filho	27	Expresso Metropolitano Expresso Nossa Senhora Candeias Realsi	Terminal da França, Estação da Lapa, Itaigara, Itapuã, Calçada, Campo Grande, Rodoviária, Barra
Vera Cruz	0		
Total	160		

Fonte: Agerba (julho 2013).

São também utilizadas rodovias federais, como a BR-324 e BR-110, e rodovias estaduais, como a BA-009 (sistema estrada do Côco/Linha Verde) e BAs-093, 512, 523, 525, 526, 528, 531 e 535. No município de Camaçari, a principal via utilizada é a avenida Radial e no município de Lauro de Freitas, a avenida Luiz Tarquínio (Filgueiras, 2010).

O transporte por ônibus intermunicipal de passageiros é um serviço público de competência do estado, sendo outorgado à iniciativa privada através de concessão ou permissão. O Sistema de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros do Estado da Bahia (SRI) é regido pela Lei nº 11.378, de 18 de fevereiro de 2009, que dispõe sobre a organização, planejamento, fiscalização e poder de polícia. Define ainda que a regulação do sistema é de responsabilidade da Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba).

O Sistema de Transporte Intermunicipal Metropolitano da RM de Salvador utiliza o *coeficiente tarifário quilométrico do sistema*, que considera os *custos fixos* (59,97%) e *variáveis* (35,38%) e a taxa de ocupação média do veículo, obtendo o custo passageiro/quilômetro

que, multiplicado pela extensão da linha ou trecho, fornece a tarifa final do serviço (Filgueiras, 2010). As empresas operadoras são remuneradas pela tarifa arrecadada. Existe uma única taxa incidente sobre o serviço, a Taxa de Poder de Polícia (TPP), reajustada anualmente pela Secretaria de Estado da Fazenda (Sefaz) (Rocha, 2009).

Cada tipo de veículo possui seu próprio coeficiente tarifário (ônibus rodoviário convencional metropolitano, o ônibus do tipo urbano convencional operador da linha urbana ou linha semiurbana) e o subsistema metropolitano. O subsistema metropolitano é o único que possui coeficientes próprios, devido às suas características peculiares de demanda, ocupação e condições operacionais (ônibus metropolitano com acesso e sem acesso a Salvador) em que as tarifas são pagas em espécie e não tem integração tarifária com outras linhas metropolitanas ou urbanas dos pontos de origem das linhas (Filgueiras, 2010).

Atualmente, o subsistema conta apenas com um tipo de integração tarifária, o vale transporte metropolitano e o passe estudantil, aceitos por apenas seis empresas vinculadas à Associação Baiana de Transportes Metropolitanos (Metropasse). Esta associação sem fins lucrativos e econômicos tem como finalidades:

- a operação de gerenciamento de vales-transportes para utilização no transporte coletivo de passageiros na RM de Salvador; e
- a operação de gerenciamento de passes de meia passagem para utilização, por estudantes, no transporte coletivo de passageiros na RM de Salvador.

Quanto à movimentação metropolitana do transporte hidroviário destacam-se o sistema *ferry-boat* e as travessias de barco realizadas por alguns terminais na Baía de Todos os Santos em Salvador, que servem aos municípios que compõem a RM de Salvador, localizados na microrregião do Recôncavo, em Itaparica, Vera Cruz e Madre de Deus e, secundariamente, à região sul do estado. Este modo tem grande importância regional, pelo atendimento aos habitantes das ilhas, localizadas na Baía de Todos os Santos, e como suporte às atividades turísticas e de lazer aí desenvolvidas. O sistema hidroviário funciona com as seguintes linhas regulares:

- Travessia São Joaquim–Bom Despacho operada pelo Sistema *Ferry-Boat*, é a mais importante ligação hidroviária da Baía de Todos os Santos. Operada por empresa mediante contratação pela Agerba tendo como principais obrigações operar e administrar os serviços da travessia com um percurso de 7,0 milhas e a operação, administração e exploração comercial dos terminais marítimos de São Joaquim e Bom Despacho (Agerba, 2013).
- Travessia Mar Grande–Terminal Turístico de Salvador operada por particulares, tem um percurso de 6,0 milhas.
- Travessia São Thomé de Paripe–Itamoabo (Ilha de Maré): operada por particulares.
- Travessia Madre de Deus–Ilha de Bom Jesus dos Passos: operada por particulares.
- Travessia Madre de Deus–Paramana (Ilha dos Frades): operada por particulares.
- Travessia Madre de Deus–Ilha de Maria Guarda: operada por particulares.

O movimento de passageiros e veículos pelo modo *ferry-boat* vem caindo ao longo dos anos (tabela 21), com destaque para 2008, quando houve uma grande redução de passageiros, apresentando crescimento em 2009, e voltando a cair em 2010. Acredita-se que problemas na sua gestão nos últimos anos tenham afetado a demanda.

TABELA 21
Movimento de passageiros e veículos no transporte marítimo *ferry-boat* (2001-2010)

	Salvador (%)									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Passageiros	-3,71	-9,75	-8,25	-1,32	45,29	-71,69	180,65	-12,23	21,53	-1,71
Veículos	-2,47	-10,49	-6,71	6,22	2,42	-9,07	8,00	19,51	14,52	1,36

Fonte: Site SIM Agerba (junho 2013).

Ainda com relação ao transporte hidroviário, destaca-se a movimentação de carga nos portos de Aratu (20.587.922 toneladas) e Salvador (1.939.383 toneladas) (Carvalho e Pereira, 2008).

O transporte aéreo na região metropolitana está concentrado em uma única companhia, o Aeroporto Internacional Luiz Eduardo Magalhães, situado em Salvador no limite com Lauro de Freitas. Atualmente, este aeroporto responde por mais de 30% da movimentação de passageiros do Nordeste com uma circulação diária pelo terminal de passageiros, em torno de 40 mil pessoas. Mais de 16 mil empregos, diretos e indiretos, são gerados para atender a uma média diária de mais de 19 mil passageiros e uma média de 240 pousos e decolagens, com voos domésticos e internacionais.

Mudanças estruturais no atual sistema de transporte metropolitano

O estado da Bahia e a prefeitura de Salvador, em acordo com a prefeitura de Lauro de Freitas, construíram uma proposta para o Sistema Integrado de Transporte Metropolitano, o qual serviu de base para captação de recursos junto à União, para investimentos em obras estruturantes para a melhoria da mobilidade urbana na RM de Salvador. Como resultado, foram assegurados investimentos no montante de R\$ 7 bilhões a serem implantados com recursos da União, estado, prefeitura de Salvador e parcerias público privadas, envolvendo um sistema composto por diferentes modais constituindo os subsistemas estruturadores e alimentadores: metrô, veículo leve sobre trilhos (VLT), BRT e ônibus convencional. Além disso, encontra-se em elaboração o projeto do Sistema Viário Oeste compreendendo a Ponte Salvador-Itaparica, estimado em R\$ 6 bilhões, que comporá o sistema de transporte metropolitano, com o importante papel de fortalecer a integração dos municípios da ilha à RM de Salvador criando oportunidades para a expansão dos limites da região.

Encontra-se em implantação, com investimentos do estado e da União, o metrô de Salvador, cuja Linha 1, trecho Lapa–Acesso Norte, de 6 km, em conclusão, tem previsto o funcionamento até dezembro de 2014, enquanto a Linha 2, trecho Paralela–Aeroporto, ainda em projeto, tem funcionamento previsto para 2017, totalizando 33,4 km de linhas e dezenove estações. Com investimentos da União e da prefeitura de Salvador, será iniciada em abril de 2014 a construção de uma linha no sistema BRT (*bus rapid transit*), envolvendo um trecho de 8,6 km da Estação da Lapa até o *Shopping* Iguatemi, com conclusão prevista para o início de 2016. Este sistema será conectado a outras linhas de ônibus coletivos da cidade e aos corredores estruturantes. Acredita-se que a implantação destes investimentos, principalmente do metrô, podem impactar positivamente na mobilidade metropolitana, considerando a centralidade de Salvador na região.

Complementa as iniciativas para a melhoria da mobilidade na RM a licitação para a prestação de serviço público de transporte coletivo de passageiros em ônibus urbanos do município do Salvador. Este processo, a ser implantado até o final de 2014, significa um avanço do ponto de vista da gestão do transporte público com transparência,

regularidade, continuidade, eficiência, segurança, conforto e modicidade das tarifas, viabilizando a integração do serviço de transporte coletivo em todas as suas modalidades e o aperfeiçoamento da regulação do serviço (Minuta do edital STCO, 2013).

