



SENADO FEDERAL

CONSELHO DE ESTUDOS POLÍTICOS

**GUIA DE AÇÃO
DE GESTORES
MUNICIPAIS PARA
A CONSTRUÇÃO
DE CIDADES
SUSTENTÁVEIS**

BRASÍLIA – DF
2017

Em 2016 o Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal, presidido pelo Senador Fernando Collor lançou a publicação “O Poder Legislativo Municipal no Brasil – Papel institucional, desafios e perspectivas”, destinada aos vereadores e prefeitos eleitos naquele ano, com orientações didáticas sobre o papel do legislador municipal.

A obra teve a parceria do Instituto Legislativo Brasileiro/Interlegis, e de Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas.

Agora, numa nova parceria com a Associação Brasileira das Escolas do Legislativo e de Contas – ABEL, o Conselho de Estudos Políticos publica o “Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis”, um novo instrumento à disposição dos municípios brasileiros para a “formulação de diretrizes legislativas ambientais, sociais e econômicas que permitam às municipalidades atingir um padrão de qualidade de vida justo, equilibrado e duradouro”, como afirma o Senador Fernando Collor, Presidente do CEP.

A obra é atualíssima e deve estar na ordem do dia dos prefeitos e vereadores, afinal o Brasil, país essencialmente urbano, com 84,36 por cento da população vivendo em cidades, precisa, urgentemente, “cuidar do que se refere ao saneamento básico, à gestão de resíduos sólidos, à utilização da água e à adoção de fontes energéticas limpas”, enfatiza o Senador Collor.

A ABEL, se engaja nesta cruzada pelo bem-estar dos cidadãos brasileiros e, junto com o CEP, levará o assunto a todas as Escolas do Legislativo e de Contas do País, estimulando o debate e cobrando dos gestores municipais sua implementação.

FLORIAN MADRUGA
Presidente da ABEL



Mesa – Biênio 2017-2018

Presidente

Senador Eunício Oliveira

1º Vice-Presidente

Senador Cássio Cunha Lima

2º Vice-Presidente

Senador João Alberto Souza

1º Secretário

Senador José Pimentel

2º Secretário

Senador Cladson Cameli

3º Secretário

Senador Antonio Carlos Valadares

4º Secretário

Senador Zezé Perrella

1º Suplente

Senador Eduardo Amorim

2º Suplente

Senador Sérgio Petecão

3º Suplente

Senador Davi Alcolumbre

4º Suplente

Senador Cidinho Santos

Secretário-Geral da Mesa

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho

Diretora-Geral

Ilana Trombka



Senado Federal

Conselho de Estudos Políticos

Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis

Brasília – 2017

Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis

Guia de ação de gestores municipais para a construção de cidades sustentáveis. – Brasília : Senado Federal, Conselho de Estudos Políticos, 2017.

67 p.

1. Administração municipal, Brasil. 2. Política urbana, Brasil. 3. Saneamento básico, Brasil. 4. Desenvolvimento urbano, Brasil. 5. Desenvolvimento sustentável, Brasil. 6. Prefeito, poderes e atribuições, Brasil.

CDD 352.14

Sumário

Reafirmação municipalista e convicção socioambiental	7
1 Apresentação	9
2 Cidades Sustentáveis: conceito e importância	11
3 Estatuto da Cidade – norma básica para gestores municipais	12
3.1 O que é e para que serve o Estatuto da Cidade?	14
3.2 Plano Diretor – principal instrumento da política urbana.....	16
3.3 Como elaborar o Plano Diretor: processos e conteúdos.....	17
3.4 Plano Diretor – obrigações e responsabilidades	29
4 Saneamento básico	30
4.1 Conceito e importância	30
4.2 Saneamento básico, uma obrigação compartilhada do Poder Público	33
4.3 A Lei de Saneamento Básico – norma orientadora para todo o País	34
4.3.1 Planejamento.....	35
4.3.2 Regulação	41
4.3.3 Transparência e controle social	42
4.4 Resíduos sólidos – um capítulo à parte do saneamento básico.....	44
4.5 Responsabilização por danos ao meio ambiente decorrentes do descumprimento de normas ambientais	50

5	Áreas Verdes Urbanas e Espaços Especialmente Protegidos.....	53
5.1	Tipos de áreas verdes e espaços especialmente protegidos.....	54
5.2	Cidades sustentáveis – cidades verdes.....	64
6	Considerações finais: sustentabilidade urbana, um horizonte cada vez mais perto, mais urgente e mais necessário.....	65

Reafirmação municipalista e convicção socioambiental

O Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal (CEP) é órgão consultivo que busca formular políticas e diretrizes legislativas, bem como fomentar a difusão de publicações inerentes ao aperfeiçoamento da nossa democracia. É fórum permanente de discussão e possui entre seus objetivos a propositura de ações governamentais de alcance setorial, regional e nacional.

Com esta obra, mais uma vez o CEP promove o debate democrático junto aos municípios, protagonistas da esfera pública por sua proximidade com os cidadãos. Nossa já conhecida convicção municipalista se alia à emergência da temática socioambiental brasileira. O intuito é fornecer instrumentos para que o Poder Executivo possa, em parceria imprescindível com o Legislativo local, executar com excelência suas atribuições relacionadas ao meio ambiente.

O Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis é a contribuição do CEP para a formulação de diretrizes legislativas ambientais, sociais e econômicas que permitam às municipalidades atingir um padrão de qualidade de vida justo, equilibrado e duradouro. Ao mesmo tempo, constitui proposta de ação governamental capaz de conduzir as cidades a melhores níveis de desenvolvimento urbano e social.

Ao longo de minha vida pública, sempre trabalhei para minimizar o processo de destruição do planeta. Precisamos nos adaptar ao contexto atual, o que implica modificar nossos hábitos, por mais arraigados que sejam, em prol da nossa forma de viver. O Brasil é um país urbano e devemos cuidar do que se refere ao saneamento básico, à gestão de resíduos sólidos, à utilização da água e à adoção de fontes energéticas limpas.

Com certeza, este guia dará importante suporte ao projeto de tornar nossas cidades, de fato, sustentáveis. Espaços públicos e democráticos onde se vive em paz e em equilíbrio com o ambiente natural.

Senador Fernando Collor

Presidente do Conselho de Estudos Políticos do Senado Federal

1. Apresentação

A concentração da população em cidades, a urbanização, é um processo irreversível e vem crescendo de maneira acentuada no mundo inteiro e, em particular, no Brasil. Atualmente, 84,36% da população brasileira é urbana (IBGE, Censo 2010)¹, e o País já conta com mais de 5.500 cidades, sendo a maior parte delas criada nos últimos 30 anos².

Esse aumento traz uma demanda cada vez maior de alimentos, água, energia, infraestrutura, serviços governamentais, além de causar impactos aos recursos naturais, modificar o clima local e regional e promover alterações em outros aspectos fundamentais para a qualidade de vida dos cidadãos.

Por isso, as cidades constituem o espaço necessário para o desenvolvimento de uma agenda socioambiental que assegure boas condições de vida aos seus habitantes. É urgente nos ambientes urbanos a criação de condições para que se alcance um patamar de desenvolvimento sustentável, que integre as dimensões social, ambiental e ética, baseado em uma economia que seja incluyente, ecológica e responsável.

Nesse processo, o papel dos municípios ganha destaque. Por se tratar do ente da federação mais próximo do cidadão, a legislação brasileira atribuiu ao município diversas competências e responsabilidades a respeito dessa agenda socioambiental.

Este *Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis* pretende ajudar nesse processo. Tem por objetivo orientar prefeitos, vereadores e servidores públicos municipais a respeito dos instrumentos que têm à disposição e da obrigação legal de implementá-los, em vista da construção de *cidades sustentáveis*, aquelas em que as dimensões ambiental, social e econômica se encontram voltadas para um padrão de qualidade de vida justo, equilibrado e duradouro.

Limitaremos a abrangência do conceito de *cidades sustentáveis* a alguns aspectos, como política urbana, saneamento básico e áreas verdes urbanas e espaços territoriais especialmente protegidos. Embora compreenda muitas outras dimensões, teremos avançado significativamente

1 <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/0000000402.pdf>. Acesso em 6/9/2016>.

2 Idem.

rumo à sustentabilidade se dermos passos firmes em direção ao que a legislação impõe aos gestores municipais a respeito desses temas.

