

GOVERNANÇA DO SANEAMENTO BÁSICO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR: UM OLHAR SOBRE OS RESÍDUOS SÓLIDOS

Maria das Graças Torreão Ferreira¹
Márcia Sampaio Baggi²
Rafael Camaratta Santos³

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo integra o projeto Governança Metropolitana no Brasil no que se refere à governança das funções públicas de interesse comum (FPIC) e seu foco é a governança da FPIC de saneamento básico na Região Metropolitana de Salvador (RM de Salvador), na perspectiva metropolitana, como resultado de uma reflexão quanto ao nível de organização institucional e ao compartilhamento da gestão, com ênfase na gestão dos resíduos sólidos.

As regiões metropolitanas (RMs) expressam, em um nível mais elevado, a complexidade do processo de urbanização, caracterizando-se pela intensificação das funções públicas que extrapolam os limites municipais e que, por sua natureza, requerem tratamento compartilhado entre municípios e estado, tendo em vista que a dinâmica urbana municipal, assim como a operacionalização destes serviços, não se restringe aos limites territoriais de um município.

As FPICs entre municípios de aglomerações urbanas e regiões metropolitanas ampliam-se de acordo com a complexidade da concentração urbana, compreendendo outros campos além daqueles contemplados pela Lei Complementar Federal nº 14/1973, que criou as primeiras RMs do Brasil, a exemplo da saúde, da educação, da segurança, entre outras. Contudo, nesta pesquisa foram considerados apenas o transporte, o uso e ocupação do solo e o saneamento, foco central deste texto, considerando a sua relevância na integração e expansão das regiões urbanas.

1. Arquiteta. Urbanista. Diretora de Planejamento Territorial da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). Coordenadora estadual do projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea na Bahia.

2. Urbanista. Engenheira ambiental. Assistente de Pesquisa II no projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea na Bahia.

3. Sociólogo. Assistente de Pesquisa I no projeto Governança Metropolitana no Brasil da Rede Ipea na Bahia.

Este capítulo apresenta inicialmente uma breve abordagem do ambiente metropolitano que demanda uma prestação compartilhada dos serviços de saneamento. As seções seguintes tratam especificamente da FPIC de saneamento básico: o item 2 traça considerações sobre as condições atuais do serviço, compreendendo as quatro vertentes do saneamento básico definidos na Política Nacional; o item 3 analisa de forma mais específica a governança do serviço de resíduos sólidos, que apresenta peculiaridades referentes aos arranjos institucionais e distintas naturezas de articulações entre atores públicos, privados e sociedade na sua gestão. Por fim, tece-se considerações gerais sobre a governança e a gestão desta FPIC, com ênfase no campo dos resíduos sólidos.

De um modo geral, observa-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.

2 PANORAMA DO SANEAMENTO BÁSICO NA RM DE SALVADOR

2.1 O ambiente metropolitano

O porte e a complexidade da RM de Salvador, além das grandes desigualdades socioeconômicas e institucionais presentes no território metropolitano, implicam maior grau de dificuldade para o atendimento adequado dos serviços de saneamento, especialmente se tratados individualmente pelos municípios. Nesse sentido, uma breve análise do panorama socioeconômico da região permite dimensionar a intensidade da problemática do saneamento na região.

2.1.1 Referências socioeconômicas

A RM de Salvador, composta por treze municípios, configura-se como o território mais dinâmico do estado, estando entre as principais RMs do Nordeste e do país, em razão da concentração de pessoas e de riqueza, da diversidade e complexidade de bens, serviços, equipamentos, comércio, oportunidades de emprego e lazer, entre outras. Em termos populacionais, ocupa a sétima posição entre as RMs, enquanto Salvador ocupa a terceira posição entre as capitais do país. Apesar disso, assim como as demais RMs, apresenta grandes contradições, com elevados índices de pobreza e muitos problemas de infraestrutura urbana, que têm rebatimento nas condições de saneamento básico existentes.

A RM de Salvador possui 4.375,123 km² e 3.573.973 habitantes,⁴ concentrando 25,5% da população do estado da Bahia. Tem uma densidade demográfica

4. Dados populacionais e socioeconômicos (IBGE, 2010).

de 817 habitantes/km², trinta vezes maior que a média estadual, de 25 habitantes/km², sendo sua população predominantemente urbana em todos os municípios da RM, apresenta uma taxa média de urbanização de 98,1%. Contudo, quase 75% da população da RM está concentrada em Salvador, seguida de Camaçari, que reúne cerca de 10%, apesar de ser o município que possui o segundo maior produto interno bruto (PIB) da região (Fernandes, 2010).

Sob a perspectiva da expansão e sua repercussão na demanda por saneamento, observa-se que na última década houve crescimento demográfico em todos os municípios da RM de Salvador, alcançando uma taxa média de crescimento anual de 1,7%, apesar de se registrar uma queda com referência à década anterior de 2,15%, puxada pelas taxas de Salvador (0,91%), Itaparica (0,89%) e Candeias (0,79%). Por seu lado, observa-se a tendência de maior crescimento dos municípios de Camaçari (3,99%), Dias d'Ávila (3,75%), Madre de Deus (3,61%) e Lauro de Freitas (3,58%), situados ao norte da RM de Salvador, onde estão localizados os grandes empreendimentos industriais e de serviços. Os municípios de Simões Filho, Vera Cruz e São Francisco do Conde mantiveram-se na faixa de 2%.

A RM de Salvador também concentra grande parte (41,50%) do PIB estadual e representa um dos seis mais importantes mercados regionais do Brasil, apresentando, 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 desta RM 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 RM de Salvador.

Os desequilíbrios intrarregionais ficam mais evidentes ante a análise da participação dos municípios no PIB regional. Enquanto Salvador, Camaçari e São Francisco do Conde participam com quase 80% do PIB regional, concentrando a base industrial da RM de Salvador e do setor de serviços, especialmente em Salvador, os municípios de Itaparica, Vera Cruz, Madre de Deus, Mata de São João, São Sebastião do Passé, Pojuca e Dias d'Ávila, conjuntamente, participam com apenas 6%.

Outro aspecto revelador é dado pelo PIB *per capita* dos municípios: São Sebastião do Passé, Itaparica, Vera Cruz e Mata de São João estão em patamares inferiores ao da Bahia (R\$ 11.340) e do Nordeste (R\$ 10.379); Salvador e Madre de Deus situam-se em nível superior a estes, porém inferior ao do Brasil (R\$ 19.016); enquanto os demais – Camaçari, Candeias, Simões Filho, Lauro de Freitas, Dias d'Ávila, Pojuca e São Francisco do Conde – apresentam valores superiores ao do Brasil (tabela 1).

TABELA 1
População PIB, PIB per capita – municípios da RM de Salvador

Municípios	População	PIB nominal (R\$ 1.000)	PIB per capita (R\$ 1)
Salvador	2.675.656	36.744.670	13.732,96
Camaçari	242.970	13.379.554	55.066,69
São Francisco do Conde	33.183	9.848.259	296.786,28
Candeias	83.158	4.204.817	50.564,19
Simões Filho	118.047	3.690.063	31.259,27
Lauro de Freitas	163.449	3.156.015	19.308,87
Dias d'Ávila	66.440	2.172.583	32.699,92
Pojuca	33.066	1.009.945	30.543,31
São Sebastião do Passé	42.153	402.517	9.548,95
Mata de São João	40.183	351.972	8.759,23
Madre de Deus	17.376	282.744	16.272,10
Vera Cruz	37.567	247.515	6.588,63
Itaparica	20.725	115.037	5.550,64
Total	3.573.973	75.605.691	21.154,52

Fonte: IBGE (2010).

Os municípios de Itaparica e Vera Cruz, que compõem a Ilha de Itaparica, têm uma contribuição limitada à economia regional, considerando seu relativo papel na dinâmica metropolitana, preponderantemente de recreação e lazer, com estreita margem para o turismo e a expansão de outras atividades produtivas. Contribui para esta situação a dificuldade de deslocamento e de integração com o restante da RM de Salvador.

Esse quadro de desigualdades no interior da RM de Salvador se confirma com os indicadores sociais que compõem o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Apenas Salvador e Lauro de Freitas alcançam índices superiores a 0,75, o que também não significa excelência. Contudo, observa-se uma sensível evolução com relação às décadas anteriores, cujo patamar superior alcançava 0,65, e atualmente todos os municípios alcançam este índice (tabela 2).

TABELA 2
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – RM de Salvador (1991-2010)

Municípios da RM de Salvador	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

(Continua)

(Continuação)

Municípios da RM de Salvador	1991	2000	2010
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: Banco de dados Atlas Brasil 2013.

Do ponto de vista da renda das pessoas, também se verifica melhoria desse indicador na RM de Salvador entre 2002 e 2011, visto que ocorreu uma redução de 16% no número de pessoas de baixa renda, que passou de 1,7 milhão para 1,4 milhão, o que repercute no aumento do consumo e na produção de resíduos sólidos, assim como na demanda dos serviços de saneamento em geral.