A nova organização do serviço público de transporte coletivo de passageiros por ônibus em Salvador divide a cidade e ficará em três regiões: subúrbio ferroviário, miolo, centro e orla (figura 16). O serviço deverá ser operado para cada área, em três fases. A primeira compreende a reorganização da rede existente; a segunda inclui a criação de novas linhas de ônibus e maior integração; e a terceira prevê a integração à Rede Integrada e Multimodal de Transportes Salvador/RMS (RIT – figura 17), com a inclusão das linhas 1 e 2 do metrô, dos corredores estruturantes do BRT, bem como dos trens do Subúrbio Ferroviário e do VLT a ser implantado na Cidade Baixa.

FIGURA 16
Divisão da cidade em três áreas de atuação das empresas de ônibus



Fonte: Minuta do edital do Sistema de Transporte Coletivo por Ônibus (STCO, 2013).

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A RIT é composta de corredores principais e secundários. Os principais referem-se aos trechos: Aeroporto/Iguatemi/Lapa e o Calçada/Iguatemi/Pituba, que deverão operar com metrô ou BRT. Os corredores secundários ou transversais referem-se aos seguintes trechos:

- Corredor Transversal: Av. 29 de Março/Av. Orlando Gomes;
- Corredor Transversal: Av. Gal Costa/Av. Pinto de Aguiar;

planejamento e a gestão da mobilidade urbana (art. 18) e as competências dos entes federados, especificando:

- ✓ Para a União: fomentar a implantação de projetos de transporte público coletivo de grande e média capacidade nas aglomerações urbanas e nas regiões metropolitanas, bem como apoiar e estimular ações coordenadas e integradas entre municípios e estados em áreas conurbadas, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas destinadas a políticas comuns de mobilidade urbana (art. 16);
- ✓ Para o estado: prestar, diretamente ou por delegação ou gestão associada, os serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano; garantir o apoio e promover a integração dos serviços nas áreas que ultrapassem o limite de um município e delegar aos municípios a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano, desde que constituído consórcio público ou convênio de cooperação para tal fim (art. 17);
- ✓ Para os municípios: prestar direta, indireta ou por gestão associada, os serviços de transporte público coletivo urbano, que têm caráter essencial.
- Lei nº 7.438, de 30 de dezembro de 1998 – cria a Seinfra.
- Lei nº 7.314, de 19 de maio de 1998 – dispõe sobre a criação da Agerba.
- Resolução Agerba nº 04, de 31 de março de 2006 – revoga a autorização para a prática de promoções tarifárias nas linhas metropolitanas de transporte rodoviário intermunicipal de passageiros, com acesso ao município de Salvador.
- Lei nº 11.378, de 18 de fevereiro de 2009 – dispõe sobre a organização, o planejamento, a fiscalização e o poder de polícia do SRI; estabelece a obrigatoriedade de elaboração e atualização, a cada dez anos, do Plano Diretor de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (art. 8º) e quatro anos para sua revisão. A responsabilidade da elaboração é da Seinfra, podendo ser delegada à Agerba, por ato do Secretário de Infraestrutura.
- Decreto nº 11.832, de 9 de novembro de 2009 – institui a Política Estadual de Transporte Rodoviário Intermunicipal de Passageiros (Potip) e estrutura o SRI em cinco subsistemas: metropolitano; estrutural; regional; rural e complementar (art. 37), cabendo à Agerba o controle e a fiscalização. Define a composição do subsistema por linhas de transporte coletivo terrestre de passageiros com pontos de origem e destino situados exclusivamente em municípios da RM de Salvador (art. 38). Define que as linhas dos subsistemas metropolitano, estrutural, regional e rural poderão contemplar, além do indispensável serviço básico acessível à população de baixa renda, diferentes categorias funcionais, de forma a atender à demanda por outros serviços que proporcionem mais conforto e rapidez, observada a segurança de trânsito (art. 45). Ademais, estabelece como papel do subsistema complementar suprir necessidades específicas dos demais subsistemas, em determinadas situações, observadas a realidade econômica e cultural e as características regionais, sendo constituído de linhas de curto e médio percurso. Estabelece ainda que a Agerba definirá os tipos de veículos a serem utilizados na prestação dos serviços entre outros aspectos.
- Lei nº 12.044/2011 – dispõe sobre o Sistema de Transporte Hidroviário Intermunicipal de Passageiros e Veículos do Estado da Bahia e estabelece que o transporte hidroviário de passageiros e veículos é um serviço público de competência do estado e que os serviços deverão ser planejados, coordenados, controlados, concedidos, permitidos, regulados e fiscalizados pela Agerba.

- Decreto nº 13.168/2011 – define que o transporte hidroviário será outorgado à iniciativa privada por meio de uma concessão ou permissão precedida de licitação.
- O Contrato do Programa de Viabilização do Metrô firmado em abril de 2013, pelo governador do estado e os prefeitos de Salvador e Lauro de Freitas, para que o estado viabilize a conclusão da Linha 1 (Lapa a Pirajá) e a implantação da Linha 2 do metrô (Paralela a Lauro de Freitas), além de definir as regras de administração do Sistema Integrado de Transporte Público Intermunicipal de Caráter Urbano.
- Convênio de Cooperação Intrafederativo nº 01/2012 celebrado entre o governo do estado da Bahia e os municípios de Salvador e Lauro de Freitas, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, em 20 de janeiro de 2012, prevê o planejamento conjunto da construção, implantação e operação do Sistema Integrado de Transporte Público Intermunicipal de Caráter Urbano.

3.3.3 A estrutura organizacional da gestão e planejamento dos transportes na RM de Salvador

A estrutura pública para a gestão do serviço de transportes na RM de Salvador está distribuída entre organismos do estado responsáveis pelo transporte intermunicipal e metropolitano e pelas estruturas dos municípios à qual compete a gestão do transporte municipal.

Governo estadual

- Seinfra

Órgão da administração direta que tem por finalidade executar as políticas públicas relativas a energia, transportes, comunicação, bem como regular, controlar e fiscalizar a qualidade dos serviços públicos concedidos, permitidos e autorizados do estado da Bahia. Fazem parte da sua estrutura as autarquias a esta vinculadas: a Superintendência de Transporte (Supet), a Agerba e o Derba.

Superintendência de Transportes (Supet) Autarquia cuja finalidade é planejar, coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar a política de transportes do Estado, bem como promover e articular a integração dos diversos modais de transportes, envolvendo os setores públicos e privados. Desta Superintendência fazem parte a Diretoria de logística e a Diretoria de Intermodalismo, tendo como responsabilidades: planejar, coordenar, supervisionar, acompanhar e avaliar a política de transportes; promover e articular a integração dos diversos modais de transportes (Rocha, 2009).

Agência Estadual de Regulação de Serviços Públicos de Energia, Transportes e Comunicações da Bahia (Agerba) Autarquia criada pela Lei nº 7.314, em 1998, como órgão gestor do transporte metropolitano de passageiros a quem compete planejar, coordenar, controlar, conceder, permitir, regular e fiscalizar todo o serviço público de transporte intermunicipal de passageiros.

A gestão dos serviços é amparada pela Lei federal nº 8.987/1995, na Lei estadual nº 11.378/2009, no Decreto estadual nº 11.832/2009, na Resolução Agerba nº 27/2001, que continua em vigor até que seja editada outra resolução com base na nova legislação estadual editada (Filgueiras, 2010).

A Agerba fiscaliza 53 empresas concessionárias e permissionárias, que operam as 1.357 linhas e serviços do transporte intermunicipal de passageiros. São cerca de 3.350 veículos cadastrados que transportam mais de dez milhões de passageiros por mês. Este órgão conta, hoje, com doze polos regionais e quatorze postos em todo o estado, desenvolvendo atividades de regulação e fiscalização do sistema de transporte intermunicipal de passageiros. A emissão de licenças especiais de transporte é também competência da agência, as quais são regulamentadas através da Resolução Agerba n.º 06, de 8 de fevereiro de 2001. Essas licenças enquadram-se como serviços especiais e podem ser emitidas nas modalidades de fretamento, turismo, eventual, escolar e vinculada, destinando-se à condução de pessoas, sem cobrança individual de passagem. Além da fiscalização

dos serviços prestados pelas transportadoras concessionárias e permissionárias, a Agerba também planeja, coordena e executa ações de combate ao transporte irregular de passageiros em diversas regiões (Rocha, 2009).