Desejamos que este *Guia de Ação* chegue a todos os prefeitos, (gestores municipais que receberam do povo o mandato para o exercício de uma competente e ética gestão). Que, em nome dele, possam desempenhar com responsabilidade a missão que lhes foi confiada e que deixem para a geração seguinte um espaço urbano de melhor qualidade do que o que encontraram – esse é o verdadeiro sentido da sustentabilidade.

Boa leitura e mãos à obra!

2. Cidades Sustentáveis: conceito e importância

As palavras *sustentável* e *sustentabilidade* estão na moda. Difícil é concorrer a um cargo público eletivo sem defender essas bandeiras. O problema está em usar essas expressões sem saber seu real significado e as consequências que inevitavelmente se assumem ao utilizá-las.

Sustentabilidade tem a ver com aquilo que se sustenta, que se mantém, que dura e permanece. Por isso, está relacionada com o uso dos recursos naturais (água, solo, fauna, flora, ar) de uma maneira que também as gerações futuras possam ter essas mesmas opções de uso, em quantidade e qualidade. Para isso, devem ser devidamente equilibradas as dimensões: social, econômica e ambiental, consideradas o tripé do desenvolvimento sustentável.

Outro aspecto indispensável da sustentabilidade é a universalidade, isto é, a capacidade de atingir a todos, sem excluir ninguém. A todos deve chegar o desenvolvimento, de modo a vivermos com um padrão de vida confortável, porém sem excessos, no qual nada nos falte. O conceito, portanto, toca fundo a questão da justiça social, tanto dentro de uma mesma geração (justiça intrageracional), quanto entre diferentes gerações (justiça intergeracional).

O conceito de sustentabilidade é assumido pela própria Constituição Federal, como se percebe no capítulo relativo ao meio ambiente e em diversos outros dispositivos relacionados. Para a Constituição Cidadã, viver em um meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental, portanto, irrenunciável do ser humano. Além disso, é dever da União, dos estados e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inciso VI).

O que diz a Constituição Federal?

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, caput).

Logo, não são sustentáveis e constituem ofensa à Constituição padrões precários de moradia, a falta de saneamento básico, a oferta de um transporte público de baixa qualidade, a falta ou a precariedade quantitativa e qualitativa de hospitais e escolas públicas, a insegurança pública, o desemprego ou o subemprego. Também não são sustentáveis espaços urbanos carentes de áreas verdes, de parques e praças, de ambientes de descontração que favoreçam o bem-estar e o convívio agradável ou a precariedade de unidades de conservação, que assegurem a sobrevivência de outras espécies animais e vegetais e o desenvolvimento de atividades humanas que respeitam os ciclos e os ritmos naturais.

Cidades sustentáveis, portanto, serão aquelas em que o conceito de bem viver é resgatado e assumido como prioridade pelos gestores públicos e pela população, onde se vive em paz e com alegria, em equilíbrio com o ambiente natural e de onde se sente saudade quando se está longe.

Com certeza, não atingiremos esse nível de satisfação no curto e no médio prazos. A construção da sustentabilidade é projeto para mais de uma geração, para a vida inteira, se for preciso. Por isso, a História não nos cobrará a construção imediata e definitiva de cidades sustentáveis. Mas certamente nos cobrará a qualidade dos passos que dermos em vista de seu alcance.

Os pontos seguintes deste *Guia de Ação* oferecem pistas concretas em direção a esse horizonte. Com um passo de cada vez, logo estaremos mais perto de alcançá-lo. Ao menos, teremos deixado uma marca positiva na História, da qual as futuras gerações sentirão orgulho e por ela serão gratas.

3. Estatuto da Cidade – norma básica para gestores municipais

Todos sabemos que não se pode administrar uma empresa ou um negócio sem planejamento e organização. Isso seria irresponsável e levaria, cedo ou tarde, essa empresa ou esse negócio à falência. Esse mesmo princípio se aplica à cidade: administrá-la exige organização e planejamento, ou seja, o estabelecimento de objetivos, prioridades, ações e prazos, além dos instrumentos de controle, acompanhamento e avaliação dos resultados.

A própria Constituição Federal, lei maior do nosso país, dá-nos essa orientação. Segundo ela, cabe ao Poder Público Municipal promover, no que couber, o adequado *ordenamento territorial*, por meio do *planejamento* e do *controle* do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, inciso VIII).

Ordenar o território significa colocá-lo em ordem, isto é, criar condições para que a ocupação e o crescimento urbano não ocorram de maneira desordenada e sem controle. Para isso, é preciso planejamento, ou seja, conhecer a fundo a situação do município, as tendências e as pressões, as potencialidades e as fragilidades do território, e estabelecer um cenário, uma situação que se deseja alcançar.

Que cidade você deseja para seus filhos, netos e amigos? Que características ela tem? É preciso saber onde se está e onde se quer chegar, caso contrário jamais avançaremos em direção a um futuro melhor!

No entanto, o futuro não chega sem ações concretas. O planejamento obriga o estabelecimento de ações, com prazos e responsáveis para seu cumprimento. Também é preciso fazer periodicamente a avaliação do que foi feito, de modo a reajustar constantemente a rota para que não se perca o horizonte do que foi planejado.

Para garantir que os municípios adotem a cultura do planejamento, a Constituição criou a figura do *Plano Diretor*, considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. É no Plano Diretor que serão estabelecidas todas estas questões relativas ao ordenamento e à ocupação territorial: objetivos, prioridades, ações e instrumentos, prazos e responsáveis, para que o município possa avançar do seu estado atual para um padrão melhor de desenvolvimento.

A norma que vai tratar com mais detalhes desse assunto é a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como **Estatuto da Cidade**. Essa lei pode ser considerada a norma orientadora fundamental do planejamento urbano. Por isso, antes de tratarmos especificamente do Plano Diretor, vamos conhecer um pouco mais o Estatuto

da Cidade; uma lei que nos oferecerá valiosos critérios e elementos para a construção de cidades sustentáveis.

3.1 O que é e para que serve o Estatuto da Cidade?

O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em vista do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Segundo essa Lei, a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Esse ordenamento deverá seguir alguns critérios e orientações, que a lei chama de *diretrizes*.

A primeira delas é a garantia do direito a *idades sustentáveis*, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações. Como podemos perceber, não é de hoje que o tema cidades sustentáveis é tratado na legislação. Se ainda não temos cidades assim, significa que estamos muito atrasados e que é hora de recuperar o tempo perdido.

Outra diretriz importante é a *gestão democrática* das cidades. Sem escutar e envolver a população no planejamento e na execução das políticas de desenvolvimento urbano, o Poder Público municipal não conseguirá atender aos anseios da sociedade.

Diretriz fundamental, já mencionada, é o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. O planejamento serve para respondermos perguntas, como: para onde queremos que a cidade cresça? Quais as áreas mais adequadas para habitação, atividades industriais e de serviços? Como queremos que a cidade se organize e funcione?

Um bom planejamento da cidade evitará diversos problemas, tais como:

- ✓ a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- ✓ a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- ✓ o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;
- ✓ a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;
- ✓ a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- ✓ a deterioração das áreas urbanizadas;
- ✓ a poluição e a degradação ambiental; e
- ✓ a exposição da população a riscos de desastres.

A partir do objetivo fundamental (ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana) e das diretrizes gerais, o Estatuto da Cidade oferecerá os meios necessários para alcançá-los. Esses meios são os *instrumentos* da política urbana.

A Lei enumera ao todo seis instrumentos. O mais importante é o planejamento, tema que aparece em três, ou seja, metade dos instrumentos previstos: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; planejamento municipal. Os outros instrumentos são os institutos tributários e financeiros, os institutos jurídicos e políticos e os estudos de impacto ambiental (EIA) e de impacto de vizinhança (EIV).

Para nós, interessa particularmente o planejamento municipal, que será realizado, principalmente, por meio do Plano Diretor.

É hora, então, de olharmos com mais atenção para esse instrumento, pois ele será a peça principal para que possamos tonar sustentável a nossa cidade.

3.2 Plano Diretor – principal instrumento da política urbana

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. É *plano* porque estabelece os objetivos a serem atingidos e as atividades a serem executadas. E é *diretor* porque determina as diretrizes e as orientações do desenvolvimento e da ocupação do Município.

Para que tenha força para obrigar seu cumprimento, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal, ou seja, pela Câmara Municipal, embora a iniciativa para a sua proposição seja exclusiva do Poder Executivo local.