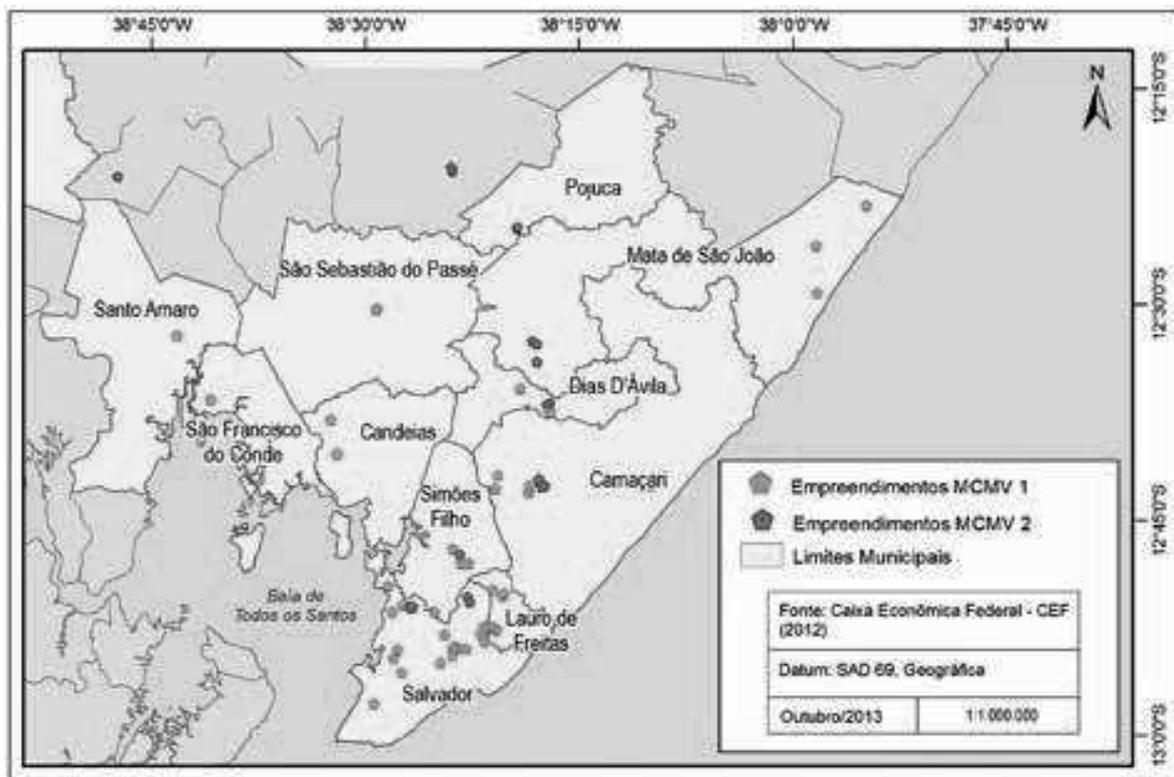
2.1.2 Fatores impulsionadores da demanda por saneamento

Somam-se às tendências do crescimento demográfico e da renda das pessoas, que ampliam a demanda por saneamento na RM de Salvador, a perspectiva de implantação de grandes empreendimentos e de investimentos potencialmente impulsionadores da dinâmica metropolitana. Entre estes, destacam-se o sistema metroviário, cujo projeto promove a acessibilidade entre os municípios de Salvador e Lauro de Freitas; o projeto de desenvolvimento regional Sistema Viário Oeste, que contempla a articulação da RM de Salvador e de Salvador com o Recôncavo e o Baixo Sul, 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 escoamento do Porto de Salvador.

Desse modo, os municípios de Itaparica e Vera Cruz, que, na última década, apresentaram baixo crescimento populacional, tendem, sob o impacto dos investimentos previstos e em curso no Recôncavo Baiano, a um maior crescimento populacional. Outro fator de expansão urbana que tem sido relevante, especialmente nos últimos anos, são os empreendimentos e programas habitacionais, que proporcionam transformações e aumento significativo nas demandas por saneamento básico na RM de Salvador. Por um lado, os condomínios urbanísticos isolados, de renda mais alta, têm se constituído em novas frentes de urbanização, estendendo o tecido urbano, com geração de vazios e aproximação entre as malhas urbanas dos municípios. Por outro lado, os empreendimentos decorrentes dos programas federais para a habitação de interesse social e habitação popular, em regra localizados nas periferias das cidades em função do valor da terra, geralmente apresentam, além das dificuldades de acesso a serviços, problemas de saneamento.

O programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV) proporcionou a construção de 38.369 unidades habitacionais na RM de Salvador (Sedur, 2013), sendo a maior parte destas em Salvador (33%), seguida de Camaçari (18%) e Lauro de Freitas (17%), com menor ocorrência à medida que se afasta da capital, não sendo contemplados os municípios de Madre de Deus, Vera Cruz e Itaparica. Na figura 1, pode ser observada a tendência de espraiamento da ocupação do território metropolitano, que exige adequação do planejamento, onera e complexifica a gestão dos serviços urbanos com características de FPIC.

FIGURA 1
Espacialização dos empreendimentos do MCMV na RM de Salvador



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia (Sedur, 2013).

Os empreendimentos de grande porte constituem-se como importantes elementos da dinâmica urbana e geram impacto sobre todas as FPICs. Na RM de Salvador, envolvem cerca de R\$ 25 bilhões e localizam-se principalmente nos municípios de Salvador, Camaçari e Candeias. Reportam-se, principalmente, ao setor industrial, que demanda soluções específicas dos serviços de saneamento básico.

Outro aspecto relevante no planejamento e gestão das FPICs na RM de Salvador é a sazonalidade da população urbana, decorrente das características culturais da região e da grande vocação turística e de veraneio da maior parte dos municípios, com importantes efeitos na flutuação da demanda por serviços urbanos, especialmente de saneamento básico.

A RM de Salvador tem significativa importância cultural, na Bahia e no Brasil, sendo as manifestações que aí se processam relevantes como fatores de atração populacional, fortalecimento e expansão da economia regional. No verão, período do veraneio e quando se concentram as festividades, a população se multiplica, atingindo, em algumas localidades, três vezes ou mais o tamanho da população residente. Esta situação afeta sobremaneira o planejamento e a gestão dos serviços urbanos de saneamento, em especial de o abastecimento de água e resíduos sólidos.

Entre as manifestações destacam-se as festas populares e aquelas associadas à religiosidade, a exemplo do Carnaval; a lavagem do Bonfim, os festejos de São João; e a Romaria de Nossa Senhora das Candeias; além das diversas “lavagens”, festas de rua e eventos musicais tradicionais que ocorrem no verão em Salvador. Estes eventos de grande diversidade cultural atraem pessoas do Brasil e do exterior, movimentando grande parte dos municípios da região e atraindo grandes fluxos populacionais internos e externos à RM de Salvador. São Francisco do Conde é um exemplo significativo, que sofre no período da festa junina um crescimento do número de aluguéis temporários e um intenso fluxo de pessoas que circulam diariamente, provenientes das cidades próximas, muito superior a sua capacidade de gestão dos serviços.

Esses eventos, especialmente o Carnaval e o São João, provocam situações peculiares que exigem um planejamento articulado e reforçam a necessidade de ações específicas de saneamento básico. No âmbito dos resíduos sólidos destacam-se: a geração intensiva de resíduos do tipo latinhas, garrafas *pet*, copos descartáveis, que requerem atenção especial para a eficiência na coleta e no tratamento; a necessidade de gestão do sistema de catadores de material reciclável, oferecendo condições dignas de trabalho; promoção de campanhas de educação ambiental etc. Do mesmo modo, o veraneio na ilha e nos demais locais, que eleva expressivamente a quantidade de resíduos gerados pela população flutuante, provoca a saturação da estrutura da gestão municipal para o planejamento e implementação de políticas capazes de enfrentar as demandas sazonais.

Todas essas ocorrências proporcionam transformações, quantitativas e qualitativas, da demanda por serviços urbanos e geram impactos consideráveis no planejamento e na gestão dos diversos setores da vida urbana. Tais situações demandam o apoio do Estado, que ocorre mediante pactuações circunstanciais com cada município, não havendo uma estratégia de gestão associada.

2.2 As características do saneamento básico

2.2.1 Marcos regulatórios

O marco regulatório da gestão do saneamento básico na RM de Salvador tem como referencial a legislação federal e estadual que estrutura a Política Nacional de Saneamento Básico (PNSB).

A Emenda Constitucional nº 19/1998 (Artigo 241) introduz na legislação brasileira o disciplinamento da gestão associada de serviços públicos, por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os Entes Federados, autorizando a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

A Lei Federal nº 11.107/2005 dispõe sobre consórcio público e gestão associada, conferindo o arcabouço institucional necessário para amparar a prestação compartilhada de serviços públicos, principalmente no tocante ao saneamento básico, e para os municípios integrantes de regiões metropolitanas em diversos segmentos.

A PNSB é instituída pela Lei Federal nº 11.445/2007 e regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, que definem como componentes do saneamento básico a drenagem urbana, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e os resíduos sólidos. Estabelecem o planejamento, a regulação, a fiscalização, a prestação dos serviços e o controle social em todos os processos como elementos da gestão do saneamento. Definem ainda a possibilidade de execução destes serviços por meio de gestão associada voluntária de Entes Federados, mediante convênio de cooperação ou consórcio público.

Além das referidas leis, os serviços de resíduos sólidos possuem marcos jurídicos específicos, como a Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e altera a Lei nº 9.605/1998.

Recentemente, adicionou-se a esse arcabouço legal o acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842/2012, deliberando a gestão compartilhada dos serviços de saneamento básico entre os municípios integrantes de RMs e estados, por meio de entidade que reúna integrantes de prefeituras e do governo estadual, para tratar dos serviços de saneamento e dos demais que possuam natureza de FPIC, como o transporte.