A Agerba também é responsável pela gerência do transporte marítimo de veículos e passageiros de Salvador para as ilhas do Recôncavo, operado por meio do *ferry-boat*, único por concessão, e por transportadores autônomos.

Derba

Autarquia cuja finalidade é a gestão de infraestrutura e serviços e regulação e fiscalização. Tem como responsabilidades: elaborar estudos e projetos de transporte do estado, assim como elaborar, revisar e executar o plano de transportes do estado; construir, manter e conservar as estradas estaduais e federais delegadas; fiscalizar e policiar o tráfego nas rodovias estaduais e federais delegadas; promover a construção, manutenção e conservação de pistas de aeroportos e de terminais rodoviários, hidroviários e aeroviários e administrar terminais não delegados.

- Sedur

Criada pela Lei nº 8.538, de 20 de dezembro de 2002, tem por finalidade formular e executar a política estadual de desenvolvimento urbano. Essa secretaria tem na sua estrutura a Diretoria de Mobilidade Urbana e Interurbana, responsável por formular, implementar, acompanhar e avaliar a Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana, assegurando a mobilidade no interior das cidades e entre as cidades que integram a rede urbana, bem como os instrumentos necessários para a sua implementação e pelo desenvolvimento dos programas e projetos indicados na Política Estadual de Mobilidade Urbana e Interurbana.

- Comissão de Coordenação de Transportes de Passageiros da RM de Salvador

Instituída pelo Decreto nº 7.417, de 19 de agosto de 1998, da Bahia com a finalidade de planejar e coordenar as ações dos diversos agentes públicos e privados, visando ao desenvolvimento e implementação do Sistema Integrado Multimodal de Transporte de Passageiros para a RM de Salvador, porém nunca entrou em funcionamento.

- Companhia de Transporte da Bahia (CTB)

A antiga Companhia de Transporte de Salvador (CTS) foi transferida ao estado em maio de 2013, passando a denominar-se Companhia de Transporte da Bahia (CTB). Anteriormente responsável pela operação do trecho ferroviário, interligando a área do subúrbio a um dos principais subcentros de comércio e serviços da cidade, a Calçada, passa a assumir a gestão do sistema de transporte metropolitano sobre trilhos. Este sistema envolve o município de Salvador e Lauro de Freitas, atendidos pela rede de metrô; Salvador e Simões Filho, pelo sistema VLT e as linhas alimentadoras e terminais e estações de transbordo, assumidas em parte pelo estado e parte pelos municípios.

Não existe nenhum órgão responsável especificamente pela gestão compartilhada de todos os modos de transportes na RM de Salvador.

Governos municipais da RM de Salvador

I. Prefeitura Municipal de Salvador

No município de Salvador, com base nos instrumentos legais: Lei Complementar (LC) nº 32/2002, leis nºs 6.085/2002, 6.456/2004, 7.610/2008, 7.650/2009 e 8.376/2012, a gestão e o planejamento do transporte municipal estão em acordo com a seguinte estrutura:

- Conselho Municipal de Transporte (CMT)

Órgão Colegiado representativo da comunidade na gestão da política de transporte da cidade, com caráter consultivo, fiscalizador e deliberativo, sendo integrante da estrutura da Secretaria Municipal dos Transportes e Infraestrutura (Setin) – Lei nº 6.588/2004 –, de acordo com o art. 250 da Lei Orgânica e a Lei nº 4.971/1995, publicada no *Diário Oficial do Município*, de 4 de janeiro de 1995. O Conselho Municipal de Transporte é composto por 28 membros, sendo sete do Executivo Municipal; sete do Legislativo Municipal e quatorze de entidades representativas dos trabalhadores e da sociedade civil (Rocha, 2009).

- Secretaria Municipal de Urbanismo e Transporte (Semut)

A partir da Lei nº 8.376/2012 (Salvador, 2012) incorporou as competências relacionadas ao planejamento dos transportes, regulação e controle dos serviços municipais de transportes públicos de passageiros, anteriormente a cargo da Secretaria Municipal de Transportes e Infraestrutura, bem como as relativas ao licenciamento e fiscalização ambiental, a cargo da Superintendência do Meio Ambiente, extinta por esta lei.

- Superintendência de Trânsito de Transporte de Salvador (Transalvador)

Criada pela Lei nº 7.610, de 20 de dezembro de 2008, absorveu as funções da Superintendência de Transporte Público (STP) e da Superintendência de Engenharia de Tráfego (SET), e tem por finalidade gerir o Sistema de Transporte Público do Município de Salvador, o Sistema de Trânsito, os estacionamentos públicos do município de Salvador e executar as atividades previstas no Código de Trânsito Brasileiro.

- CTS

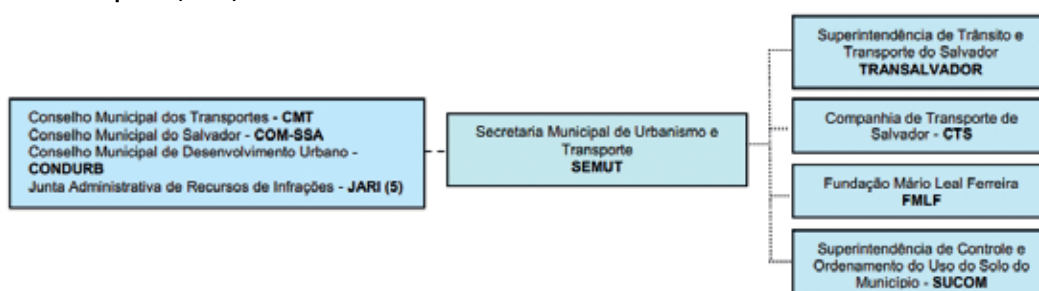
Constituída pela Lei nº 4.103/1990, foi modificada pelas Leis nºs 4.278/1990, 4.533/1992 e 5.245/1997, tendo por finalidade implantar e explorar os serviços públicos de transportes metroviário e ferroviário de competência ou delegados ao município, e seus subsistemas de transportes, foi transferida ao estado em 2013, tendo ampliada suas finalidades.

- Fundo de Desenvolvimento do Transporte Coletivo por ônibus de Salvador Fundetrans)

Criado pela Lei nº 4.534, de 21 de maio de 1992, tem por finalidade promover o desenvolvimento e modernização do transporte coletivo do município de Salvador e gerenciar o processo de compensação tarifária entre as empresas operadoras do Sistema de Transporte Coletivo por ônibus de Salvador (Rocha, 2009).

FIGURA18

Organograma da prefeitura municipal de Salvador – estrutura de gestão e planejamento de transporte (2013)



Fonte: Site PMS, 2013.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

II. Prefeitura Municipal de Camaçari

- Superintendência de Trânsito e Transportes
- Conselho Municipal da Cidade (Criado pela da Lei Municipal 1.115/2010)

III. Prefeitura Municipal de Dias D'Ávila

- Secretaria de Desenvolvimento e Transporte

IV. Prefeitura Municipal de Mata de São João

- Secretaria de Planejamento e Meio Ambiente
- Conselho da Cidade de Mata de São João (Lei nº 445/2010, de 30 de agosto de 2010)

V. Prefeitura Municipal de São Sebastião do Passé

- Secretaria de Planejamento Urbano e Desenvolvimento Econômico

VI. Prefeitura Municipal de São Francisco do Conde

- Departamento de Trânsito e Transporte

VII. Prefeitura Municipal de Madre de Deus

- Secretaria de Infraestrutura e Obras Públicas
- Secretaria de Serviços Públicos

VIII. Prefeitura Municipal de Vera Cruz

- Superintendência de Trânsito
- Conselho Municipal de Trânsito

IX. Prefeitura Municipal de Itaparica

- Superintendência de Transportes

X. Prefeitura Municipal de Lauro de Freitas

- Secretaria de Trânsito, Transporte e Ordem Pública (Settop)
- Conselho Municipal de Política Urbana do Município de Lauro de Freitas (CMPU) integração das políticas fundiária e de habitação, de saneamento ambiental e de trânsito, transporte e mobilidade urbana (Lei nº 1.169, de 16 de janeiro de 2006)

XI. Prefeitura Municipal de Candeias

- Secretaria de Trânsito e Transportes
- Conselho Municipal da Cidade de Candeias (Decreto nº 24/2010 de 23 de novembro de 2010)

XII. Prefeitura Municipal de Simões Filho

- Secretaria de Transportes

XIII. Prefeitura Municipal de Pojuca

- Diretoria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

4 A GOVERNANÇA DAS FPICs METROPOLITANAS NA ÓTICA DOS GESTORES MUNICIPAIS

A visão da governança das FPICs referentes ao uso do solo, transportes e saneamento básico na RM de Salvador segundo os gestores e técnicos de cada um dos treze municípios integrantes da RM, sob a perspectiva metropolitana, constituiu-se em importante instrumento de balizamento da efetividade do aparato institucional existente para uma governança metropolitana.