Por meio do estabelecimento de princípios, diretrizes e normas, o Plano Diretor deve fornecer orientações para as ações que, de alguma maneira, influenciem no desenvolvimento urbano. Essas ações podem ser desde a abertura de uma nova avenida, até a construção de um novo bairro ou setor, a definição de uma nova zona de expansão urbana, a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, a reurbanização de uma favela ou a remoção de uma população estabelecida em área de risco e sua transferência para um local seguro à habitação.

Uma vez que as cidades são dinâmicas e se alteram com o tempo, também o Plano Diretor deverá ser constantemente atualizado – no mínimo a cada dez anos – para que responda adequadamente à nova realidade da cidade.

É importante destacar um aspecto essencial: o Plano Diretor não deve se constituir em um documento a mais, entre outros, a ser engavetado. Ele é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo os outros planos e instrumentos de governo, como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Por sua importância, o Plano Diretor será obrigatório para cidades que se enquadrem nas seguintes situações:

- tenham mais de vinte mil habitantes;
- sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

- estejam onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal³;
- sejam integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- estejam incluídas no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Sua cidade se encontra em alguma das situações acima?

Se sim, a elaboração do Plano Diretor é obrigatória!

Porém, mesmo que a cidade não se encontre nessas situações, ela poderá – e deverá – ter seu Plano Diretor. Afinal, esse instrumento tem por objetivo orientar o desenvolvimento e a ocupação urbana. Sua exigência, portanto, apenas facilitará o trabalho do Poder Público, que saberá que ações tomar para orientar e controlar o crescimento e o desenvolvimento da cidade.

3.3 Como elaborar o Plano Diretor: processos e conteúdos

O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. É isso o que o Estatuto da Cidade chama de *gestão democrática*, que não deve se limitar a momentos raros e pontuais como audiências públicas. Para garantir a participação ampla e qualificada da população, serão necessárias campanhas educativas e

³ Esses instrumentos são: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

informativas que expliquem o que será discutido e sua importância. Essencial, também, será informar amplamente e com a devida antecedência os locais e os horários das audiências públicas e de outros espaços e momentos de discussão e participação social.

O processo deve ser conduzido pelo Poder Executivo local (Prefeitura), mas deverá ser articulado com representantes do Poder Legislativo (Câmara dos Vereadores) e com a sociedade civil (conselhos, associações de moradores, universidades, etc.).

É ideal que os representantes do Poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor. Esse cuidado é importante para facilitar a aprovação e a aplicação da lei, além de evitar pendências judiciais posteriores. Recomenda-se ainda que o Ministério Público, juízes e registradores dos cartórios que existam no município também participem, desde o início, do processo de elaboração do Plano.

A seguir, apresentamos o passo a passo para elaboração do Plano Diretor:

1º Passo: Definir a equipe técnica

Apesar de, ao final, o Plano Diretor ser aprovado pela Câmara Municipal por meio de uma lei, a elaboração de seu texto partirá de uma abordagem técnica e multidisciplinar.

Por isso, a Prefeitura deve definir uma equipe formada de técnicos de diversos setores da administração, como: engenheiros, arquitetos, administradores, biólogos, geólogos, antropólogos, sociólogos, advogados, dentre outros, para que cada um, dentro de sua especialidade, contribua com a elaboração do Plano.

Como se vê, é muito importante que a Prefeitura tenha, em seu quadro de pessoal, profissionais dessas áreas que sejam servidores efetivos, devidamente concursados. Isso ajudará a formar uma equipe técnica competente, estável e independente politicamente, que servirá de base para qualquer um que assumir o mandato de prefeito, o que ajudará a formar uma cultura de planejamento e de contínua aprendizagem na

administração municipal, favorecendo o acúmulo de experiência e a não repetição de erros uma vez cometidos.

Se necessário, essa equipe poderá ser complementada com outros profissionais especialistas, ou consultores, a serem contratados. É importante que essa equipe trabalhe em parceria e colaboração, colocando todos os conhecimentos e informações à disposição uns dos outros. Essa condição é essencial para que o quadro técnico da prefeitura se torne cada vez mais capacitado e o Poder Público municipal não permaneça à mercê de técnicos “de fora” que, após o seu trabalho, partem sem deixar nenhum legado intelectual ou formativo para o município.

Definida e montada a equipe, o passo seguinte é organizar as informações já disponíveis na Prefeitura – legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais. Ao mesmo tempo, deve-se começar também o trabalho de sensibilização e mobilização da sociedade civil – entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral – para que todos possam, de alguma forma, acompanhar e se envolver no processo de elaboração do Plano Diretor.

A equipe técnica coordenadora poderá convidar vereadores e assessores legislativos para as reuniões de trabalho. Isso ajudará tanto as atividades de levantamento de informações, como envolverá, desde cedo, o Poder Legislativo municipal, o que poderá facilitar a aprovação do texto construído coletivamente.

2º Passo: Diagnóstico da situação

Para se chegar a algum lugar é preciso saber onde se está. Por isso, o primeiro trabalho da equipe técnica será realizar um amplo diagnóstico da situação, ou seja, um “raio X” da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região.

O Prefeito necessita conhecer seu município e, em particular, sua cidade. Mas não apenas os endereços, as atividades econômicas e as pessoas. É preciso conhecer as fragilidades e as potencialidades da cidade e do município, assim como as pressões, as tendências de crescimento e de ocupação, além dos planos estaduais, regionais e nacionais previstos e em implementação em seu território.

Sem esse conhecimento, o Plano Diretor não refletirá a realidade e, pior ainda, poderá se chocar com outros planos, pressões e tendências externas e internas, que o tornarão letra morta. Por isso é tão importante essa fase de diagnóstico, pois ela oferecerá um mapa da realidade atual que perpassa a cidade.

Que tipos de informações devem ser levantadas? Cada município tem as suas características e especificidades. Alguns temas serão mais importantes em um município e menos em outro. Mas, em geral, os dados mais importantes para se fazer o diagnóstico de uma cidade são:

- informações socioeconômicas: como, por exemplo, número de habitantes; faixa etária; renda familiar; escolaridade; população econômica ativa por setor de atividade; taxa de emprego e de desemprego; tipo e porte das atividades econômicas, entre outras;
- informações ambientais: conhecer o tipo de solo, o relevo, a vegetação, a fauna e os recursos hídricos da região. Localizar as áreas ambientalmente sensíveis (sujeitas a inundações, deslizamentos e processos erosivos), espaços protegidos (unidades de conservação, áreas de preservação permanente, áreas verdes urbanas), focos de poluição (depósitos de lixo, pontos de lançamento de esgotos não tratados, indústrias poluentes, etc.), áreas de ocorrência de doenças;
- informações sobre uso e ocupação do solo: identificar características e potenciais conflitos na área já urbanizada, os parcelamentos irregulares, as áreas de interesse histórico, paisagístico e cultural; identificar e conhecer as áreas não urbanizadas e disponíveis para o crescimento urbano, suas características (tipo de solo e de vegetação, presença de recursos hídricos, declividade, etc.);
- informações sobre a infraestrutura disponível: conhecer o nível de oferta, de cobertura e de qualidade dos serviços de saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e manejo dos resíduos sólidos), de pavimen-

tação e iluminação pública, dos equipamentos públicos (estabelecimentos educacionais e de saúde, creches, asilos, parques de esporte e de lazer);

- informações sobre mobilidade e circulação: conhecer o sistema viário disponível (vias pavimentadas e não pavimentadas, polos geradores de tráfego), identificar a oferta de transportes públicos, sua frequência, sua qualidade e seu nível de cobertura e de satisfação;
- informações legais: conhecer as leis e as normas, federais, estaduais e municipais, que disciplinam o uso e a ocupação do solo na cidade e no município.

Muitas vezes, essas informações exigirão a apresentação ou a utilização de mapas e cartas temáticas, que podem ser sobrepostas, oferecendo uma leitura mais completa da realidade. Essa visão geral da cidade, por meio de mapas, ajuda a perceber e a localizar melhor os problemas e as pressões que a cidade enfrenta.

Também é importante conhecer a evolução histórica da cidade, pois assim são claramente percebidas tendências e dinâmicas às vezes pouco identificáveis naquele momento específico de avaliação. Comparar mapas de diferentes épocas facilita essa percepção.