Outro marco importante é a Lei estadual nº 11.172/2008, que institui a Política e o Sistema Estadual de Saneamento Básico (PESB), e o Decreto nº 12.021/2010, que a regulamenta. Esta lei disciplina o convênio de cooperação entre Entes Federados, estabelecendo a “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” (Bahia, 2008a, Artigo 9º).

O Sistema Estadual de Saneamento Básico é composto por três instâncias, resumidamente apresentadas a seguir.

- 1) Órgão superior: Conselho Estadual das Cidades (Concidades), com funções deliberativa, consultiva e fiscalizadora da Política Estadual de Saneamento Básico.

- 2) Órgão coordenador: Sedur, com competência para formular, coordenar e implementar a Política Estadual de Saneamento Básico – abastecimento de água, esgotamento sanitário e manejo de águas pluviais – e supervisionar projetos, obras e ações de implantação destes serviços no âmbito estadual.
- 3) Órgãos executores: responsáveis pela execução da Política Estadual de Saneamento Básico, desempenhada pela Empresa Baiana de Águas e Saneamento (Embasa) quanto aos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário e macrodrenagem, e pela Companhia de Desenvolvimento Regional do Estado (Conder) na área de resíduos sólidos.

A estrutura de planejamento do saneamento básico no estado da Bahia tem como abrangência todo o território estadual; contudo, para a gestão metropolitana existe uma abordagem regionalizada por meio da Diretoria de Operação e Expansão da RM de Salvador, da Embasa.

A estrutura organizacional do saneamento básico na RM de Salvador apresenta características diferenciadas conforme o tipo do serviço. Os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário na RM de Salvador são prestados mediante concessão pela Embasa, criada por meio da Lei estadual nº 2.929/1971. Esta empresa incorporou, no ano de 1975, os serviços da Companhia Metropolitana de Águas e Esgotos (Comae), e atualmente encontra-se vinculada à Sedur.

No campo dos resíduos sólidos, compete, no âmbito do estado: à Sedur o planejamento, mediante a formulação da política estadual; à Conder os projetos e a execução das obras; e aos municípios a responsabilidade pela operação. A Conder atua na elaboração de projetos, implantação de equipamentos e de infraestrutura, no apoio e monitoramento da operação dos serviços de coleta e tratamento de destinação final, além de projetos de inclusão social para catadores de material reciclável, envolvendo capacitação, ações socioeducativas, apoio logístico e formação de cooperativas.

No entanto, diferentemente do que ocorre com os serviços de esgotamento sanitário e abastecimento de água, não existe para os serviços de coleta um tratamento e destinação final de resíduos sólidos, um prestador único para todos os municípios, mas diferentes arranjos institucionais, desde a operação individual pelo município, ou por empresas privadas, que utilizam aterros compartilhados.

A Lei nº 12.602/2012 cria a Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia (Agersa), autarquia sob regime especial vinculada à Sedur, que substitui a Comissão de Regulação dos Serviços Públicos de Saneamento Básico do Estado da Bahia (CORESAB), criada em 2009, tendo como objetivo exercer a regulação e a fiscalização dos serviços públicos de saneamento básico. Estabelece ainda a possibilidade de celebração de convênios de cooperação que visam à gestão

associada destes serviços, bem como a delegação à Agersa de competências municipais de regulação e fiscalização destes serviços.

2.2.2 Planejamento e gestão

O serviço de abastecimento de água da RM de Salvador é realizado majoritariamente por sistemas integrados, havendo também sistemas isolados que atendem a quatro municípios (quadro 1). 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 Principal 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.

QUADRO 1

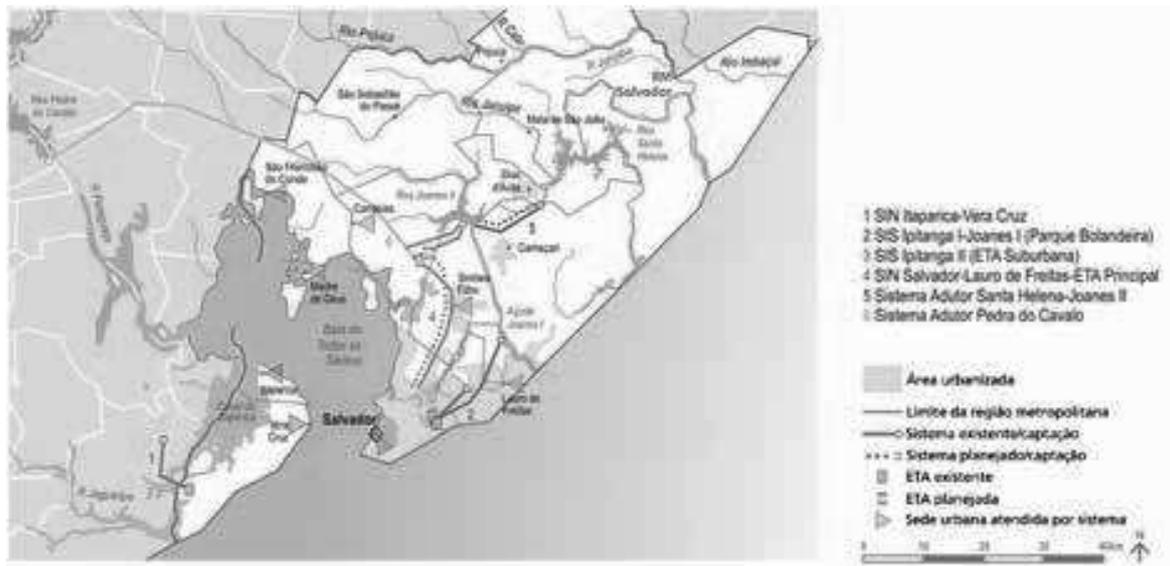
Sistema de abastecimento de água da RM de Salvador

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 e Simões Filho.
	Parque Bolandeira	Barragens Joanes I, Ipitanga I e II	Salvador
	ETA Suburbana	Ipitanga II	
	ETA do Cobre	Barragem do Cobre	
Integrado Itaparica-Vera Cruz		Rio Tapera (Barragem Tapera)	Itaparica e Vera Cruz
Isolados		Poços	Camaçari, Dias d'Ávila, Mata de São João e São Sebastião do Passé

Fonte: Agência Nacional de Águas (ANA, 2010).

Segundo a Agência Nacional de Águas (ANA, 2010), 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, são necessários alguns investimentos, correspondentes a R\$ 217 milhões, envolvendo onze dos treze municípios da RM de Salvador, para ampliação da adutora de água tratada da ETA Principal para o centro de reservação de Cabula e para Candeias; o Sistema Santa Helena/Joanes II; implantar um 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 (figura 2).

FIGURA 2
Sistema de abastecimento de água dos municípios da RM de Salvador



Fonte: ANA (2010).

Nas duas últimas décadas, houve uma ampliação significativa da população que vive em domicílios com atendimento por rede de água, de modo que dez dos treze municípios da RM de Salvador apresentam taxas próximas ou superiores a 90% de cobertura do serviço (tabela 3). Esta condição piora à medida que o município se distancia da cidade de Salvador – nesta condição estão os municípios de São Sebastião do Passé e Dias d’Ávila, com as piores situações. Este último requer cuidado especial, tendo em vista o seu papel na produção de água mineral e a sua localização próximo ao polo petroquímico, cujos resíduos exigem rigoroso acompanhamento para evitar comprometimento do manancial hídrico.

A evolução da oferta de água encanada segundo a população atendida e a evolução do indicador de pessoas em domicílio com abastecimento e esgotamento sanitário inadequados nos três últimos censos (figuras 3 e 4) demonstram um crescimento da oferta de água encanada em todo o território e uma redução da inadequação também generalizada.

A condição do esgotamento sanitário na RM de Salvador ainda é bastante precária, haja vista que apenas Salvador e Madre de Deus, este com um reduzido número de domicílios, apresentam índice de atendimento por rede de esgoto em torno de 80%, enquanto a maior parte dos municípios se situam entre 20% e 30% (quadro 4). Isto revela uma situação de baixo padrão de qualidade urbana, destacando-se o caso de Camaçari, com apenas 21,3% de atendimento por rede de esgoto, apesar de ser a segunda cidade em concentração populacional e sede do principal polo industrial da região e do estado.

Os serviços relativos aos resíduos sólidos compreendem basicamente a coleta, o transporte, a destinação final e o tratamento dos resíduos sólidos. Na RM de Salvador, merece destaque a parcela da população em domicílios servidos por coleta de lixo, superior a 80% em todos os municípios (figura 5), salientando-se a condição dos municípios de Itaparica e Vera Cruz, que, além de apresentarem os piores indicadores, convivem com problemas operacionais quanto à coleta e destinação final.

A partir do exposto, constata-se que, no âmbito do saneamento básico, os municípios da RM de Salvador apresentam melhores indicadores relativos ao abastecimento de água, atingindo, no conjunto, uma cobertura média em torno de 90%. O esgotamento sanitário possui os piores indicadores, com média de atendimento por rede próximo a 37%. É interessante observar que os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, apesar de apresentarem resultados tão díspares, têm a mesma estrutura de gestão, unificada em um mesmo prestador de serviço, a Embasa. No campo dos resíduos sólidos, os dados relativos aos domicílios atendidos por coleta de lixo são satisfatórios, com uma média de 92,5%, sendo a menor cobertura registrada em Itaparica, na faixa de 77%. No entanto, apresentam sérias dificuldades quanto à destinação final e ao tratamento dos resíduos sólidos, que têm relação direta com a capacidade gerencial dos municípios e de gestão associada. No conjunto da RM de Salvador, foram verificadas soluções diferenciadas para esta função. Não foram identificadas informações sistematizadas disponíveis sobre a drenagem e o manejo de águas pluviais.