Com intuito de avaliar de forma qualitativa a situação da governança das FPICs na RM de Salvador, foram realizadas entrevistas com atores selecionados e relevantes na gestão das FPICs, entre estes gestores e técnicos municipais de cada município integrante da RM.

Os aspectos abordados buscaram identificar os atores que intervêm efetivamente na governança da FPIC de uso do solo, de transportes e do saneamento, assim como a prática da gestão destes serviços sob a perspectiva da integração e articulação para resolver problemas ou questões comuns.

A partir das visões específicas e localizadas dos diversos atores buscou-se a compreensão do conjunto da região metropolitana do ponto de vista da gestão, abordando a estrutura institucional, os instrumentos e a prática de planejamento, a gestão democrática e a articulação intermunicipal e intersetorial:

- Estrutura Institucional: competências e estrutura institucional considerando o corpo técnico e a estrutura administrativa, além da efetiva gestão de cada FPIC.
- Instrumento de Planejamento e Projetos: planos municipais ou regionais, com abordagem metropolitana ou submetropolitana, assim como os principais projetos e obras setoriais relativas às FPICs executados ou programados em um horizonte de cinco anos atrás ou à frente.
- Gestão Democrática: existência de organizações de participação e controle social na gestão e implementação de grandes empreendimentos relacionados a estas FPICs; principais atores, público, privado e da sociedade civil organizada, que atuam na gestão destes serviços.
- Articulação/integração: articulação entre municípios da RM de Salvador ou com o estado na gestão das FPICs, considerando a existência de instâncias de articulação no planejamento ou na implantação de empreendimentos.

4.1 Governança da FPIC uso do solo na RM de Salvador

Os municípios da RM de Salvador apresentam situações bem distintas quanto à estrutura institucional (corpo técnico, estrutura administrativa e legislação específica) destinada à gestão do uso do solo. No que concerne à organização administrativa encontra-se desde uma estrutura mais complexa, com órgão próprio (secretaria ou superintendência) para tratar do uso do solo em suas diferentes dimensões (planejamento, licenciamento, fiscalização), até uma estrutura mais simplificada ou limitada, com um setor, ou mesmo a simples atribuição a um profissional para o licenciamento de construção na cidade. Nestas circunstâncias, a capacidade de implementar ações de fiscalização, em face do reduzido quadro técnico, é de pequeno alcance.

Então, alguns municípios que apresentam maior complexidade urbana e arrecadação financeira dispõem de estruturas especializadas com corpo técnico específico e especializado

para este serviço, assim como atribuições bem definidas para o planejamento, licenciamento, a exemplo de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas. Enquanto outros, como Itaparica, Pojuca e São Sebastião do Passé têm uma administração mais fragilizada e o uso do solo é uma função desempenhada em meio a outras competências de uma secretaria (às vezes as três FPICs objetos da pesquisa), ou centrada em um funcionário, em geral, restritas ao licenciamento de imóveis.

A articulação entre os municípios da RM de Salvador para resolução de questões comuns referentes ao uso do solo, na prática, não existe. Faltam canais de articulação e cooperação efetivos, assim como condicionantes institucionais que induzam à articulação, tutelados ou não pelo estado. A necessidade de um canal de articulação para promover a integração metropolitana e a referência à Conder como antigo órgão de planejamento metropolitano foram recorrentes durante as entrevistas.

As tentativas de articulação por meio de consórcio ou outras formas de parceria mostraram-se incipientes ou sem efetividade prática. O consórcio Costa dos Coqueiros, que envolve parte dos municípios da RM de Salvador, promoveu diálogos iniciais para uma gestão comum, como, por exemplo, para elaboração do plano de saneamento básico, sem obter êxito. A falta de eficiência do consórcio foi atribuída, pelo município de Camaçari, à falta de vontade e de preparo político para resolução dos problemas, além do enfraquecimento da instituição ante as modificações na gestão em consequência das eleições municipais e à falta de corpo técnico qualificado.

É consensual, também, a necessidade de integração dos municípios para resolução das questões de natureza territorial, decorrentes da gestão do uso do solo. São evidentes os conflitos nas áreas limítrofes entre municípios, principalmente decorrentes de programas de expansão urbana e provenientes da relação com as comunidades residentes nestas áreas, onde ficam evidentes a indeterminação do ente responsável pelo atendimento das necessidades urbanas locais. Nesta situação, encontra-se condomínio situado nos limites do município de Salvador, mas cuja acessibilidade ocorre pelo município de Lauro de Freitas e do mesmo modo e como consequência, o atendimento dos serviços públicos de transporte, coleta de lixo, educação etc. As querelas centram-se na pressão pela redefinição dos limites territoriais ou pela divisão das atribuições na prestação dos serviços públicos.

Tais situações geram manifestações públicas a favor da incorporação da comunidade afetada ao município pelo qual se sentem mais atendidos e revelam a necessidade prática de constituir uma governança metropolitana e de canais de cooperação e articulação para diálogos constantes entre estes municípios. Além destes serviços, questões como arrecadação municipal, população eleitoral, licenciamento e habite-se são afetadas, gerando duplicação e desvios de responsabilidades entre os municípios. A maioria dos municípios afirmou possuir conflitos de gestão com municípios vizinhos nas áreas limítrofes (figura 19), excetuando-se apenas o município de Madre de Deus, que é uma Ilha, e São Sebastião do Passé.

FIGURA 19

RM de Salvador: municípios com situações de conflitos territoriais e de gestão do uso do solo



Elaboração da equipe com informações obtidas junto às administrações municipais.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A figura 20 permite observar, pelas manchas de ocupação, quais os municípios cuja expansão urbana apresenta tendências à conurbação ou de ocupação em áreas limitrofes.

A incompatibilidade entre os limites do Território de Identidade Metropolitano (TI) de Salvador, adotado pelo governo do estado como unidade de planejamento e a RM de Salvador, cuja composição foi estabelecida pelas leis: LCF nº 14/1973, LCE nº 30/2008 e LCE nº 32/2009 tem sido responsabilizada pelo desalinhamento das políticas públicas nos municípios da região.

Exemplo disto é a não integração do município de São Francisco do Conde ao (TI) de Salvador, o que, segundo a visão do município, alija-o da alocação de investimentos, fazendo que os problemas de natureza comum não sejam tratados de forma adequada, pois são discutidos com outro TI no qual o município se encontra inserido. Reitera, portanto, a necessidade de uma governança da RM de Salvador e de políticas metropolitanas.

FIGURA 20
RM de Salvador: ocupação urbana



Elaboração da equipe.

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Quanto aos instrumentos de planejamento, destaca-se a ausência de um plano integrado de desenvolvimento metropolitano atualizado que forneça bases e diretrizes de desenvolvimento para a região. Os PDDUs existentes, já se encontram em período de revisão e têm caráter local. Também há ausência de um organismo que forneça anuência prévia para licenciamento de empreendimentos em área metropolitana, sobretudo nas questões específicas que demandam convergência de interesses.

Em consequência, os grandes projetos do governo do estado, cuja abrangência atinge mais de um município, têm demandado a elaboração ou revisão de instrumentos de planejamento urbano de âmbito regional mais abrangentes que o nível local, a exemplo do Sistema Viário Oeste e do Metrô Salvador/Lauro de Freitas.

Em relação à questão da participação e controle social, a população pouco interfere no planejamento e parcelamento do solo metropolitano. Os municípios não têm Conselhos da Cidade efetivos, alguns estão recém-instituídos, mas não foram empossados. A fragilidade de instâncias de participação social revela a frágil participação e controle social na gestão do uso do solo municipal. No nível estadual, há o ConCidades, vinculado à estrutura da Sedur,

com abrangência estadual, apesar de ter atribuições sobre questões metropolitanas há uma diluição do foco. Porém, não existe, um conselho metropolitano *strict sensu* que contemple a participação dos entes federados e demais atores, considerando suas respectivas formas de participação, atribuições, responsabilidades, direitos e deveres.