Não se deve esquecer, ainda, de situar a cidade e o município em relação aos outros municípios do estado. É muito importante saber dos planos estaduais e nacionais que possam interferir no município.

Onde buscar todas essas informações? A principal fonte de dados é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), órgão federal que produz e analisa informações diversas de interesse dos municípios. Outros órgãos federais, a depender do tema, também podem ser fontes valiosas de informações, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBIO) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), na área ambiental; o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), na área cultural e histórica; e assim por diante. Lembre-se, ainda, que universidades podem ser importantes fontes de informação e valiosas parceiras para o levantamento de dados.

Por último, é importante considerar que o diagnóstico da realidade não deve ser atividade exclusiva de técnicos e profissionais. A leitura e a percepção da realidade pela população oferecem outros olhares que se complementam ao olhar técnico e científico. Afinal, quem conhece melhor a cidade e sabe de seus problemas que o cidadão que nela vive? Por isso, essa etapa de diagnóstico deverá prever meios e momentos de participação social, de modo que a própria comunidade contribua com o processo que, assim, terá legitimidade e aceitação.

A partir dessas informações, desse raio X da situação atual do município, tem-se à disposição um amplo campo de atividade pela frente, que deverá ser trabalhado no Plano Diretor. É hora, então, do próximo passo.

3º passo: Definir prioridades e propostas. O que fazer?

Todos os temas levantados na etapa anterior são importantes. No entanto, a depender da situação do município, uns serão mais importantes, mais urgentes e mais necessários que outros. Para estes deverá ser dada prioridade.

Isso porque não há como se enfrentarem todos os problemas de uma só vez, com o mesmo nível de esforço. Os recursos humanos, técnicos e financeiros são limitados. Por isso, é essencial trabalhar com uma visão estratégica, selecionando temas e questões cruciais que, se enfrentados rapidamente e com eficácia, poderão redefinir o destino da cidade.

O que foi levantado na etapa anterior de diagnóstico como mais grave, mais urgente, mais necessário e que atinge um número maior de pessoas? O que deve ser feito prioritariamente para melhorar a ocupação e o desenvolvimento da cidade? São essas as principais perguntas a serem respondidas nesta etapa de elaboração do Plano Diretor.

Dizer que um tema ou uma situação é mais grave, mais urgente e mais necessário que outro implica fazer escolhas que, por sua vez, são movidas e orientadas por um juízo de valores. É aqui que entra em ação o elemento *ético*, que deve conduzir todo o processo de discernimento do que será prioritário.

Espera-se que o prefeito seja movido por uma ética que escolha em primeiro lugar a vida, e vida com dignidade para todos. Situações de risco ou de ameaça à integridade humana, assim como situações de penúria e miséria devem estar no topo das prioridades municipais. Assim como problemas que, se solucionados, geram um efeito multiplicador de outras iniciativas positivas.

Isso será ainda mais importante e necessário naqueles municípios que tenham áreas suscetíveis à ocorrência de desastres, como: deslizamentos, inundações e enchentes (enxurradas). Nesses municípios, é essencial identificar e mapear essas áreas, bem como elaborar um plano de implantação de obras e serviços para a redução dos riscos. No caso de ocupações já estabelecidas nessas áreas, poderá ser necessária sua remoção, a depender de avaliações técnicas bem fundamentadas. Além disso, será necessário criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar novas edificações nessas áreas.

Por isso, o Plano Diretor deverá conter uma carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo. Essa carta estabelecerá para onde a cidade deve crescer e em que condições esse crescimento e essa ocupação precisam ocorrer.

Aos problemas que serão objeto de intervenção devem ser propostas estratégias correspondentes. É essencial que essas estratégias sejam acordadas, isto é, combinadas com os potenciais interessados e afetados pela decisão, de modo que o plano conte com a colaboração e a aceitação social.

Essas estratégias deverão atacar não apenas os efeitos da situação encontrada, mas também as causas, para que a transformação seja duradoura e irreversível. Do contrário, os problemas enfrentados voltarão a ocorrer. A depender da situação, ambos os tratamentos, o emergencial e o de longo prazo, precisam ser dados, até que a causa do problema seja definitivamente eliminada.

Por último, é importante lembrar que algumas ações dependem de recursos orçamentários para os gastos que delas virão. Não adianta fazer um plano que não preveja os recursos necessários para as ações propostas.

4º passo: Escolher os instrumentos de ação. Como fazer?

Uma vez definidas as prioridades e estabelecidas as propostas (o que fazer), é o momento de determinar quais instrumentos de intervenção urbana serão aplicados para alcançá-las. Ou seja, é preciso definir *como fazer* aquilo que deve ser feito.

O Estatuto da Cidade oferece mais de trinta instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território. Esses instrumentos podem ser divididos em quatro tipos:

1. instrumentos de planejamento: como o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual e o próprio Plano Diretor;
2. instrumentos tributários e financeiros: como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU), a contribuição de melhoria, incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
3. instrumentos jurídicos e políticos: como desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social, dentre outros;
4. instrumentos de análise e investigação: como estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

O Plano Diretor poderá se utilizar de diversos desses instrumentos, a depender das prioridades e estratégias levantadas. Poderá, por exemplo, criar unidades de conservação para a proteção de áreas ambientalmente sensíveis; promover a regularização fundiária de assentamentos irregulares; instituir zonas especiais de interesse social para populações de baixa renda; definir novos índices urbanísticos para determinadas áreas, setores ou zonas (como taxa de ocupação⁴, área total construída⁵, coeficiente de

4 É a relação entre a área da projeção horizontal da edificação ou edificações e a área do lote.

5 É a soma das áreas cobertas de todos os pavimentos de uma edificação.

aproveitamento⁶, taxa de permeabilidade⁷, etc.); determinar a remoção de ocupações estabelecidas em áreas de risco de desastres, entre outras tantas possibilidades.

Um elemento importante que deve constar no Plano Diretor é a presença de um *sistema de acompanhamento e controle das ações previstas*. A cultura do planejamento obriga a adoção de uma sistemática de avaliação contínua, de modo a se verificar, o quanto antes, possíveis necessidades de ajuste de percurso. Um adequado sistema de acompanhamento e controle permitirá a detecção precoce de problemas e a proposição de soluções alternativas para que não se fuja do que fora estabelecido. Além disso, possibilitará a identificação das causas de ações bem-sucedidas, de modo a serem, na medida do possível, replicadas em outras situações e contextos.

5º passo: Elaborar a minuta do projeto de lei

Até aqui, o texto do Plano Diretor é composto de informações técnicas colhidas na fase do diagnóstico, além de estratégias e propostas de ações e dos instrumentos que serão utilizados para alcançar os objetivos desejados. Agora é preciso transformar esse documento técnico em um texto legislativo (projeto de lei), que tem a sua estrutura e as suas regras próprias de redação⁸, para que possa ser encaminhado e discutido com a Câmara Municipal e com a população em geral.

Além do texto legal, o Plano Diretor deverá vir acompanhado de mapas e tabelas com os índices urbanísticos e outras informações visuais que facilitem sua interpretação. Sem essa informação visual, o Plano Diretor será pouco efetivo e dificilmente será compreendido e cumprido tanto pelo Poder Público quanto pela população.

6 É a relação entre a Área Construída Computável e a área do lote.

7 É a relação entre a parte permeável, que permite a infiltração de água no solo, livre de qualquer edificação, e a área do lote.

8 A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, é a norma fundamental que disciplina a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Sua leitura e compreensão são obrigatórias para que o projeto de lei sobre o Plano Diretor não incorra em vícios e ilegalidades.

Atenção para duas observações importantes!

Primeiro, cuidado com a linguagem! Apesar de ser um documento formal, o projeto de lei do Plano Diretor deve ser escrito em uma linguagem direta, objetiva, clara e simples. Sem perder de vista a tecnicidade que a norma exige, devem ser escolhidas palavras simples em lugar das mais complicadas, pois o texto do projeto de lei deverá ser de fácil compreensão, de forma a não deixar dúvida quanto ao seu conteúdo.

Além disso, fique atento para a correta distribuição e ordenamento dos assuntos ao longo do projeto de lei. Os temas devem ser apresentados de maneira que se evitem contradições ou confusões de interpretação. O projeto de lei do Plano Diretor tem por objetivo ordenar adequadamente o território municipal. Por isso, a organização do texto deve favorecer o alcance desse objetivo, a compreensão de seu conteúdo e a aplicação das orientações que o Plano apresentar.