TABELA 3
Indicadores de atendimento de rede de água e esgoto (2011) e população em domicílio com coleta de lixo (2010) – municípios da RM de Salvador
(Em %)

Municípios da RM de Salvador	Índice de atendimento com rede de esgoto	Índice de atendimento com rede de água	População em domicílios com coleta de lixo
Camaçari	21,3	94,4	96,30
Candeias	23,2	90,5	90,90
Dias d'Ávila	33,2	69,2	91,64
Itaparica	43,0	97,1	77,25
Lauro de Freitas	30,3	95,9	99,02
Madre de Deus	84,1	100,0	99,41
Mata de São João	19,3	87,3	92,11
Salvador	79,2	92,5	96,55
São Francisco do Conde	29,0	100,0	97,03
São Sebastião do Passé	- ¹	68,8	93,69
Simões Filho	21,0	72,4	86,50
Pojuca	- ¹	89,2	99,37
Vera Cruz	19,8	100,0	82,72

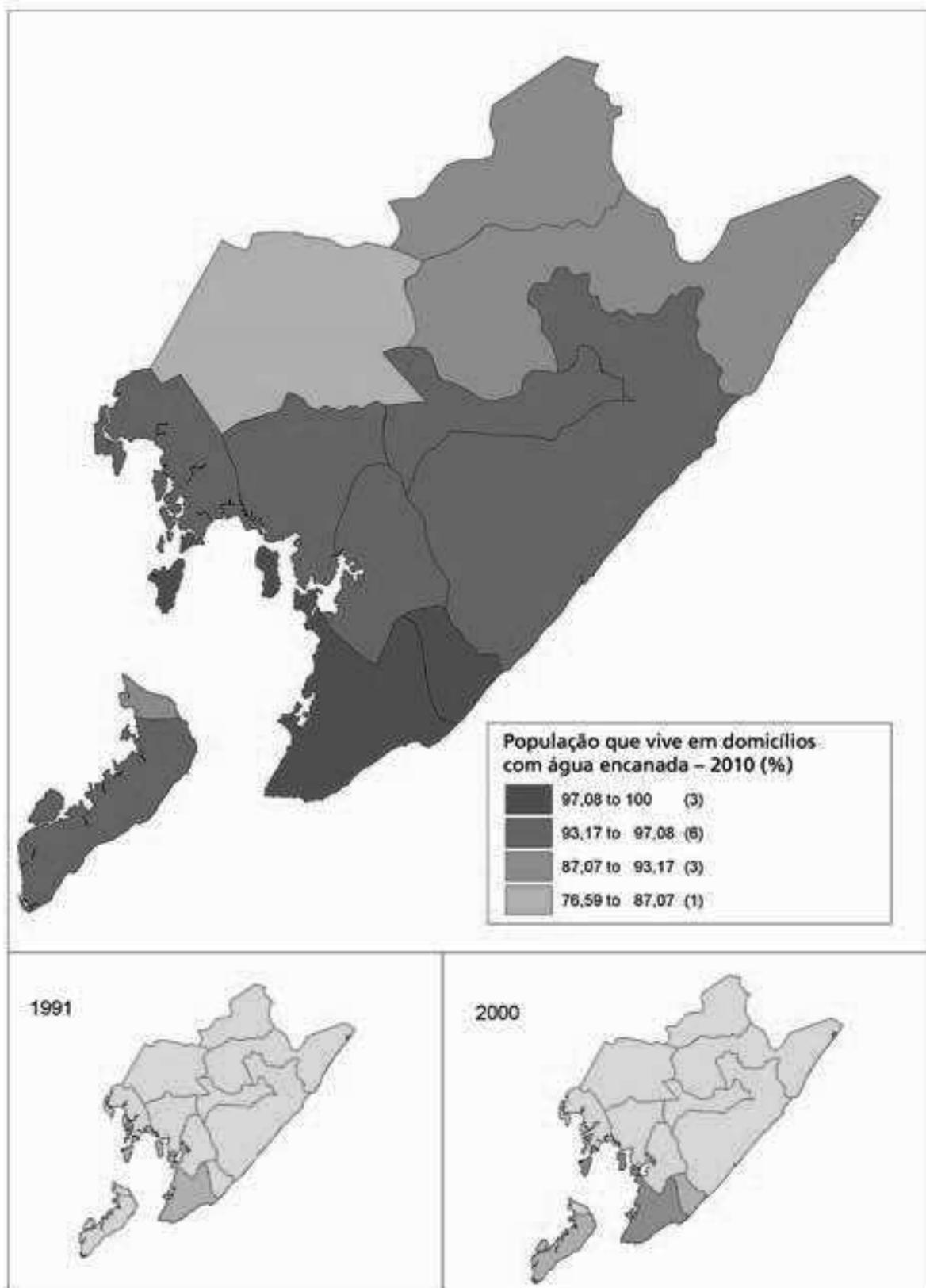
Fonte: Banco de dados do Sistema Nacional de Informações sobre o Saneamento (SNIS); Atlas Brasil 2013.

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Dados não disponíveis, municípios incluídos na RM de Salvador após 2011, não atendidos pela Embasa.

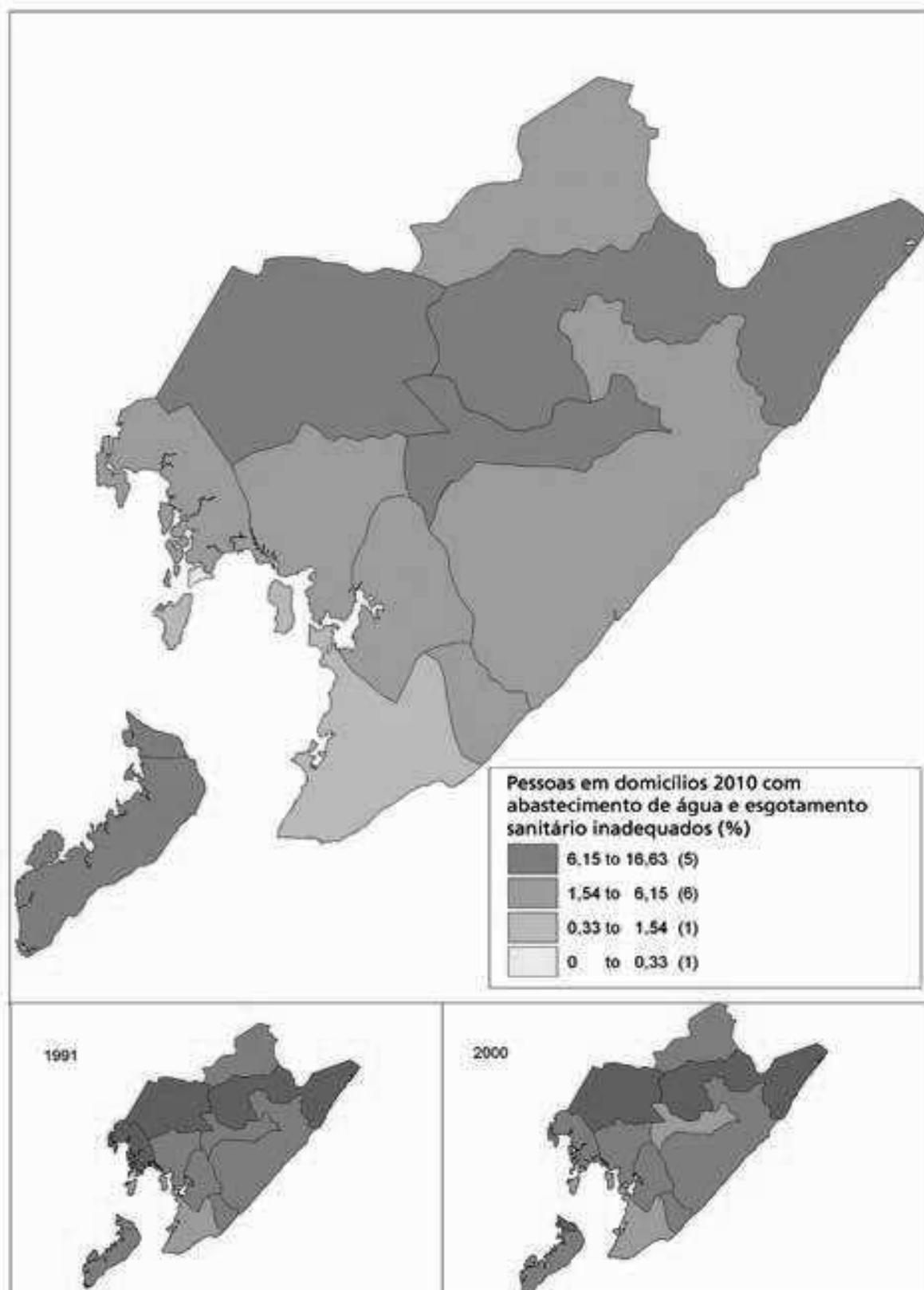
Obs.: o SNIS calcula os índices de atendimento com os serviços de água e esgotos adotando a população atendida, informada pelos prestadores de serviços, e a população residente, estimada pelo IBGE (população total).