No entanto, na prática identifica-se um nível de articulação específica direcionada à implantação de parcelamento do solo e, em menor intensidade, de grandes projetos, sobretudo no município de Salvador, em que se faz presente alguns atores: além do próprio empreendedor, entidades de classe como o IAB, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea), Sindicato dos Engenheiros (Senge), Sociedade Brasileira de Urbanismo (SBU); entidades do setor privado, a exemplo do Sinduscon, da Associação dos Empresários do Mercado Imobiliário (Ademi) e da Federação das Indústrias da Bahia (Fieb), este último vem, inclusive, promovendo debates sobre a retomada do planejamento metropolitano. No setor público, o uso do solo metropolitano consta da pauta dos órgãos de planejamento e execução de obras do estado – Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan), Sedur, Conder – além dos órgãos ambientais e do Ministério Público.

Conclui-se, enfim, que a FPIC relativa ao uso do solo na RM de Salvador não ocorre sob a égide de uma governança metropolitana. As administrações fazem seu planejamento e gestões do uso do solo de forma isolada, apesar de ocorrerem situações em que se torna evidente a necessidade de solução conjunta, demandando canais de articulação e cooperação efetivos, assim como aporte financeiro específico.

4.2 Governança da FPIC transporte na RM de Salvador

O transporte corresponde a uma das mais relevantes FPICs no âmbito das regiões metropolitanas, responsável por intensos fluxos de pessoas e mercadorias e exerce papel fundamental na interação e relação funcional entre os municípios, afetando o cotidiano da população e a dinâmica metropolitana. É uma função percebida por todos os cidadãos, e a eficiência na prestação deste serviço afeta diretamente a qualidade de vida e o desenvolvimento da região.

Diferentes níveis de organização para a prestação deste serviço são percebidos nos municípios da RM de Salvador, desde estruturas específicas que regulam diferentes modos (ônibus intraurbano, mototáxi, táxis) à ausência de qualquer controle sobre este serviço. De um modo geral, os municípios não operam o serviço de transporte sob a perspectiva metropolitana.

A responsabilidade do serviço intermunicipal cabe à Agerba, substituindo em certa medida a atuação dos municípios. No entanto, a atuação desta agência dá-se de forma desarticulada nos municípios, apesar de a Agerba atender as demandas de transporte municipal reivindicadas pela população ou pela administração (novos roteiros), não há um planejamento local ou regional.

Não existem canais formais de articulação entre os municípios, mas existem demandas que induzem acordos entre estes, na busca por soluções de problemas, como, por exemplo, o do transporte de um município circulando em outro, implicando questões de fiscalização e organização do serviço.

Como instrumento de planejamento, nenhum município possui plano de mobilidade, conforme define a Lei da Política Nacional de Mobilidade para municípios com mais de

20 mil habitantes, e, como agravante, não existe um plano de transporte integrado para os municípios da RM de Salvador. Consta da programação da Sedur a elaboração de um Plano de mobilidade para a RM de Salvador que tem como referência a Pesquisa O/D concluída em 2012.

Os municípios que demonstraram maior nível de organização e complexidade do setor de transportes foram Salvador, Camaçari, Lauro de Freitas, que além da regulamentação têm estrutura de fiscalização. Dentre os municípios de menor porte, merece destaque o município de Vera Cruz, que apesar da menor complexidade apresentou estrutura administrativa específica para cuidar do transporte e do trânsito, lei de regulamentação de todos os modos existentes no município, cadastro e fiscalização.

A quase totalidade dos municípios dispõe de estruturas administrativas destinadas à gestão de transporte e trânsito, no entanto observa-se que têm sua atuação direcionada para o transporte motorizado, sem política pública específica para o transporte não motorizado, apesar do alto percentual de utilização dos modais não motorizados (bicicletas e modo a pé), próximo aos 40%, como indicado na Pesquisa O/D da RM de Salvador. Esta situação torna-se mais contraditória, ao se considerar que na maioria dos municípios (pelo seu porte), o transporte não motorizado, especialmente o modo a pé, predomina sobre todos os outros. No período mais recente algumas ações vêm sendo adotadas pelo governo do estado e prefeituras municipais de Salvador, Camaçari e Lauro de Freitas.

Na escala intraurbana, destaca-se o uso do modo mototáxi como meio de transporte que está mais presente nos municípios da RM, como em Candeias, São Francisco e Simões Filho, além de táxis e vans. Chama a atenção a falta de regulamentação dos modos de transporte intraurbano nos municípios, no entanto o mototáxi foi citado de forma recorrente como o modal mais regulamentado.

O transporte metropolitano na escala intermunicipal tem sua organização e gerenciamento sob a responsabilidade da Agerba como parte do subsistema metropolitano. Recentemente foi elaborada a Pesquisa O/D da RM de Salvador, contudo não existe um plano de transportes metropolitano feito pela Agerba ou plano de mobilidade metropolitano feito pela Sedur, em sua competência de planejamento metropolitano. O município, segundo seus interlocutores, tem atuação limitada, restrita a encaminhamento de pleitos à Agerba.

A metrópole Salvador é o município onde a falta de uma gestão metropolitana mais se evidencia, pois concentra a maior parcela dos fluxos de integração metropolitana para trabalho, estudo e lazer. A falta de mecanismos de regulação e controle no campo dos transportes que transitam no município gera impactos sobre as estruturas locais (estações rodoviárias, pontos de ônibus, vias etc.) e no seu território não administrados.

A interferência da função transporte no cotidiano das cidades tem grande abrangência, seja do ponto de vista social, dos fluxos urbanos e na dinâmica urbana em geral, exigindo, desse modo, maior atenção às instâncias de participação e controle social. Nota-se, nas administrações municipais, ausência de conselhos ou fóruns que tratem da função transporte. No entanto, constatou-se a existência de diálogos entre a sociedade e o poder público para solicitação de demandas por meio de canais de comunicação como ouvidorias, 0800 e outros, além de articulações entre o setor público, associações de transporte e cooperativas que atuam na área para melhor operacionalizar o serviço.

Integra o ConCidades Bahia a Câmara Técnica de Mobilidade que, apesar de não ser específica da RM de Salvador, tem competência sobre a questão. Cabe ressaltar que, derivado das manifestações ocorridas em prol do passe livre em junho de 2013, foi criado um grupo de trabalho no âmbito desta Câmara Técnica, incluindo integrantes do Movimento Passe Livre, para discutir e pactuar caminhos para a mobilidade no estado.

Independentemente dos espaços, há níveis diferenciados de interferência da sociedade. Os empresários das empresas de ônibus, por meio do seu sindicato (SETPS), têm peso relevante na gestão do transporte, especialmente em Salvador, pois na falta de mecanismos legais acabam tendo a “liberdade de agir”. Outros movimentos, entre os quais o grupo estudantil, têm conquistas logradas com as manifestações em relação a tarifa e meia passagem estudantil, estendida à meia passagem também para os fins de semana e o aumento do número de postos de recarga e do horário de atendimento.

4.3 Governança da FPIC saneamento básico na RM de Salvador

A prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário nos municípios da RM de Salvador é realizada por concessão da Embasa. De modo recorrente, a estrutura administrativa municipal para tratar deste serviço evidenciou-se frágil, com poucos funcionários, e geralmente vinculada às secretarias de serviços públicos ou de infraestrutura. Assim, em diversos relatos, as informações quanto ao serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário mostraram-se deficientes.

Situações de desalinhamento entre os municípios e a Embasa foram relatadas, na medida em que os municípios alegavam que a concessionária atuava em seu território, muitas vezes, sem qualquer comunicação ou articulação com a administração municipal, especialmente para a expansão da rede e para manobras operacionais, ocasionando problemas como interrupção do tráfego, dentre outros. O município de Lauro de Freitas destacou, ainda, que para minimizar problemas desta natureza está elaborando um decreto que regule, através de uma sistemática, a atuação da Embasa em seu território.

Em relação à destinação dos resíduos sólidos existem diferentes atores e arranjos para sua operacionalização, sendo levados para aterros ou “lixões”. São, em algumas situações, operados pelos próprios municípios, por grupos privados ou por empresa pública de direito privado que atuam nesta área para atender a demanda dos municípios da região.