6º passo: Ouvir a comunidade

Como dissemos antes, um dos princípios mais importantes do Estatuto da Cidade é a *gestão democrática*, que ocorrerá por meio da participação ativa da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

O Estatuto da Cidade é ainda mais claro a esse respeito quando trata do Plano Diretor. Segundo essa Lei, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e às informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e às informações produzidos.

A gestão democrática é tão importante que, segundo o Estatuto da Cidade, se qualquer um desses itens não for cumprido, o prefeito cometerá improbidade administrativa.

Por isso, antes de enviar o projeto de lei à Câmara Municipal, o Poder Executivo local deverá submetê-lo à apreciação da população. Deve, para tanto, disponibilizar o texto para consulta, seja por meio impresso, seja por meio eletrônico, em página da internet; convocar a população com a devida antecedência; divulgar a data, o horário e o local das audiências públicas; registrar as contribuições, as críticas e as sugestões feitas e incorporar aquelas que se mostrarem adequadas, justificando a recusa daquelas consideradas impróprias. Em todo esse processo, é necessária a utilização de uma linguagem adequada para que a população possa entender e participar de maneira qualificada dos debates. Mapas, maquetes, projeções e outras formas de apresentação visual favorecem a comunicação e a compreensão do que está sendo proposto.

O Estatuto da Cidade não determina o número de audiências públicas a serem realizadas. Estas devem ser quantas forem necessárias à devida participação e contribuição social. Do contrário, o direito à informação e à participação estarão violados e o procedimento de elaboração do Plano Diretor poderá ser questionado judicialmente.

No entanto, mais importante que cumprir a lei e evitar ações judiciais é envolver a comunidade nesse processo de construção cidadã de seu projeto de cidade. São os cidadãos e os moradores da cidade quem melhor conhece seus problemas, pois os vivenciam diariamente, e, por isso, são os principais interessados em suas soluções. A sabedoria popular pode trazer valiosas contribuições não percebidas por técnicos e profissionais, sobretudo se estes vierem “de fora” e não conhecerem a fundo a dinâmica da cidade.

Além disso, participar desse processo ajuda a formar cidadãos comprometidos e envolvidos com sua cidade. Eles mesmos se apropriam do Plano Diretor e serão os principais responsáveis por sua fiscalização e cumprimento.

7º passo: Apreciação pela Câmara Municipal, sanção e promulgação da lei resultante

Uma vez elaborado, o projeto de lei deverá ser encaminhado à Câmara Municipal, que, ao apreciá-lo, decidirá por sua aprovação ou rejeição, total ou parcial.

O papel da Câmara dos Vereadores é muito importante. Essa casa legislativa tem a missão de melhorar o projeto de lei. O importante é que seja em um debate público, aberto e transparente, em que os interesses e os interessados estejam claros para todos. Dessa maneira se evitam as emendas “por debaixo do pano”, feitas “sob encomenda” e que atendam a interesses particulares, contrários ao bem comum.

Quanto mais o Poder Legislativo tenha se envolvido no processo nas etapas anteriores, maior é a probabilidade de que o projeto do Plano Diretor seja aprovado e convertido em lei, sem alterações que o descaracterizem ou o afastem do interesse da maioria dos cidadãos.

No âmbito da Câmara Municipal, deverão ser convocadas novas audiências públicas e consultas sociais, como estabelece o Estatuto da Cidade (art. 40, § 4º, inciso I).

A Lei Orgânica de cada Município estabelecerá o procedimento de tramitação do projeto de lei do Plano Diretor na Câmara Municipal.

Terminada a apreciação das emendas e das propostas de alteração, o texto do projeto de lei será submetido à votação. Se for integralmente aprovada, a lei resultante deverá ser enviada para o prefeito, para que promova sua sanção (aprovação) e promulgação (tornar a lei oficialmente conhecida e válida).

No entanto, o prefeito poderá vetar (recusar) partes da lei aprovada na Câmara Municipal, caso entenda que essas partes, geralmente emendas, não atendam ao interesse público e aos objetivos do Plano Diretor.

As partes vetadas retornarão à Câmara Municipal, que deverá decidir pela manutenção do veto, caso concorde com ele, ou por sua der-

rubada, caso entendam que devam prevalecer as mudanças feitas pelos vereadores.

Os vetos que forem derrubados pela Câmara Municipal e a parte aprovada pelo prefeito constituirão o texto da lei que será sancionada, ou seja, definitivamente aprovada pelo prefeito. Após a sanção, a lei será também por ele promulgada, isto é, tornada pública, passando a existir oficialmente no universo jurídico.

Assim se conclui o processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor do município.

3.4 Plano Diretor – obrigações e responsabilidades

Para os casos em que a aprovação do Plano Diretor é obrigatória, o Estatuto da Cidade estabeleceu a data de 30 de junho de 2008 como limite para essa aprovação.

Após essa data, os prefeitos cujos municípios não tiverem plano diretor aprovado terão incorrido em improbidade administrativa, conforme previsto no art. 52, inciso VII da Lei nº 10.257, de 2001. E não somente o prefeito, mas todos os que forem considerados responsáveis pelas violações após acusações de improbidade administrativa podem ser responsabilizados. E tudo isso sem prejuízo da aplicação de outras sanções – civis e criminais – cabíveis.

Como se vê, ao assumir uma função pública, recebe-se uma missão que traz direitos e deveres, que devem ser cumpridos, sob pena de responsabilização.

Finalizamos essas considerações sobre o Plano Diretor Municipal lembrando que esse documento não é o fim, mas o início do processo de planejamento e de construção de uma cidade melhor. A partir de um Plano Diretor democraticamente construído e tecnicamente bem elaborado, a cidade terá como se desenvolver adequadamente, avaliar se os instrumentos estão sendo bem aplicados e readequar suas ações para que os objetivos previstos sejam atingidos.

Considerando a realidade da maioria dos municípios brasileiros, um tema, em particular, se revela como prioritário a ser tratado no Pla-

no Diretor em vista da construção de cidades sustentáveis. Trata-se do *saneamento básico*, assunto que, por sua importância, veremos com mais atenção no próximo item.

4. Saneamento básico

4.1 Conceito e importância

Entende-se por *saneamento básico* o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de quatro componentes:

- 1) abastecimento de água potável;
- 2) esgotamento sanitário;
- 3) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e
- 4) drenagem e manejo das águas pluviais.

Dada sua íntima inter-relação com saúde, meio ambiente e qualidade de vida, o direito ao saneamento básico deve ser entendido como *direito fundamental*, portanto irrenunciável, de cada ser humano. Infelizmente, esse direito está longe de ser usufruído por toda a população brasileira. Os dados comparativos internacionais mais recentes colocam o Brasil na 112ª posição num *ranking de saneamento* entre 200 países⁹. Essa colocação é vergonhosa para a nação que é a 7ª maior economia do mundo.

Nos últimos anos, é preciso reconhecer, a difusão dos serviços públicos de saneamento básico apresentou alguns avanços. No entanto, sua implementação tem ocorrido de maneira bastante lenta e muito desigual ao longo do território nacional.

Os últimos dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SINIS), de 2014, mostram que 83% da população brasileira têm acesso à água tratada¹⁰. O valor percentual é elevado. Porém, ele re-

9 *Benefícios econômicos da expansão do saneamento: qualidade de vida, produtividade e educação, valorização ambiental*. Instituto Trata Brasil e o Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável. 2014. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/expansao/Beneficios-Economicos-do-Saneamento.pdf>>. Acesso em 14/11/2016.

10 Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2014. Brasília: SNSA/MCIDADES, 2016

presenta, em números absolutos, que cerca de 34 milhões de brasileiros ainda não têm acesso a esse direito.

Com relação aos esgotos, apenas 49,8% são coletados e 40% são tratados, o que significa que mais da metade é despejada sem qualquer tratamento no meio ambiente, sobretudo em corpos hídricos, causando poluição, doenças e contaminação. De acordo com o Instituto Trata Brasil, organização especializada em saneamento básico, 4 milhões de habitantes sequer têm acesso a banheiros¹¹. Em boa parte das moradias, pessoas utilizam fossas rudimentares em quintais ou lançam seus esgotos a céu aberto.

Com relação aos resíduos sólidos, é importante analisar os dados quanto à coleta e à disposição final ambientalmente adequada. No mais recente *Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos*, do Ministério das Cidades¹², que apresenta dados de 2014, foi efetuado levantamento de informações de 3.765 cidades, o que representa quase 70% do território nacional. Dentro desse universo, verificou-se que 98,6% da população têm acesso à coleta de lixo domiciliar.