FIGURA 3
População em domicílio com água encanada – município da RM de Salvador (1991, 2000 e 2010)



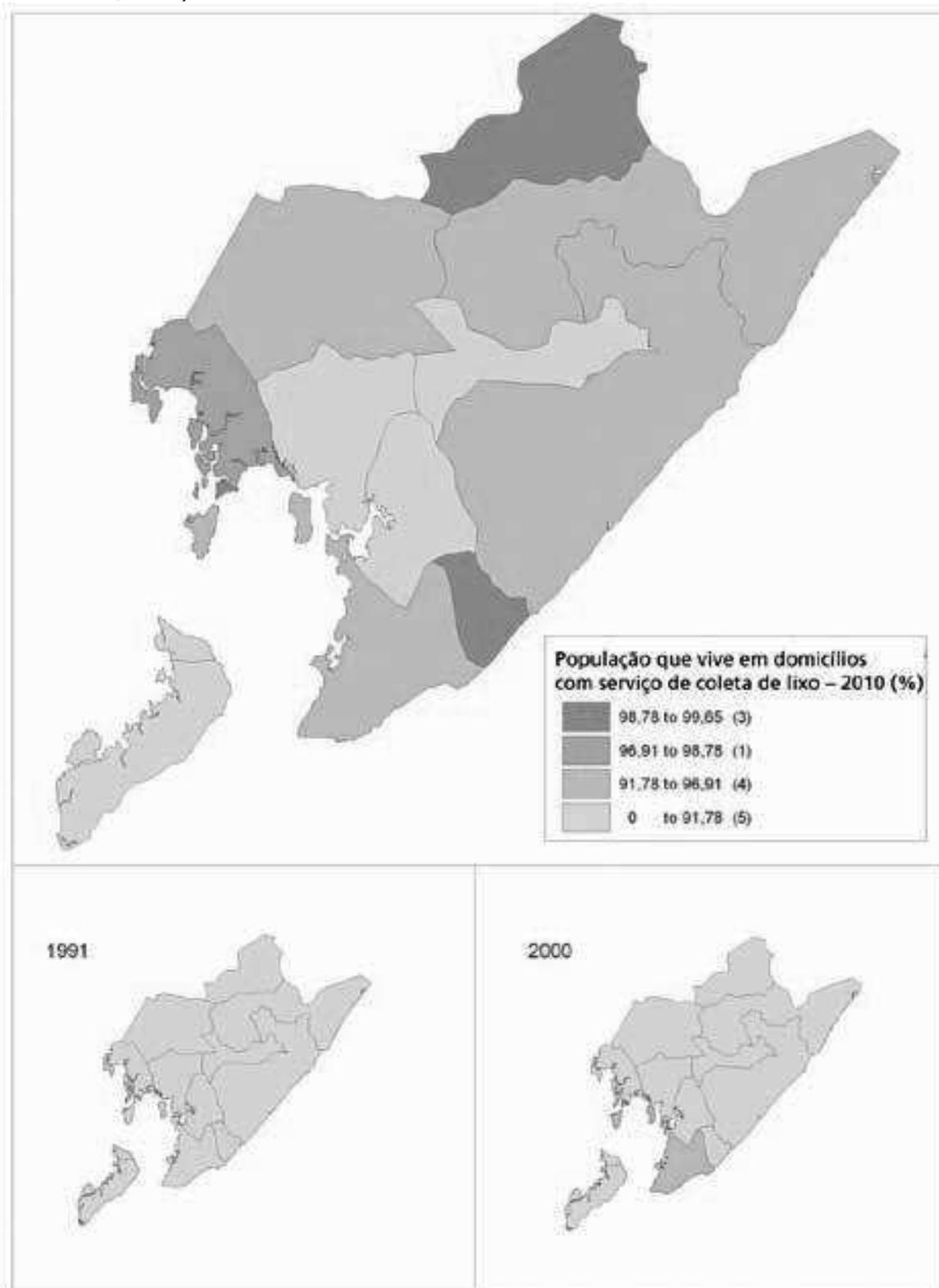
Fonte: Atlas Brasil 2013.
Elaboração dos autores.

FIGURA 4
População em domicílio com abastecimento de água e esgotamento sanitário inadequados – município da RM de Salvador (1991, 2000, 2010)



Fonte: Atlas Brasil 2013.
Elaboração dos autores.

FIGURA 5
População em domicílio com coleta de lixo – município da RM de Salvador (1991, 2000, 2010)



Fonte: Atlas Brasil 2013.
Elaboração dos autores.

Em 2007, a PNSB introduz entre seus princípios fundamentais a disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. Compreende, como serviços de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas, o conjunto de atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas. A PESB corrobora e acrescenta ações de combate e controle a vetores e reservatórios de doenças e atividades relevantes para a promoção da saúde e da qualidade de vida.

Historicamente, este serviço ficava sob a responsabilidade direta dos municípios, que o executava, na medida da necessidade, como atividade de manutenção, mas não havia um plano completo e integrado aos demais componentes do saneamento básico que orientasse e estabelecesse as diretrizes e prioridades, nem cadastro da rede implantada. Por esta razão, ou por ser considerada uma atividade pouco atrativa financeiramente, nem o governo do estado, nem concessionárias de serviço demonstraram interesse neste serviço.

Somente após a PESB e os grandes desastres ambientais urbanos envolvendo enchentes e desmoronamentos entrou na pauta do planejamento do estado, porém sem a prioridade dada aos demais elementos do saneamento básico, continuando sem um plano para a RM de Salvador. A Sedur é o órgão competente para a formulação e o monitoramento dos planos e projetos de drenagem e manejo das águas pluviais urbanas no âmbito da política estadual de saneamento básico.

3 UM FOCO ESPECIAL SOBRE A GESTÃO DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NA RM DE SALVADOR

Esta seção tem foco específico na FPIC de resíduos sólidos na RM de Salvador, considerando o papel fundamental da gestão adequada dos resíduos sólidos na prevenção de graves problemas ambientais, sob a perspectiva do desenvolvimento urbano sustentável. Aborda a dimensão do problema na RM de Salvador, os recentes avanços institucionais e as peculiaridades relativas às formas de gestão engendradas e as possibilidades de construção de uma governança metropolitana.

3.1 Características da limpeza urbana e do manejo de resíduos sólidos

Esta análise refere-se à coleta e à destinação final dos resíduos sólidos urbanos na RM de Salvador, compreendendo o gerenciamento de resíduos sólidos como o conjunto de ações exercidas direta ou indiretamente, envolvendo a coleta, o transporte, a destinação final e o tratamento adequados, em conformidade com cada tipo de resíduo (domiciliar, hospitalar, industrial, de construção civil etc.).

Na RM de Salvador, em 2010, a estimativa da produção total diária de resíduos sólidos foi de 3.419,3 toneladas/dia, sendo a contribuição dos municípios bastante desequilibrada, constituindo um dos fatores a ser solucionado. Salvador é o principal gerador de resíduos sólidos, responsável por 76% da produção total de resíduos da RM de Salvador; seguido de Camaçari, com 6%; Lauro de Freitas, com 4,6%; e Simões Filho, na faixa de 3%. Estes quatro municípios, os mais populosos, respondem por 90% da produção dos resíduos da RM de Salvador, enquanto os outros seis não atingem sequer 1%. O baixo percentual de geração de resíduos nos demais municípios demonstra que a gestão associada é necessária para constituir um escopo mínimo, que garanta a sustentabilidade financeira do serviço. Ao lado disso, outro entrave a superar são os problemas de acessibilidade intermunicipal. Os municípios de Itaparica e Vera Cruz são exemplos desta situação, pois, com uma baixa produção de resíduos e com um certo grau de isolamento por sua situação geográfica na Ilha de Itaparica, têm dificuldades de manutenção de seus sistemas.

Segundo o *Estudo de regionalização* (Sedur, 2012), a previsão é que a RM de Salvador, no prazo de vinte anos, tenha uma população de 4.631.873 habitantes e uma geração de resíduos sólidos correspondente a 5.061.799 toneladas/dia (tabela 4).

TABELA 4

Produção de resíduos sólidos urbanos estimada para a Região de Desenvolvimento Sustentável (RDS) Metropolitana de Salvador

Municípios	População 2010	Produção para 2010 (kg/dia)	População projetada para 2015	Produção para 2015 (Kg/dia)	População projetada 2033	Projeção da produção para 2033 (kg/dia)
Camaçari	231.973	231.973	256.114	262.581	365.783	410.244
Candeias	75.994	60.795	79.867	65.506	95.521	85.705
Dias d'Ávila	62.473	49.978	68.972	56.570	98.501	88.379
Itaparica	20.725	14.507	21.780	15.630	26.041	20.444
Lauro de Freitas	163.449	163.449	180.459	185.015	257.730	289.057
Madre de Deus	16.854	10.112	18.605	11.444	26.560	20.851
Mata de São João	29.825	20.877	32.926	23.630	47.015	36.910
Pojuca	28.378	19.864	31.329	22.484	44.734	35.120
Salvador	2.674.923	2.674.923	2.811.368	2.882.258	3.362.801	3.771.556
São Francisco do Conde	27.391	19.173	30.238	21.701	43.174	33.895
São Sebastião do Passé	33.112	23.178	34.799	24.974	41.614	32.670
Simões Filho	105.811	105.811	116.821	119.770	166.839	187.118
Vera Cruz	35.244	24.670	38.908	27.923	55.560	49.850
Total	3.506.152	3.419.310	3.722.186	3.719.486	4.631.873	5.061.799

Fonte: Sedur (2012).