Apesar de ter havido nos anos de 1995 a 1997 uma formatação dos arranjos para atendimento deste serviço na RM pelo governo do estado através da Conder, com a implantação de aterros compartilhados para serem geridos pelos municípios, houve a transformação destes arranjos e, atualmente, existe a predominância de uma lógica privada, mediante a oferta de diferentes serviços (coleta, destinação final e até elaboração de planos de gestão etc.). É relevante a atuação da empresa Hera Ambiental (que possui um aterro privado em São Francisco do Conde), da Limpec (empresa pública de interesse privado do município de Camaçari), além da Bahia Transferência e Tratamento de Resíduos Ltda. (Battre), que administra o Aterro Metropolitano Centro de Salvador e faz parte do mesmo grupo da Hera Ambiental. Em entrevista realizada junto ao representante da Hera Ambiental e da Battre, este informou do interesse do grupo em ampliar sua atuação na RM de Salvador, nos municípios da Ilha (Itaparica e Vera Cruz), que atualmente têm um lixão, com a implantação de uma estação de transbordo no município, encontrando-se em estudo a localização de terreno. De acordo com a Limpec, esporadicamente atendem aos

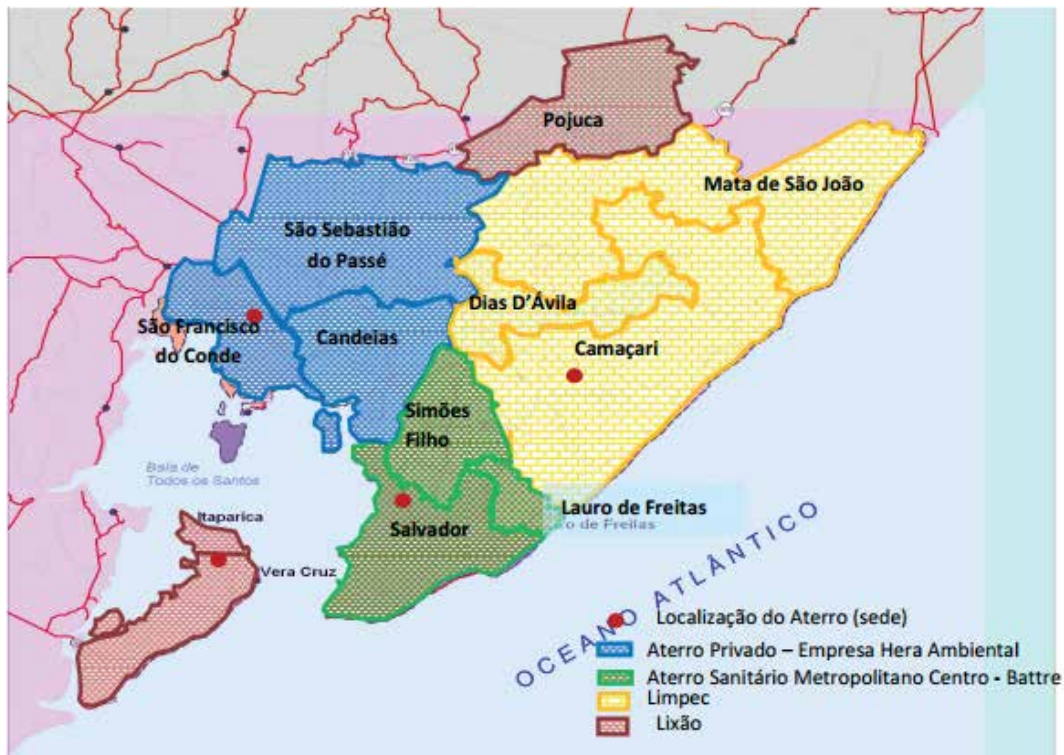
municípios de São Sebastião do Passé, Pojuca, Candeias e Lauro de Freitas, em virtude de problemas técnicos e políticos.

Além das empresas que atuam na destinação final é relevante a atuação de empresas terceirizadas na realização do serviço de limpeza urbana e coleta de resíduos domiciliares.

A figura 21 indica a distribuição espacial da destinação final dos resíduos sólidos na RM de Salvador, indicando a localização dos aterros nos municípios, a especialização do agrupamento dos municípios atendidos por cada aterro e as respectivas empresas que os administram.

FIGURA 21

RM de Salvador: organização da destinação final de resíduos sólidos nos municípios



Elaboração da equipe a partir de entrevistas

Obs.: Imagem cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

Os resíduos de origem hospitalar são tratados na maior parte dos municípios pela empresa privada Serquip. No entanto, há municípios que descartam de forma irregular seus resíduos hospitalares, como Pojuca, que atualmente também descarta seus resíduos hospitalares no “lixão”, em célula específica.

No que se refere às formas de participação social, destaca-se a ausência de conselhos no âmbito municipal com atribuição para estes serviços. Na esfera estadual, a Câmara Técnica de Saneamento (CT-SAN) cumpre este papel, sendo sua abrangência em todo o território estadual. A CT-SAN atua sobre as quatro vertentes do saneamento objeto deste trabalho: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos e macrodrenagem. Destaca-se, ainda, a ocorrência de audiências e consultas públicas bem como oficinas, quando da elaboração de planos e projetos.

Há uma total ausência de instrumentos de planejamento nesta área. Nenhum dos treze municípios da RM de Salvador tem o Plano de Saneamento Básico concluído e aprovado, conforme preconiza a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007). Alguns municípios encontram-se com o plano em elaboração, outros já têm os Termos de Referência elaborados e outros ainda nem começaram. Ademais, constatou-se que são tímidas as ações de educação ambiental e coleta seletiva, encontradas apenas nos municípios de Lauro de Freitas, Camaçari, São Francisco do Conde e Salvador.

Os Planos Estaduais de resíduos sólidos, abastecimento de água e esgotamento sanitário da RM de Salvador encontram-se em processo de licitação.

Os principais atores na área do saneamento básico são: *i)* do setor público – os municípios, a Embasa, a Agersa, os órgãos ambientais e de planejamento e execução de obras do estado, como Sedur e Conder; *ii)* do setor privado – as empresas prestadoras de serviço como a Hera Ambiental, a Batre e a Ecolurb; e *iii)* da sociedade civil organizada – Concidades e associações de catadores e entidades profissionais, como Crea e Senge.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este relatório conclui-se a etapa de levantamentos e análises da governança Metropolitana em Salvador, componente do *Projeto Governança Metropolitana no Brasil*. A partir de levantamentos documentais e de entrevistas qualificadas com agentes públicos municipais e estadual nas áreas referentes às FPICs selecionadas – saneamento, transportes e uso do solo – podem ser feitas as seguintes considerações:

Quanto à estrutura institucional para a gestão das PICs 5.1

Existe uma significativa desigualdade entre os municípios da RM de Salvador, mantida mesmo quando se exclui Salvador, que possui uma realidade singular perante os demais. Esta desigualdade se observa em relação à capacidade financeira e de gestão dos municípios que são bem distintas e que se refletem no nível de organização para a gestão das FPICs, sendo agravado pela falta de um planejamento integrado da RM.

Em termos de estrutura institucional constatou-se no âmbito municipal limitações relativas ao corpo técnico disponível e aos instrumentos de política urbana elaborados. A descontinuidade partidária nas gestões municipais corresponde a outro aspecto citado de forma recorrente como fator relacionado à ausência de informações sistematizadas, necessárias para a continuidade da gestão, implicando a necessidade de novas iniciativas para a gestão das FPICs a cada governo.

Verifica-se um vazio institucional, normativo e operacional para o planejamento e gestão metropolitana na estrutura do estado, não havendo uma atuação efetiva relativa ao planejamento metropolitano ou que agregue o planejamento setorial na região. Apesar disto, as FPICs analisadas, exceto a do uso do solo, sobretudo no que tange aos aspectos operacionais, têm seu planejamento e gestão sob a responsabilidade de órgãos de abrangência estadual, que adotam como recorte parte ou o conjunto dos municípios da RM de Salvador: Agerba para o transporte; Embasa para saneamento (água e esgotamento sanitário).

Para o uso do solo não há uma entidade metropolitana atuando especificamente na elaboração de planos ou na análise e anuência prévia para parcelamentos do solo em regiões

metropolitanas, nos termos da Lei nº 6766/1979. Na RM de Salvador esta função foi desempenhada pelo antigo órgão metropolitano Conder até 2008.

Há, desse modo, significativa fragilidade institucional, em nível local e estadual, para o tratamento da questão metropolitana das FPICs na RM de Salvador, sobretudo no que tange a articulação e integração das políticas setoriais.