E para onde vai esse lixo? De acordo com o documento, 81,7% tem destino conhecido: 52,4% são depositados em aterros sanitários; 13,1%, em aterros controlados; 12,3%, em lixões; e 3,9% são encaminhados para unidades de triagem e de compostagem; restando, então, a parcela de 18,3% sem informação, a qual se refere sobretudo aos pequenos municípios de até 30 mil habitantes¹³.

A drenagem e o manejo das águas pluviais são talvez o componente do saneamento básico mais negligenciado. Diversos municípios sofrem, a cada evento de chuva mais intenso, os efeitos da falta desse serviço. Enchentes, deslizamentos e alagamentos, com significativas perdas econômicas e mesmo de vidas humanas, erosão e assoreamento dos corpos hídricos, doenças como leptospirose, entre outras, são efeitos que poderiam ser evitados, caso houvesse um devido planejamento a respeito da drenagem das águas pluviais.

11 <<http://www.tratabrasil.org.br/saneamento-no-brasil>> Acesso em 11/11/2016.

12 Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2014. Brasília: MCIDADES.SNSA, 2016.

13 Sobre esses municípios, o *Diagnóstico* não possui informações, mas julga pertinente admitir que pelo menos dois terços deles enviem seus resíduos para lixões.

Por isso, investir em saneamento básico significa evitar diversas perdas sociais e econômicas. Mais ainda, é garantir um retorno social e econômico líquido e certo, pois os benefícios são muitos e em diversos setores, como se pode ver no quadro a seguir¹⁴:

Você sabia que

- ✓ para cada R\$ 1,00 investido em saneamento básico são economizados R\$ 4,00 em custos de tratamento de saúde?
- ✓ A falta de saneamento básico atinge em especial crianças e mulheres grávidas?
- ✓ Estudantes sem acesso à coleta de esgoto e à água tratada têm atraso escolar maior do que aqueles que têm as mesmas condições socioeconômicas, mas moram em locais com coleta de esgoto e tratamento de água?
- ✓ Melhorias no saneamento aumentam a renda do trabalhador e sua produtividade, diminuindo dias de afastamento do trabalho e gastos com o tratamento de sua saúde?
- ✓ Imóveis em áreas com saneamento valem mais do que outros em área sem esses serviços?
- ✓ A maior e melhor oferta de saneamento incentiva o turismo e gera mais empregos no local?

Como se vê, diversos benefícios sociais, ambientais e econômicos decorrem do investimento em saneamento. No entanto, é importante lembrar que investir em saneamento básico não é apenas uma opção do gestor municipal, mas uma obrigação decorrente de lei. É o que veremos a seguir.

¹⁴ Adaptado do documento Benefícios econômicos da expansão do saneamento, do Instituto Trata Brasil. Disponível em <<http://www.tratabrasil.org.br/datafiles/uploads/estudos/expansao/Beneficios-Economicos-do-Saneamento.pdf>>. Acesso em 11/12/2016.

4.2 Saneamento básico, uma obrigação compartilhada do Poder Público

Segundo a Constituição Federal de 1988 (CF), é competência de todos os entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – promover a melhoria do saneamento básico (art. 23, inciso IX). Assim, a cada ente da federação compete uma fração da responsabilidade sobre o saneamento básico do nosso País.

À União cabe estabelecer diretrizes gerais, o que foi feito por meio da edição da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 (Lei do Saneamento Básico). A partir dessas orientações, cabe aos estados e municípios adotar suas respectivas ações a respeito do saneamento.

Além disso, a União é responsável por garantir a maior parte dos investimentos em saneamento básico, por meio de recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Vários ministérios atuam em saneamento de forma coordenada com uma divisão de responsabilidades.

Até antes da promulgação da Constituição Federal, pairava alguma dúvida acerca do papel que caberia aos estados e municípios quanto ao saneamento básico. Isso porque historicamente esse papel variou entre municípios e estados, gerando uma configuração complexa de diversos arranjos no território nacional.

No entanto, a partir da promulgação da Constituição, a titularidade dos serviços de saneamento básico foi atribuída ao município. De acordo com o artigo 30 da Constituição Federal, é competência municipal, entre outras, prestar serviços públicos de interesse local, do que o saneamento básico é exemplo.

Entretanto, em situações de conurbação¹⁵, a competência do município, no setor de saneamento, pode ser exercida em conjunto com os demais municípios e o estado. Nesses casos, o estado, por meio de lei complementar, poderá agrupar os municípios em regiões metropolitanas e criar uma entidade de que todos eles participem, que será

15 Conurbação é o fenômeno urbano da unificação de duas ou mais cidades que, devido ao seu crescimento geográfico, fundem-se umas às outras. O processo de conurbação é um dos responsáveis pela formação das regiões metropolitanas.

a responsável pela gestão integrada das funções públicas de interesse comum.

Vamos aprofundar as obrigações que cabem aos municípios. Antes, porém, é importante compreendermos a Lei do Saneamento Básico em seu conjunto. Do contrário, mesmo as melhores ações municipais podem não atingir os resultados necessários, por não serem elaboradas e organizadas conforme as diretrizes nacionais.

4.3 A Lei de Saneamento Básico – norma orientadora para todo o País

No dia 5 de janeiro de 2007, após quase duas décadas de debates, foi editada a Lei nº 11.445, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Essa Lei, conhecida como Lei do Saneamento Básico, trouxe uma série de novidades e exigências.

De início, a Lei estabelece que os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base em *princípios fundamentais*. É importante considerar esses princípios, pois eles expressam os valores, a lógica e a intenção do legislador. Em situações de conflito ou nas quais a norma não esteja suficientemente clara, serão os princípios que irão apontar a correta orientação. Vejamos, portanto, alguns desses princípios:

- universalização do acesso: significa que os serviços deverão atingir a totalidade dos habitantes. Isso nos remete ao tema da justiça socioambiental, componente irrenunciável da sustentabilidade;
- integralidade: significa que os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial e coleta e tratamento dos resíduos sólidos) deverão ser considerados. Historicamente, apenas o abastecimento de água e, quando muito, o esgotamento sanitário recebiam atenção dos gestores públicos. Por meio do princípio da integralidade, essa fragmentação precisa ser superada e a questão do saneamento, vista em seu conjunto.

Outros princípios são autoexplicativos, a exemplo de:

- segurança, qualidade e regularidade;
- eficiência e sustentabilidade econômica;
- transparência das ações; e
- controle social.

Baseado nessas premissas, o titular dos serviços (municípios) tem a obrigação de formular sua política pública de saneamento básico, ou seja: fixar os direitos e os deveres dos usuários, estabelecer mecanismos de controle social, estabelecer sistema de informações sobre os serviços, prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação.

Dentre as atribuições da Prefeitura acerca do saneamento básico, destacamos as três mais importantes:

- planejar adequadamente suas ações;
- garantir a regulação e a fiscalização da prestação dos serviços de saneamento; e
- assegurar formas democráticas de participação e controle social.

Por sua importância, veremos cada uma dessas atribuições, a seguir.

4.3.1 Planejamento

Uma das principais inovações da Lei do Saneamento Básico foi estabelecer a necessidade de planejamento. Como dissemos antes, isso supõe saber onde se está e onde se quer chegar, propondo-se os meios e os prazos para isso.

Para a formulação de uma adequada política de saneamento básico, é necessária, primeiramente, a elaboração de um plano de saneamento básico, que será o documento norteador de todas as ações em vista da universalização desse serviço pelo município.

Por isso, podemos dizer que a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) é a principal obrigação estabelecida pela Lei

nº 11.445, de 2007, para os gestores municipais. Sua aprovação será realizada em forma de lei municipal, devendo ser executado pelo órgão do município responsável.

O conteúdo mínimo do PMSB já está previsto na Lei¹⁶:

I – diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas. O adequado planejamento pressupõe conhecer a realidade atual, pois é sobre ela que serão propostas as intervenções necessárias. Quanto mais realista, completo e preciso for o diagnóstico, maiores as chances de se proporem as intervenções necessárias à transformação da realidade.

II – objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais. Uma vez conhecida a realidade, importa almejar o cenário que se pretende alcançar, propondo-se objetivos e metas factíveis, de prazos distintos. É necessário também que esses objetivos estejam amarrados aos demais planos, para que não haja sobreposição, retrabalho ou decisões contraditórias dentro do mesmo governo.

III – programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais, identificando possíveis fontes de financiamento. São as ações concretas que devem ser propostas para cada objetivo traçado. E para que o plano não caia no perigo de ser mais um documento de gaveta, cheio de boas intenções, mas inexecutável na prática, a lei previu que sejam identificadas fontes de financiamento para essas ações.

IV – ações para emergências e contingências. A capacidade de antevisão, isto é, de se preparar para o inesperado, para aquilo que tem reduzida chance de ocorrer, é qualidade do administrador prudente. Num contexto de mudanças climáticas e de seus inesperados efeitos, de acidentes decorrentes de falhas humanas, fenômenos da natureza e mesmo diante da possibilidade de situações atípicas, como greves e paralisações, é necessário que os planos prevejam ações emergenciais e contingenciais.

16 Lei nº 11.445, de 2007, art. 19.

V – mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas. Infelizmente, não faz parte da cultura da administração pública brasileira a prática e a cultura da avaliação das ações adotadas. Por outro lado, felizmente, aos poucos o País tem acordado para essa necessidade, que apenas se reverte positivamente, ao se perceberem erros e acertos que devem ser, respectivamente, evitados e otimizados para as próximas gestões.

Como se vê, a Lei nº 11.445, de 2007, propõe uma mudança cultural aos gestores públicos, para que, por meio do adequado planejamento, exerçam com mais responsabilidade e competência o mandato que receberam, procurando não apenas o retorno imediato de suas ações, mas resultados no longo prazo, o que ultrapassa os limites de sua gestão. Tudo isso é alcançado por meio do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB).

O PMSB é tão importante que, sem ele, o município ficará impedido de contar com recursos federais disponíveis para projetos de saneamento básico. E isso é razoável, pois o Governo Federal não irá aplicar recursos financeiros sem um planejamento adequado que especifique como esses recursos serão administrados.

Senhor Prefeito, fique de olho!

O Governo Federal prorrogou, para 31 de dezembro de 2017, o prazo para que os municípios apresentem seus planos de saneamento básico. Após essa data, a existência desse plano será condição para o acesso do município a recursos orçamentários da União ou a recursos de financiamentos geridos ou administrados por órgão ou entidade da Administração Pública federal, quando destinados a serviços de saneamento básico.

Evidentemente, o PMSB deve “conversar” com todos os outros planos que influenciam no território, como o plano diretor, o plano de recursos hídricos da bacia hidrográfica¹⁷, o zoneamento ecológico-econômico,

¹⁷ Previsto na Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos.

entre outros. Do contrário, os diversos planos acabarão por colidir uns com os outros, resultando em um quadro de completo desgoverno.

Outra exigência da Lei nº 11.445, de 2007, é a revisão dos PMSB no máximo a cada quatro anos. É o momento privilegiado para fazer a avaliação do Plano: perceber o que deu certo, o que de falho ocorreu, redefinir metas, estratégias e ações, reajustar prazos, etc. Além disso, a lei menciona que a revisão seja feita anteriormente ao Plano Plurianual. Com isso, pretendeu assegurar que as necessidades financeiras e orçamentárias do plano de saneamento sejam incorporadas no planejamento plurianual, garantindo sua exequibilidade.

A elaboração do plano de saneamento básico deve ser transparente. A lei assegura ampla divulgação das propostas e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas¹⁸. O controle social é, portanto, elemento estratégico na elaboração do PMSB e uma das mais transparentes formas de praticar a democracia e exercitar a cidadania ecológica, favorecendo o amadurecimento político da população.

O PMSB deverá abranger os quatro componentes do saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo das águas pluviais), podendo o titular (geralmente, a prefeitura), a seu critério, elaborar planos específicos para um ou mais desses serviços, que deverão, ao final, ser compatibilizados e consolidados¹⁹.

Aquilo que o Plano de Saneamento Básico estabelecer será obrigatório para o Poder Público que o elaborou e para os delegatários dos serviços públicos de saneamento básico²⁰. Para a garantia dessa obrigatoriedade, o plano deve ser assinado e publicado em meio de comunicação oficial. Deverá também ser aprovado por meio de lei municipal.

Uma das principais queixas dos gestores municipais é a ausência de técnicos e especialistas em seus quadros que possam elaborar o PMSB. Pensando nisso, o decreto regulamentador previu que o plano de saneamento básico, ou o eventual plano específico, poderá ser elabo-

18 Art. 19, § 5º.

19 Decreto nº 7.217, de 2010, art. 25, §§ 1º e 2º.

20 Art. 25, § 5º.

rado mediante apoio técnico ou financeiro prestado por outros entes da Federação, pelo prestador dos serviços ou por instituições universitárias ou de pesquisa científica, garantida a participação das comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil²¹.

Existem linhas de recursos da União para capacitação técnica em vista da elaboração dos PMSB. É preciso saber a quem recorrer, pois, a depender do porte populacional do município, serão diferentes os agentes de financiamento:

Uma vez que a maior parte dos municípios possui até 50 mil habitantes²², verifica-se que a Funasa exerce papel preponderante a respeito da elaboração e implementação dos PMSB. De fato, por meio de seu Programa de Cooperação Técnica, em sua linha de ação de Apoio à Elaboração de Planos Municipais de Saneamento, essa fundação tem auxiliado diversos municípios no processo de elaboração de seus PMSB.

Sabendo que uma das principais dificuldades dos municípios é a questão financeira, a Funasa publicou a Portaria nº 118, de 14 de fevereiro de 2012, que apresenta critérios e procedimentos relativos à seleção de municípios para a aplicação de recursos orçamentários e financeiros na elaboração de PMSB. Além da portaria, foi também publicado o Termo de Referência para elaboração de planos municipais de saneamento básico²³ e um roteiro para apoiar a elaboração do orçamento detalhado²⁴. É interessante o gestor municipal tomar conhecimento desses subsídios que podem auxiliá-lo na tarefa de elaboração de seu PMSB.

Uma alternativa técnica e econômica para a elaboração dos planos de saneamento básico e para a prestação desses serviços é sua regionalização. Para isso, os municípios interessados deverão firmar, com outros municípios ou com o estado, acordos ou convênios que deixem claras as responsabilidades da prestação dos serviços a quem for delegada e de sua regulação e fiscalização. Deverá ser mantido, pelo prestador dos serviços, um sistema contábil transparente que permita registrar e de-

21 Art. 25, § 3º.

22 IBGE, Censo (2010).

23 Disponível em <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf>

24 Disponível em <http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/Orientacoes_orcamento.pdf>

monstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos municípios atendidos²⁵.

Pode ajudar, na elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico, a experiência de outros que já passaram por esse processo. Dessa forma, é possível conhecer os resultados alcançados, as dificuldades e as soluções encontradas para enfrentá-las e escolher as estratégias que melhor se adequem à sua realidade. Pensando nisso, listamos algumas dessas experiências e os *links* para acesso a seus respectivos planos municipais de saneamento. Foram selecionados municípios de diferentes contextos geográficos e de realidades socioeconômicas distintas, o que apenas evidencia a possibilidade de superação das dificuldades técnicas e operacionais para elaboração do PMSB:

- São José dos Campos (SP), com 673.255 habitantes: <http://www.sjc.sp.gov.br/media/372150/plano_municipal_saneamento_basico.pdf>;
- Juiz de Fora (MG), com 545.942 habitantes: <http://www.planodesaneamento.pjf.mg.gov.br/o_plano.html>;
- Florianópolis (SC), com 453.285 habitantes: <http://portal.pmf.sc.gov.br/arquivos/arquivos/pdf/25_02_2011_15.20.34.458972def5c89dc532b9fdeb6b9cc1d5.pdf>;
- Petrolina (PE), com 319.893 habitantes: <http://acessoinformacao.org.br/pe/petrolina/wp-content/uploads/2015/12/PMSB-Petrolina_2008Relatorio2.pdf>;
- Ji-Paraná (RO), com 128.026 habitantes: <[http://www.ji-parana.ro.gov.br/pub-leis/saneamento/RELATORIO_REV014-1\[1\].pdf](http://www.ji-parana.ro.gov.br/pub-leis/saneamento/RELATORIO_REV014-1[1].pdf)>;
- Paraty (RJ), com 39.434 habitantes: <<http://pmparaty.rj.gov.br/page/servicosdetalhes.aspx?tipo=saneamento-basico>>;
- Manoel Viana (RS), com 7.333 habitantes: <<http://www.manoelviana.rs.gov.br/download/PlanoSaneamento.pdf>>.