No que se refere à coleta de resíduos sólidos, observa-se uma evolução significativa nas duas últimas décadas, quando a maioria dos municípios apresentava menos de 50% de domicílios atendidos por coleta de lixo. Em 2010, apenas três municípios não superaram os 90% de atendimento, situando-se em torno de 80%. Os municípios de Itaparica e Vera Cruz exemplificam bem a gravidade do setor, pois, além de situarem-se entre os piores indicadores de coleta, apresentam problemas operacionais quanto à coleta, à destinação final e ao tratamento dos resíduos domiciliares (tabela 5).

TABELA 5
População que vive em domicílio com coleta de lixo
(Em %)

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

Fonte: Atlas Brasil 2013.

Nos anos de 1995 e 1997, o governo do estado, por meio da Conder, implantou aterros sanitários convencionais para atender à RM de Salvador com vida útil de vinte anos, e estes seriam compartilhados entre os municípios, para os quais migraria sua gestão. No entanto, assim como em Vera Cruz e Itaparica, na maioria desses municípios o aterro sanitário implantado foi transformado em lixão, em virtude da destinação final dos resíduos domiciliares serem operados de forma inadequada.

Em São Francisco do Conde, apesar de atualmente a situação estar equacionada, com a contratação dos serviços e a destinação final dos resíduos para o aterro privado da Hera Ambiental, existe um passivo a ser sanado, o antigo aterro – Ponta do Ferrolho, situado em seu território e que atendia também ao município de Candeias. Pojuca utiliza o aterro sanitário do município de Catu, também implantado pelo governo do estado e que igualmente se transformou em

lixão devido à operação inadequada. Em decorrência de problemas operacionais, estes equipamentos, apesar de terem sido implantados como aterros sanitários, com todos os componentes necessários, como manta, impermeabilização, células, lagoas de estabilização, atualmente não passam de lixões. O insucesso de parte dos arranjos estabelecidos outrora deve-se a fatores de natureza política e de capacidade técnica e financeira limitada dos municípios (Sedur, 2013).

Atualmente, os municípios da RM de Salvador apresentam diferentes soluções de gestão dos resíduos sólidos, que vão desde a operação pelos próprios municípios até a terceirização do serviço às empresas que buscam soluções conjuntas com mais de um município, de modo a garantir a sustentabilidade do empreendimento (quadro 2). O agrupamento de município, de um modo geral, não resulta da articulação intermunicipal, mas sobretudo da estratégia do agente responsável pelo equipamento e pela operação do serviço. Para a iniciativa privada, trata-se de uma atividade econômica que precisa gerar rentabilidade; para os agentes públicos, precisa garantir, no mínimo, a sustentabilidade do serviço. Nestas formatações, o aterro sanitário pode ser de propriedade privada, licenciado pelo município sitiante e operado pelo privado, como o de São Francisco do Conde, ou de propriedade pública, operado pelo poder público municipal ou estadual, diretamente ou mediante concessão de cada um dos municípios, permitindo arranjos diversos. O observado é que o compartilhamento limita-se exclusivamente ao uso do aterro.

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

QUADRO 2

Disposição final dos resíduos sólidos na RM de Salvador – municípios atendidos por aterro

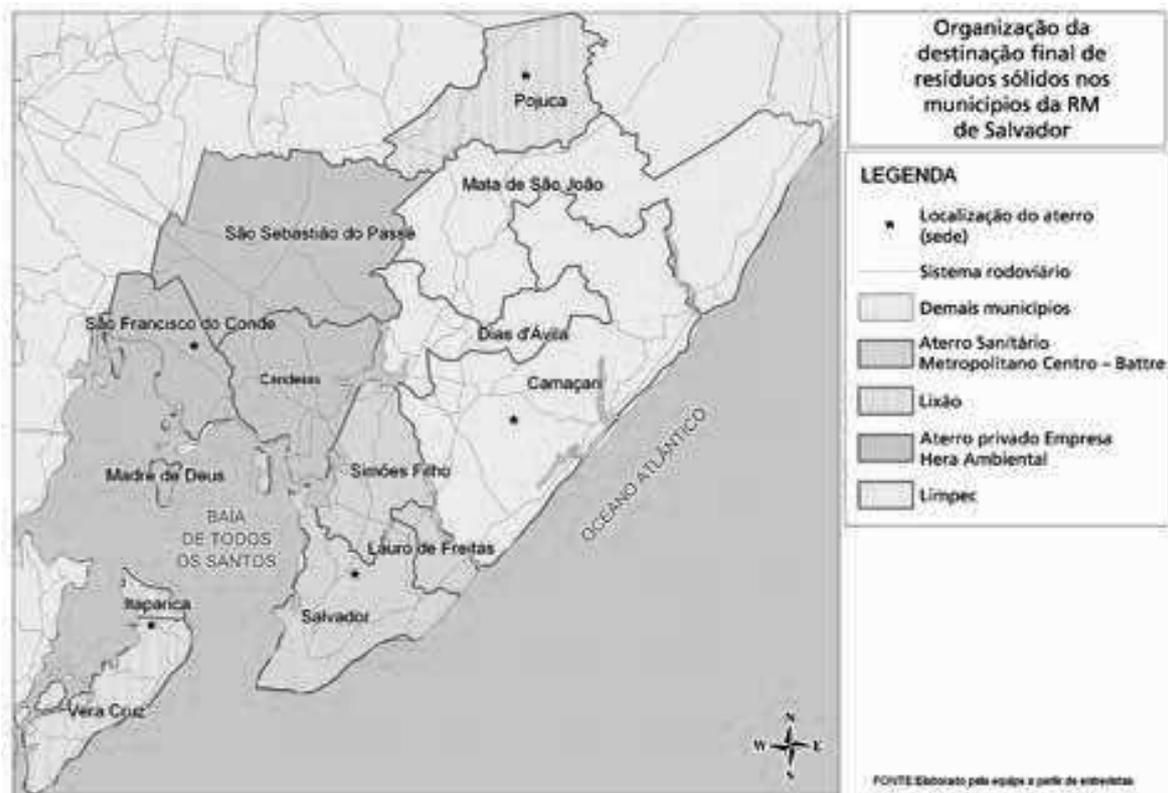
Município	Local da disposição final	Implantação (agente/ano)	Natureza do aterro
Salvador	Aterro Sanitário Metropolitano Centro	Conder/1997	Público
Lauro de Freitas			
Simões Filho			
Camaçari	Aterro Sanitário de Camaçari	Conder/1995	Público de direito privado
Dias d'Ávila			
Mata de São João			
Pojuca	Aterro Sanitário de Catu (lixão)	Conder/2000	Público
Catu ¹			
Madre de Deus	Aterro Sanitário – São Francisco do Conde (particular da empresa Hera Ambiental)	Hera Ambiental/2009	Privado
São Francisco do Conde			
Candeias			
São Sebastião do Passé	Aterro Sanitário de Vera Cruz (lixão)	Conder/1997	Público
Vera Cruz			
Itaparica			

Fonte: Sedur (2013).

Nota: ¹Não integra a RM de Salvador.

Os principais agentes que atuam neste setor na RM de Salvador são: a Hera Ambiental, empresa que possui um aterro privado em São Francisco do Conde e presta serviço mediante contrato aos cinco municípios: Madre de Deus, Conde, Candeias, São Sebastião do Passé e ao próprio São Francisco do Conde; a Limpeza Pública de Camaçari (LIMPEC), empresa pública de direito privado de Camaçari responsável pelos resíduos em seu município e que presta serviço, também mediante contrato, a Dias d'Ávila e Mata de São João, atendendo eventualmente a outros municípios da RM de Salvador; e a empresa Bahia Transferência e Tratamento de Resíduos (BATTRE), do mesmo grupo da Hera Ambiental, administradora do Aterro Metropolitano Centro de Salvador por meio de concessão e que presta serviço à Salvador, Lauro de Freitas e Simões Filho.

FIGURA 6
Espacialização dos agentes públicos e privados atuantes na destinação final dos resíduos sólidos da RM de Salvador¹



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Elaborado a partir de informações obtidas por meio de entrevistas realizadas com as administrações municipais.

Grupos privados que atuam na RM de Salvador já demonstram interesse em ampliar sua abrangência aos municípios da Ilha de Itaparica, que atualmente operam seu aterro de modo inadequado (lixão), para a implantação de uma estação de transferência. A solução para a destinação final de resíduos sólidos nas ilhas, além da grave situação atual, torna-se mais relevante ante a perspectiva de transformações na dinâmica urbana local em face da construção do Sistema Viário Oeste-Ponte Salvador/Itaparica.

Apesar de não serem objeto de análise deste estudo, identificou-se que os resíduos de origem hospitalar são, na maioria dos municípios, tratados pela empresa privada SERQUIP. No entanto, há municípios que descartam de forma irregular também seus resíduos hospitalares. Em Pojuca, os resíduos desta natureza têm como destinação final o “lixão” do município, em célula específica.

3.2 Aspectos institucionais do planejamento, da gestão e do controle social

Diante do panorama apresentado, fica evidente a necessidade de elaboração dos planos de resíduos sólidos nas diversas escalas territoriais. A Política Nacional de Resíduos Sólidos define o plano de resíduos sólidos como condicionante para que estados e municípios tenham acesso aos recursos federais, tendo estabelecido como prazo inicial para sua elaboração o ano de 2012. Ademais, atribui aos estados a responsabilidade pela elaboração deste plano para as regiões metropolitanas, assim com o papel de promover a integração da organização, do planejamento e da execução das FPICs relacionadas à gestão dos resíduos sólidos.