Quanto ao planejamento das FPICs 5.2

A falta de planejamento metropolitano também é reflexo da desestruturação administrativa e institucional para tratar da questão metropolitana no estado registrando-se um incipiente planejamento territorial na escala metropolitana.

Na área de saneamento básico destaca-se a existência de planos de expansão e operacionais para abastecimento de água e esgotamento sanitário elaborados pela Embasa. O plano Estadual de manejo de águas pluviais contempla um recortemetropolitano – Região de Desenvolvimento Sustentável (RDS) – e encontra-se em fase de licitação. Das subáreas do saneamento abordadas, a macrodrenagem é a que apresenta maior fragilidade. Para os resíduos sólidos, apesar de existir um plano de regionalização para a RDS que abrange a RM de Salvador, na prática prevalece a lógica econômica nas articulações que formatam o arranjo de gestão existente. A relação tem se dado entre as empresas atuantes na área e cada município, de forma individual. Assim, a regionalização existente corresponde à área de atendimento de cada aterro/empresa e não a um agrupamento compartilhado entre os municípios.

O planejamento e o ordenamento do uso do solo na RM de Salvador ocorrem de forma fragmentada, sob a gestão de cada município nos limites do seu território. Não existe integração de políticas, em nível territorial ou setorial.

O transporte intermunicipal na Bahia é regulado pela Agerba e a RM de Salvador faz parte do sistema no subsistema metropolitano de Salvador. Não existe um plano de mobilidade urbana regional envolvendo os diversos modais. Para o sistema rodoviário existe uma regulação das linhas que ligam os municípios a Salvador. O transporte náutico composto pelo sistema *ferry-boat*, lanchas e barcas, tem o sistema de horários e preços controlados pela Agerba, mas possuem programações e sistemas de funcionamento próprios por tipo de transporte: o *ferry-boat* e as lanchas que articulam Salvador aos municípios da ilha de Itaparica, enquanto as barcas que fazem o transporte do continente para as demais ilhas estão submetidas apenas ao controle da Capitania dos Portos quanto à segurança, não tendo regulação de preços ou horários.

Um importante subsídio para o planejamento do transporte metropolitano é a Pesquisa O/D da RM de Salvador de 2012, concluída em 2013, que identifica as características dos deslocamentos usuais da população. Apesar disto não existe um plano de mobilidade para a RM, sendo objetivo da Sedur sua elaboração.

Em síntese, no âmbito do governo do estado, a gestão metropolitana das FPICs é feita setorialmente adotando-se como região de referência, ora o território definido como Região Metropolitana, ora o Território de Identidade Metropolitano de Salvador, que difere em parte do primeiro além de outros recortes territoriais que contemplam apenas parcialmente a RM de Salvador, segundo as peculiaridades temáticas. Existem planejamentos operacionais e setoriais que não dialogam entre si.

Quanto à articulação intermunicipal e interfederativa na RM de Salvador 5.3

As articulações intergovernamentais, apesar de previstas nos Planos Diretores Municipais de Salvador e Camaçari, na prática não são realizadas.

As iniciativas de gestão compartilhada devem-se às experiências de gestão associada de resíduos sólidos e aos consórcios públicos. Na RM de Salvador existem dois consórcios públicos: Costa dos Coqueiros e Recôncavo, mas cujo funcionamento tem sido incipiente, não avançando em articulações consistentes para o equacionamento dos problemas comuns.

Quanto à participação e controle social 5.4

São poucos os municípios que possuem conselhos da cidade empossados e efetivos com atuação nas áreas das FPICs pesquisadas. Foram mais reconhecidos os conselhos de meio ambiente que teriam alguma atuação nas questões relativas a saneamento. Na vertente de transporte, apesar de serem quase ausentes os conselhos com participação social no nível municipal, foi identificado o papel das cooperativas e associações, como atores que intervêm na área.

No âmbito estadual, destaca-se a atuação do ConCidades Estadual vinculado à Sedur, que possui Câmaras Técnicas setoriais de Saneamento, mobilidade e planejamento territorial. No entanto, abrangem todo o território estadual, não se constituindo como um conselho de natureza metropolitana no sentido estrito. Assim, a RM de Salvador não dispõe de arranjo institucional que contemple a participação, tanto dos entes federados envolvidos como da sociedade civil organizada para tratar das questões relativas à RM.

Quanto aos investimentos 5.5

Existe uma gama relevante de empreendimentos e investimentos no território da RM de Salvador, sejam de iniciativa privada ou do poder público. Predominam os investimentos públicos com recursos da União – PAC 2, PAC Mobilidade, Ouvidoria-Geral da União (OGU) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) – em sua maioria sob a responsabilidade do estado que, de modo geral, apresenta maior capacidade financeira para bancar a contrapartida e de gestão através da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (SICM), Sedur, Seplan e Seinfra. Apesar do volume expressivo de empreendimentos implantados e em implantação, não existe uma base de planejamento integrado que articule as diversas ações, proporcionando sinergia entre as ações e evitando deseconomias urbanas. Cada empreendimento considera, individualmente, as oportunidades locais oferecidas, cujo impacto sobre as outras dimensões da dinâmica metropolitana não são levados em consideração. Este processo tem intensificado os conflitos, ampliando demandas e aumentando a complexidade e dificuldade das soluções.

Quanto à governança destes grandes investimentos, em sua maioria, não contaram com a participação da sociedade civil organizada. A participação, quando houve, limitou-se aos sindicatos, associações e entidades de classes como IAB, o Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon), Sindicato dos Petroleiros (Sindpetro), Federação das Indústrias do estado da Bahia (Fieb) e de associações de moradores. No nível do monitoramento e controle, foram citados órgãos ambientais como o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Inema) e órgãos de controle das contas públicas – Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Contas da União e Secretaria de Fazenda (TCE, TCU e Sefaz). As audiências públicas são as formas mais recorrentes de consulta pública, atribuídas a obrigações legais, em muitas das situações.

Como interesses públicos associados aos empreendimentos levantados foram identificados: geração de emprego e renda, fomento à economia local; melhoria das condições de mobilidade, revitalização de áreas degradadas, aumento da circulação de turistas e de arrecadação de impostos, assim como a melhoria da qualidade de vida da população através do aumento da cobertura de esgotamento sanitário e diminuição de doenças associadas à falta de saneamento básico. Em termos de interesses privados destacaram-se o desenvolvimento de atividades econômicas decorrentes da organização e requalificação urbana; exploração da concessão de rodovias, além dos interesses das empresas contratadas para execução das obras e estudos.

REFERÊNCIAS

- BAHIA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Estudo da rede urbana do estado da Bahia**. Salvador: Sedur, 2010.
- _____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. **Plano de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos para o estado da Bahia. Memorial Descritivo**. Bahia: Sedur, dez. 2012. v.1.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília, 5 out. 1988.
- CARVALHO, Inaiá Maia Moreira; PEREIRA, Gilberto Corso. (Org.). **Como anda Salvador e sua região metropolitana**. Salvador: Edufba, 2008. 228 p. grafs; mapas.
- FERNANDES, Cláudia Monteiro. **Dinâmica demográfica: região metropolitana de Salvador**. Salvador: Observatório das Metrôpoles, 2010.
- FILGUEIRAS, Raimundo Mattos. **O transporte rodoviário intermunicipal de passageiros na região metropolitana de salvador – RMS**. Salvador: Agerba, 2010. (Estudo cedido pelo autor).
- FRANCO, Carlos Rodolfo Lujan; BAGGI, Márcia Sampaio; TORREÃO, Maria das Graças Ferreira. Governança na região metropolitana de Salvador: como estamos? *In*: COSTA, Marco Aurélio; TSUKUMO; Isadora Tami Lemos (Org.). **40 anos de região metropolitana no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.
- FUSCO, Renato Santos Wilson. Regiões metropolitanas do Nordeste: origens, destinos e retornos de migrantes. **Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, Brasília, ano 20, n. 39, p. 101-116, jul./dez. 2012.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/>>. Acesso em: jun. 2013.
- _____. **Cidades: histórico do município de Candeias**. Rio de Janeiro: IBGE, [s.d.]. Disponível em: <<http://cod.ibge.gov.br/9X6D>>.
- LOSADA, Paula. **Consórcios públicos – um novo instrumento de cooperação federativa: entrevista**. [30 de maio, 2007]. Cuiabá: Secom/MT. Entrevista concedida a André Xavier. Disponível em: <<http://www.mt.gov.br/imprime.php?sid=143&cid=31582>>.
- LOUREIRO, Aline Linhares. **Gestão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no estado da Bahia: análise de diferentes modelos**. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.
- PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. Brasília: PNUD, 2013.
- ROCHA, Francisco Ulisses Santos. **Gestão de transportes na região metropolitana de Salvador**. Salvador: Sedur, 2009.