Contudo, no âmbito municipal e estadual há um baixo desempenho na elaboração do plano de resíduos sólidos. Entre as treze administrações municipais, nenhuma tem plano de resíduos sólidos concluído e aprovado. O município de Salvador encontra-se em fase final de elaboração do seu plano, enquanto a maior parte dos municípios da RM de Salvador encontra-se ainda nas fases preliminares.

A Sedur desenvolveu, em 2012, o *Estudo 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 e a definição das melhores soluções integradas e consorciadas para planejamento e intervenções, voltados para os sistemas de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos. A regionalização utilizada neste estudo foi a de região de desenvolvimento sustentável (RDS), “que considerou em sua definição aspectos ambientais, sociais, institucionais, políticos, econômicos e culturais” (Sedur, 2012). Entre as 26 RDS propostas, inclui-se a RM de Salvador, a qual foi subdividida preliminarmente em cinco arranjos territoriais, para os quais foram indicadas soluções compartilhadas de curto prazo (2015) e longo prazo (2033), conforme sintetiza o quadro 8 (Sedur, 2012).

QUADRO 3

Proposta de arranjos institucionais compartilhados da RDS da RM de Salvador

Arranjos regionalizados	Municípios abrangidos	Solução proposta
1	Salvador, Simões Filho e Lauro de Freitas	1) Intervenções para curto prazo (2015): 195 Envolve a construção de unidades de triagem, postos de entrega voluntária simples; área de transbordo e triagem (ATT) de resíduos de construção civil (RCC; e aterros de RCC distribuídos nos três municípios – maior parte em Salvador). 2) Intervenções para longo prazo (2033): 23 Novas unidades de triagem; posto de entrega voluntária (PEV); aterro de RCC inertes; e encerramento de um aterro sanitário comum e criação de um novo para atender o arranjo.

(Continua)

(Continuação)

2	Vera Cruz e Itaparica	1) Intervenções de curto prazo (2015): 8 Abrange remediação de lixão; ampliação de aterro sanitário comum em Vera Cruz; e implantação de unidades de triagem, PEV central de RCC e aterros de RCC inertes. 2) Intervenções para longo prazo (2033): 2 Encerramento de um aterro sanitário comum e criação de um novo para atender o arranjo.
3	São Sebastião do Passé, Mata de São João e Pojuca	1) Intervenções de curto prazo (2015): 12 Inclui remediações de lixão, unidades de triagem; PEV central e aterro de RCC; e criação de aterro sanitário comum, inicialmente em São Sebastião do Passé, para os três municípios.
4	Camaçari e Dias d'Ávila	1) Intervenções de curto prazo (2015): 21 Envolve a construção de estação de transbordo, PEV simples de RCC e volumosos; aterros de RCC 2) Intervenções para longo prazo (2033): 5 Envolve unidades de triagem; a construção de PEVs e o encerramento de aterro sanitário comum; e a criação de um novo para atender o arranjo.
5	São Francisco do Conde, Madre de Deus e Candeias	1) Intervenções de curto prazo (2015): 12 Inclui o encerramento do Aterro Sanitário da Ponta do Ferrolho (lixão); a construção de unidades de triagem; PEVs simples e central de RCC; ATT de RCC; e aterro de RCC inerte.

Fonte: Sedur (2012).

A regionalização e o compartilhamento propostos deverão ser considerados no plano de resíduos sólidos, observando-se as especificidades regionais para possibilitar sua implementação de forma mais adequada e mais eficiente.

A elevada concentração de pessoas e de atividades em áreas metropolitanas implica grande produção de resíduos, sendo fundamental a gestão compartilhada com base em uma governança metropolitana estruturada, envolvendo os diversos atores interessados. Nesse sentido, a PNRS estabelece entre seus instrumentos o incentivo à adoção de consórcios, ou de outras formas de cooperação, entre os Entes Federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

Para balizar a gestão dos resíduos sólidos existe, no país e no âmbito estadual, importantes marcos regulatórios do saneamento básico, além da legislação específica deste tema.

A Política Nacional de Saneamento Básico afirma a titularidade do município para a gestão dos serviços de saneamento, definindo como mecanismo para o tratamento compartilhado destes serviços a gestão associada (Brasil, 2007, Artigo 2º, inciso II), ou seja, uma associação voluntária de Entes Federados por meio de convênio de cooperação ou consórcio público. Não obstante, admite a prestação regionalizada, quando um único prestador atende dois ou mais titulares, definindo neste caso regras específicas. Este formato possibilita a existência de compartilhamento por meio do exercício da função de regulação e fiscalização, que pode ser desempenhada mediante consórcio público de direito público formado pelos titulares dos serviços.

Na RM de Salvador, inexistente gestão associada dos resíduos sólidos, sendo o arranjo mais recorrente a prestação do serviço, de forma direta ou indireta, por meio de contrato com empresas privadas ou públicas. A exemplo da LIMPEC,

que atende diretamente o seu município e indiretamente outros municípios próximos. Nos casos em que há o compartilhamento, este ocorre no uso do aterro, mediante pagamento por contrato, e não no âmbito da gestão.

Apesar da atribuição conferida ao estado pela PNRS para as regiões metropolitanas, não há uma gestão metropolitana dos resíduos sólidos na RM de Salvador. Faltam mecanismos que promovam a articulação e integração da gestão entre os municípios. A elaboração do plano de resíduos sólidos para a RM de Salvador poderá se constituir como um fator importante para o planejamento e a gestão sob a perspectiva metropolitana. A gestão associada dos resíduos sólidos é uma das metas previstas no termo de referência para a elaboração deste plano. Entre os requisitos consta a modelagem para a formação do consórcio intermunicipal, de acordo com a definição do estudo de RDS, considerando as iniciativas e experiências dos consórcios públicos intermunicipais formados ou em formação no estado e em outras Unidades da Federação.

A efetivação das atribuições da Agersa, relativas à regulação, ao controle e à fiscalização, é um importante meio de corroborar com a gestão associada dos resíduos sólidos. A lei que a instituiu estabelece que, mediante a celebração de convênio de cooperação entre o estado e os municípios, poderá ser delegada a esta agência o poder de regulação, controle e fiscalização dos serviços públicos, visando à gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, cujas funções já as desempenha para os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

O controle social está previsto nos marcos legais que regulamentam o saneamento básico e o serviço de resíduos sólidos, seja no planejamento, seja na fiscalização do serviço. A PNSB e a PNRS incluem entre os princípios fundamentais que devem permear a prestação dos serviços públicos de saneamento o controle social, definindo-o como o conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações, representações técnicas e participação no processo de formulação de políticas, planejamento e de avaliação relacionados aos serviços de saneamento básico (Brasil, 2007; 2010c).

A PNSB especifica ainda a possibilidade de participação de órgãos colegiados estaduais e municipais, de caráter consultivo, no controle social, devendo ser assegurada a representação dos titulares dos serviços, dos órgãos governamentais correlatos, dos prestadores de serviço, dos usuários do serviço e de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e órgãos colegiados existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

No âmbito municipal, a maior parte das prefeituras da RM de Salvador não possui estrutura formal específica para esta função, existindo em alguns casos conselhos de meio ambiente e ouvidorias, por meio das quais podem ser feitas comunicações e reclamações. No estado da Bahia, a instância de controle social

para atuar nas políticas de resíduos sólidos são as estabelecidas para as políticas públicas de saneamento básico, ou seja, o Concidades, mediante sua Câmara Técnica de Saneamento Básico, cuja finalidade é formular, controlar e acompanhar a implementação da política estadual.

4 GOVERNANÇA E GESTÃO DO SANEAMENTO BÁSICO

4.1 Considerações gerais

A partir de informações secundárias e de entrevistas qualificadas, que revelaram as visões específicas dos diversos atores, foi possível uma compreensão da região metropolitana do ponto de vista da gestão das FPICs, abordando o planejamento, a estrutura institucional, a gestão democrática e a articulação intermunicipal e intersetorial.

A visão da governança das FPICs sob a perspectiva metropolitana, segundo os gestores e técnicos dos treze municípios integrantes da RM de Salvador, constituiu-se em importante instrumento de balizamento da efetividade do aparato institucional existente para uma governança metropolitana.

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, bem distinta e que se reflete no nível de organização para a gestão das FPICs, sendo agravada pela falta de um planejamento integrado da RM de Salvador.

Constataram-se, no âmbito municipal, limitações relativas à estrutura administrativa e aos instrumentos de política urbana, o que, associado à descontinuidade política nas gestões municipais, contribui para a ausência de planejamento e de informações sistematizadas para a gestão das FPICs.

A desestruturação administrativa e institucional para a questão metropolitana no estado reflete-se na incipiência do planejamento territorial na escala metropolitana. O planejamento e a gestão das FPICs na RM de Salvador estão sob a responsabilidade de órgãos de abrangência estadual.