SALVADOR. Lei nº 8.376 de 2012. Modifica a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal do Salvador e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**, Salvador, 25-26 dez. 2012.

SANTOS, Luiz Chateaubriand Cavalcanti. **Novos baianos**: inserção de imigrantes no mundo do trabalho da região metropolitana de Salvador. Salvador: PED-RMS, 2006.

SILVA, Érica Tavares. **Censo 2010**: as metrópoles na dinâmica demográfica. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, fev. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrololes.net/download/metrololes_censo.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BAHIA. Secretaria de Infraestrutura. **Apresentação da síntese dos resultados da pesquisa de mobilidade na Região Metropolitana de Salvador**. Salvador: Derba, jun. 2012.

BORGES, Igor Alves; DELGADO, Juan Pedro Moreno. Consórcio público na gestão da mobilidade metropolitana: alternativa de arranjo institucional para gestão compartilhada de redes integradas de transporte. *In*: SEMINÁRIO URBANISMO NA BAHIA, 2., 7-8 nov. 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: Faculdade de Arquitetura da UFBA, 2012. Disponível em: <http://www.lugarcomum.ufba.br/urbanismonabahia/arquivos/anais/ex3_mobilidade-metropolitana.pdf>. Acesso em: jun. 2013.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009)**: diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Brasília; Rio de Janeiro: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1813).

MOURA, Rosa; DELGADO, Paulo. **Tipologia dos deslocamentos pendulares para trabalho e/ou estudo** – Brasil 2010. Iparde: Curitiba, 2010. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/>>. Acesso em: jun. 2013.

SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. Regiões metropolitanas e serviços públicos de interesse comum. **Revista de Direito da Procuradoria Geral**, Rio de Janeiro, v. 60, 2006. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/754454/DLFE-45739.pdf/Revista_60_Doutrina_pg_214_a_239.pdf>. Acesso em: jul. 2013.

SITES CONSULTADOS

<http://www.agerba.ba.gov.br/>

<http://www.seplan.ba.gov.br/planejamento/instrumentos-orcamentarios/ppa>

http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/seminario/cidade_13.pdf

<http://www.metropasse.com.br/links.htm>

<http://www.infraero.gov.br/>

<http://www.seinfra.ba.gov.br/>

<http://www.desenvolvimentourbano.salvador.ba.gov.br>

<http://www.sim.salvador.ba.gov.br/>

<http://www.tribunadabahia.com.br>

<http://www.atarde.com.br>

<http://www.correio24horas.com.br/>

<http://www.metro1.com.br/>

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

- Figura 1 – RM de Salvador: densidade demográfica (1991, 2000 e 2010)
- Figura 2 – RM de Salvador: carnaval
- Figura 3 – RM de Salvador: festa do Senhor do Bonfim
- Figura 4 – RM de Salvador: festa de São João
- Figura 5 – RM de Salvador: procissão da Romaria de Nossa Senhora das Candeias
- Figura 6 – RM de Salvador: espacialização dos empreendimentos do MCMV
- Figura 7 – Estrutura organizacional da Embasa
- Figura 8 – RM de Salvador: sistema de abastecimento de água
- Figura 9 – RM de Salvador: investimentos para ampliação da produção de água
- Figura 10 – RM de Salvador: sistema de abastecimento de água dos municípios
- Figura 11 – RM de Salvador: população em domicílios com água encanada por município (2010)
- Figura 12 – RM de Salvador: evolução do percentual de pessoas em domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados
- Figura 13 – RM de Salvador: percentual da população que vive em domicílio com coleta de lixo (1991, 2000 e 2010)
- Figura 14 – RM de Salvador: proposta de arranjos institucionais compartilhados da RDS
- Figura 15 – Linhas de ônibus metropolitanos em Salvador
- Figura 16 – Divisão da cidade em três áreas de atuação das empresas de ônibus
- Figura 17 – Rede Integrada e Multimodal de Salvador/RM de Salvador
- Figura 18 – Organograma da prefeitura municipal de Salvador – estrutura de gestão e planejamento de transporte (2013)
- Figura 19 – RM de Salvador: municípios com situações de conflitos territoriais e de gestão do uso do solo
- Figura 20 – RM de Salvador: ocupação urbana
- Figura 21 – RM de Salvador: organização da destinação final de resíduos sólidos nos municípios

Gráficos

Gráfico 1 – RM de Salvador: pirâmide etária (2000 e 2010)

Gráfico 2 – RM de Salvador: evolução da quantidade e da taxa de pessoas de baixa renda no mês de julho (2002-2011)

Gráfico 3 – Distribuição de viagens por modal

Gráfico 4 – RM de Salvador: divisão modal das viagens motorizadas e não motorizadas por classe econômica

Gráfico 5 – Distribuição do modo por motivo da viagem

Quadros

Quadro 1 – RM de Salvador: manifestações culturais geradoras de fluxos intrametropolitanos

Quadro 2 – RM de Salvador: empreendimentos e investimentos de grande porte (2008-2013)

Quadro 3 – RM de Salvador: avaliação dos planos diretores dos municípios quanto à abordagem metropolitana.

Quadro 4 – RM de Salvador: síntese da governança do uso do solo no âmbito estadual

Quadro 5 – RM de Salvador: síntese da governança do uso do solo no âmbito municipal, segundo a Lei nº 24/2010

Quadro 6 – Delegação de competências dos serviços de saneamento

Quadro 7 – Competência dos órgãos estaduais quanto às funções do serviço de saneamento básico

Quadro 8 – RM de Salvador: disposição final dos resíduos sólidos na região metropolitana

Quadro 9 – RM de Salvador: síntese da governança do saneamento básico no âmbito estadual

Quadro 10 – RM de Salvador: síntese da governança do saneamento básico no âmbito municipal

Quadro 11 – Linhas metropolitanas, empresas e terminais utilizados

Tabelas

Tabela 1 – RM de Salvador: evolução da densidade populacional (1991, 2000 e 2010)

Tabela 2 – RM de Salvador: população residente, taxa de crescimento médio anual e participação da RM na população da UF (1991, 2000 e 2010)

Tabela 3 – RM de Salvador: dados demográficos dos municípios (1991, 2000 e 2010)

Tabela 4 – RM de Salvador: trocas migratórias (1995-2000 e 2005-2010)

Tabela 5 – RM de Salvador: PIB municipal (2000 e 2010)

Tabela 6 – RM de Salvador: população, PIB e PIB *per capita* dos municípios (2010)

Tabela 7 – RM de Salvador: valor adicionado bruto, a preços correntes, por setor de atividade, por município (2010)

Tabela 8 – RM de Salvador: renda *per capita* dos municípios (1991, 2000 e 2010)

Tabela 9 – RM de Salvador: IDH (1991, 2000 e 2010)

Tabela 10 – RM de Salvador: unidades habitacionais do MCMV nos municípios

Tabela 11 – RM de Salvador: população em domicílios com água encanada por município (1991, 2000 e 2010)

- Tabela 12 – RM de Salvador: dados operacionais do serviço de água nos municípios
- Tabela 13 – RM de Salvador: dados operacionais do serviço de esgoto nos municípios
- Tabela 14 – RM de Salvador: percentual da população que vive em domicílio com coleta de lixo (1991, 2000 e 2010)
- Tabela 15 – RM de Salvador: evolução do movimento de passageiros transportados por modal
- Tabela 16 – RM de Salvador: divisão modal das viagens
- Tabela 17 – RM de Salvador: divisão modal das viagens motorizadas por classes econômicas
- Tabela 18 – Distribuição das viagens por motivo
- Tabela 19 – Dados do subsistema metropolitano de transporte rodoviário
- Tabela 20 – Terminais e linhas metropolitanas
- Tabela 21 – Movimento de passageiros e veículos no transporte marítimo *ferry-boat*

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Elaine Oliveira Couto

Elisabete de Carvalho Soares

Laura Vianna Vasconcellos

Luciana Bastos Dias

Luciana Nogueira Duarte

Thais da Conceição Santos (estagiária)

Vivian Barros Volotão Santos (estagiária)

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Glauca Soares Nascimento (estagiária)

Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa

Andrey Tomimatsu

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Ministério do
Planejamento