Existe planejamento nas áreas operacionais e setoriais que não dialogam entre si. No campo do abastecimento de água e esgotamento sanitário, a Embasa elabora seus planos operacionais e de expansão. Para os resíduos sólidos, o governo do estado elaborou um estudo de regionalização da gestão integrada para as 26 RDS do estado – entre as quais está a RM de Salvador –, por meio do qual propôs a conformação de cinco arranjos de gestão. Contudo, na destinação final dos resíduos sólidos, o que prevalece na prática são os compartilhamentos construídos principalmente sob a lógica das articulações econômicas. A relação tem se dado

entre as empresas e cada município. Das subáreas do saneamento abordadas, a macrodrenagem é a que apresenta maior fragilidade.

Em síntese, no âmbito do governo do estado, o planejamento e a gestão metropolitana das FPICs são realizados setorialmente, adotando-se como região de referência diferentes territórios, segundo as peculiaridades temáticas: RM de Salvador, Território de Identidade Metropolitano de Salvador, RDS, além de outros recortes que contemplam parcialmente a RM de Salvador.

Existe uma gama relevante de empreendimentos e investimentos no território da RM de Salvador, sejam de iniciativa privada, sejam do poder público, implantados segundo uma lógica setorial específica. Predominam os investimentos públicos com recursos da União nas áreas de saneamento, infraestrutura, habitação, entre outras, em sua maioria sob a responsabilidade do estado, que, de modo geral, apresenta maior capacidade financeira e de gestão. Apesar do volume expressivo de empreendimentos implantados e em implantação, não existe uma base de planejamento integrado que articule as diversas intervenções, proporcionando sinergia entre as ações e evitando deseconomias urbanas. Cada empreendimento considera, individualmente, as oportunidades locais oferecidas, mas os impactos sobre as outras dimensões da dinâmica metropolitana nem sempre são levados em consideração. Este processo tem intensificado os conflitos, ampliando demandas e aumentando a complexidade e dificuldade das soluções.

Por seu lado, esses empreendimentos desdobram-se em geração de emprego e renda, fomento à economia local, aumento de arrecadação de impostos, assim como em melhoria dos padrões de habitabilidade e da qualidade de vida da população.

Atualmente, foram iniciados, encontrando-se em estágios diferenciados, os processos para a elaboração dos planos metropolitanos específicos para as quatro subáreas do saneamento básico.

Sob o aspecto do arranjo institucional e da articulação intergovernamental para a gestão, não há uma governança estruturada e perfeitamente alinhada. A prestação do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário na RM de Salvador é realizada por concessão dos municípios à Embasa, mas conta com frágil organização administrativa municipal, que inviabiliza o monitoramento dos serviços, geralmente vinculado às secretarias de serviços públicos ou de infraestrutura. São comuns as situações de desalinhamento entre os municípios e a concessionária dos serviços – Embasa –, devido à ausência ou insuficiência de comunicação ou articulação, especialmente para a expansão da rede e para as manobras operacionais, ocasionando problemas como a interrupção do tráfego. O município de Lauro de Freitas, para equacionar estas dificuldades, vem avançando na regulação da concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário em seu território.

As articulações intergovernamentais, apesar de previstas nos planos diretores municipais de Salvador e Camaçari, na prática não são realizadas. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de Salvador dispõe sobre um Fórum dos Municípios da Região Metropolitana de Salvador, visando à criação de instrumentos para a integração e cooperação nas políticas urbanas.

As iniciativas de gestão associada devem-se às experiências de consórcios públicos e, na área dos resíduos sólidos, o compartilhamento limita-se à utilização do equipamento para destinação final. Na RM de Salvador existem dois consórcios públicos: Costa dos Coqueiros e Recôncavo, mas o funcionamento tem sido incipiente, não avançando em articulações consistentes para o equacionamento dos problemas comuns.

Os principais atores na área do saneamento básico são, do setor público: os municípios, a Embasa, a Agersa, a Sedur, o Conder e outros órgãos ambientais, de planejamento e de obras do estado; do setor privado: empresas prestadoras de serviço, a Hera Ambiental, a BATTRE e a Ecolurb; da sociedade civil organizada: o Concidades e as associações de catadores e entidades profissionais, o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (Crea) e o Sindicato dos Engenheiros (Senge).

São poucos os avanços relativos à participação e ao controle social nos municípios que possuem conselhos da cidade empossados e efetivos com atuação no saneamento, sendo a questão tratada de modo mais recorrente pelos conselhos de meio ambiente em sua interface com o saneamento.

No âmbito estadual, o controle social – dimensão basilar da governança – para a FPIC do saneamento compete ao Concidades (BA), por meio da Câmara Técnica de Saneamento Básico, que está vinculada à Sedur (Bahia, 2008b). No entanto, sua abrangência é o território estadual, não se constituindo como uma instituição de natureza metropolitana no sentido estrito que contemple a participação dos Entes Federados envolvidos e da sociedade civil organizada para tratar das questões relativas à RM de Salvador.

Detendo-se à análise da FPIC dos resíduos sólidos na RM de Salvador, justificam-se algumas ressalvas. Não se identifica uma efetiva governança de caráter metropolitano para esta função, sendo a prestação deste serviço realizada de forma fragmentada, não havendo articulação entre os municípios que configure uma gestão associada. O que se pode constatar é o compartilhamento de aterros sanitários.

Historicamente, o governo do estado possuiu um papel relevante na área dos resíduos sólidos, tendo implantado importantes aterros sanitários na RM de Salvador, além de promover a organização e o compartilhamento destes aterros sanitários.

Atualmente, existem diferentes arranjos para a operacionalização da destinação final dos resíduos sólidos. 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 RM de Salvador.

Há um frágil planejamento nessa área, e na escala municipal 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.

Rumo ao estabelecimento de um planejamento e gestão metropolitana, pode-se destacar a iniciativa de planejamento para a RM de Salvador nesta área por meio da elaboração do Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos, ora em licitação. O termo de referência para o Plano Metropolitano de Resíduos Sólidos (Sedur, 2013) propõe a prestação do serviço, mediante a formação de consórcios intermunicipais, visando à gestão associada. A efetivação das atribuições previstas para a Agersa – que, mediante delegação dos titulares, pode vir a se constituir como uma alternativa para o estabelecimento de um ente regulador único dos resíduos sólidos nos municípios da RM de Salvador – pode também corroborar com a gestão sob a perspectiva metropolitana.

Entretanto, para uma efetiva governança metropolitana dos resíduos sólidos, vários desafios se impõem, a exemplo da superação dos entraves de natureza política, financeira e técnica, requerendo articulações e canais de comunicação interfederativos para lograr o tratamento desse serviço enquanto uma função pública de interesse comum.

REFERÊNCIAS

ANA – AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS. **Atlas Brasil**: abastecimento urbano de águas, 2010. Brasília: ANA, 2010. Disponível em: <<http://atlas.ana.gov.br>>.

BAHIA. Lei Estadual nº 11.172, de 1º de dezembro de 2008. Institui princípios e diretrizes da Política Estadual de Saneamento Básico, disciplina o convênio de cooperação entre entes federados para autorizar a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2008a. Disponível em: <<http://goo.gl/VezLKy>>.

_____. Decreto Estadual nº 10.949, de 6 de março de 2008. Regulamenta o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA, criado pela Lei nº 10.704, de 12 de novembro de 2007, e dá outras providências. Salvador: Governo do estado da Bahia, 2008b.

BRASIL. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/dLGeyp>>.

_____. Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/MjJnS6>>.

_____. Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/kPkSAE>>.

_____. Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010c. Disponível em: <<http://goo.gl/RhfcBx>>.

FERNANDES, Cláudia Monteiro. Dinâmica demográfica: Região Metropolitana de Salvador. **Observatório das metrópoles**, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/lvUtkq>>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br>.

SEDUR – SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO DO ESTADO DA BAHIA. **Estudo de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos no Estado da Bahia**. Salvador: Sedur, 2012. (Relatório 1, tomo 1.2, v. 26).

_____. **Termo de referência para elaboração da proposta de planos**: Plano Intermunicipal de Resíduos Sólidos da Região de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Sul do Estado da Bahia (PGIRS/LS); Plano de Resíduos Sólidos da Região Metropolitana de Salvador no Estado da Bahia (PGIRS/RMS) e o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia (PERS/BA). Salvador: Sedur, 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AGERSA – AGÊNCIA REGULADORA DE SANEAMENTO BÁSICO. Resolução nº 001/2013. Atualizada conforme alterações da Resolução Agersa 006/2013, de 18 de outubro de 2013. Aprova o Regimento da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – Agersa. Salvador: Assembleia Legislativa, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/7dBnxp>>.

BAHIA. Lei Estadual nº 10.704, de 12 de novembro de 2007. Cria o Conselho Estadual das Cidades da Bahia – ConCidades/BA e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2007.

_____. Lei Estadual nº 12.602, de 29 de novembro de 2012. Dispõe sobre a criação da Agência Reguladora de Saneamento Básico do Estado da Bahia – Agersa, autarquia sob regime especial, e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/aa0SYt>>.

_____. Lei Estadual nº 12.932, de 7 de janeiro de 2014. Institui a Política Estadual de Resíduos Sólidos, e dá outras providências. Salvador: Assembleia Legislativa, 2014.

BRASIL. Ministério das Cidades. Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. **Diagnóstico dos serviços de água e esgotos: 2011**. Brasília: MCidades, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vTrJt0>>.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**. Brasília: MMA, ago. 2012.

FUNASA – FUNDAÇÃO NACIONAL DE SAÚDE; ASSEMAE – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS DE SANEAMENTO. **Manual de implantação de consórcios públicos de saneamento**. Brasília: Funasa, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/C0AmTA>>.