25 Lei nº 11.445, de 2007, art. 18.

4.3.2 Regulação

Outra ação imposta pela Lei nº 11.445, de 2007, aos gestores municipais é a necessidade de se promover a devida **regulação** dos serviços de saneamento. Por regulação, entende-se a atividade controladora do Poder Público, ou seja, todo e qualquer ato que discipline ou organize determinado serviço público, incluindo suas características, padrões de qualidade, impacto socioambiental, direitos e obrigações dos usuários e dos responsáveis por sua oferta ou prestação e fixação e revisão do valor de tarifas e outros preços públicos²⁶.

Sem a atividade reguladora, a qualidade da prestação serviço de saneamento não será garantida e tampouco poderá ser avaliada. Também não será possível garantir a justa cobrança pelos serviços prestados e a correta aplicação dos valores arrecadados.

O município tem duas maneiras de exercer a atividade de regulação:

- diretamente, por meio de órgão ou entidade de sua administração direta ou indireta, inclusive consórcio público do qual participe; ou
- mediante delegação, por meio de convênio de cooperação, a órgão ou entidade de outro ente da Federação ou a consórcio público do qual não participe, instituído para gestão associada de serviços públicos. Nesse caso, deverão ser previstos, no ato de delegação, o prazo de delegação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

Seja qual for a modalidade, a atividade reguladora será desempenhada por uma entidade específica, criada para esse fim. Essa entidade (agência reguladora, consórcio público de regulação, autoridade regulatória, ente regulador, ou qualquer outro órgão ou entidade de direito público que possua competências próprias de natureza regulatória) deverá ter independência decisória e não acumular as funções do prestador dos serviços regulados. Para isso, essa entidade deverá ter autonomia

26 Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, art. 2º, inciso II.

administrativa, orçamentária e financeira, o que garantirá transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões, minimizando interferências distantes do legítimo interesse público.

Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais²⁷.

Atenção, Vereadores e Prefeitos!

Seu município possui entidade reguladora dos serviços de saneamento básico? Se não, é hora de criá-la!

Planejamento e regulação são atividades independentes que, no entanto, influenciam-se. Cabe à entidade reguladora a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais²⁸. E, como veremos no item seguinte, também a entidade reguladora precisa prestar contas à sociedade. Assim, deverá ser assegurada publicidade aos relatórios, estudos e decisões que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, a eles podendo ter acesso qualquer pessoa²⁹.

4.3.3 Transparência e controle social

A Lei do Saneamento Básico obriga aos gestores municipais a transparência de suas ações, de modo a permitir o devido controle social sobre a prestação dos serviços de saneamento.

O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizado por meio das seguintes ações: debates e audiências públicas; consultas públicas; conferências das cidades; participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação. O Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, que regulamenta a Lei do Saneamento

²⁷ Lei nº 11.445, de 2010, art. 25, *caput*.

²⁸ Art. 20, *parágrafo único*.

²⁹ Art. 26, *caput*.

Básico, explica detalhadamente a função de cada uma dessas modalidades.

Chamamos a atenção do gestor municipal para os órgãos colegiados de caráter consultivo, que, em muitos lugares, são chamados de conselhos. De acordo com o regulamento³⁰, esses órgãos serão compostos por representantes: *I*) dos titulares dos serviços; *II*) de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico; *III*) dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico; *IV*) dos usuários dos serviços; e *V*) de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

Com o objetivo de não sobrecarregar o município com a criação de novos órgãos, o Decreto nº 7.217, de 2010, prevê que, com as devidas adaptações legais, um órgão colegiado já existente pode desempenhar as funções relativas ao controle social do saneamento básico³¹.

Para o exercício do controle social, o Decreto assegura a esses colegiados o acesso a quaisquer documentos (exceto os considerados sigilosos) e informações produzidos por órgãos ou entidades de regulação ou de fiscalização, bem como a possibilidade de solicitar a elaboração de estudos com o objetivo de subsidiar a tomada de decisões³².

Entretanto, a característica mais significativa desses órgãos colegiados é a necessidade de sua existência. Por se tratar de um mecanismo privilegiado de participação social e de exercício de cidadania ecológica, o Poder Executivo federal previu um meio para incentivar a sua criação nos entes federados: o § 6º do art. 34 do Decreto nº 7.217, de 2010, com a nova redação dada pelo Decreto nº 8.211, de 21 de março de 2014, estabelece que, após 31 de dezembro de 2014, será vedado o acesso aos recursos federais ou aos geridos ou administrados por órgão ou entidade da União, quando destinados a serviços de saneamento básico, àqueles titulares de serviços públicos de saneamento básico que não instituírem, por meio de legislação específica, o controle social realizado por órgão colegiado.

30 Decreto nº 7.217, de 2010, art. 34, § 3º.

31 Art. 34, § 4º.

32 Art. 34, § 5º.

Sr. Prefeito, fique atento!

Seu município possui órgão colegiado de caráter consultivo que exerça o controle social da política de saneamento básico? É imperativo que tenha, pois, desde 31 de dezembro de 2014, está vedado o repasse de verba federal para o custeio de serviços de saneamento básico aos municípios que não o tenham criado.

O controle social é também exercido diretamente pelos usuários dos serviços públicos de saneamento básico. A esses são assegurados o conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos, bem como o acesso a informações sobre os serviços prestados, ao manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, a ser elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação, e ao relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços³³.

Além disso, segundo a Lei do Saneamento Básico, deverá ser assegurada a publicidade aos relatórios, aos estudos, às decisões e aos instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer pessoa, independentemente da existência de interesse direto.

Essas três características da Lei do Saneamento Básico – planejamento, regulação e controle social – são de tal forma importantes, que se tornaram condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico.

4.4 Resíduos sólidos – um capítulo à parte do saneamento básico

A problemática dos resíduos sólidos, seja por sua quantidade, seja por sua disposição final sem os devidos cuidados, seja pela poluição e contaminação geradas, resultou na necessidade de uma legislação específica sobre esse tema. O problema é ainda mais dra-

³³ Art. 36.

mático nos grandes centros urbanos, onde reside a maior parte da população e, por consequência, onde a maior parte dos resíduos é produzida. O correto gerenciamento dos resíduos nos grandes centros urbanos e, sobretudo, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos são provavelmente o maior desafio dos municípios brasileiros.

No entanto, desde 2010, os entes da Federação contam com uma poderosa aliada: a legislação. De fato, após longo período de gestação, foi editada, no dia 2 de agosto de 2010, a Lei nº 12.305, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).

A interpretação dessa lei deve ser feita em conjunto com a da Lei nº 11.445, de 2007 (Lei do Saneamento Básico), como se ambas formassem um bloco único. E não poderia ser diferente, pois, como vimos, a limpeza urbana e o manejo dos resíduos sólidos – objetos de atenção da PNRS – constituem um dos componentes do saneamento básico.

Os serviços de varrição e manejo dos resíduos sólidos são de obrigação municipal. Sobre isso não paira a menor sombra de dúvida, como claramente orienta a Constituição Federal (art. 30, inciso V). Além disso, conforme o art. 10 da Lei da PNRS, incumbe ao Distrito Federal e aos municípios a gestão integrada dos resíduos sólidos gerados nos respectivos territórios, sem prejuízo das competências de controle e fiscalização dos órgãos federais e estaduais competentes, bem como da responsabilidade do gerador pelo gerenciamento de resíduos.

Uma das inovações da Lei nº 12.305, de 2010, foi estabelecer a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Isso significa que todos (fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo dos resíduos sólidos) são responsáveis, cada um dentro do limite de suas responsabilidades, por minimizar o volume de resíduos sólidos e rejeitos gerados, bem como por reduzir os impactos causados à saúde humana e à qualidade ambiental.

No âmbito dessa corresponsabilidade, cabe aos Municípios³⁴:

I – adotar procedimentos para reaproveitar os resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

II – estabelecer sistema de coleta seletiva;

III – articular com os agentes econômicos e sociais medidas para viabilizar o retorno ao ciclo produtivo dos resíduos sólidos reutilizáveis e recicláveis oriundos dos serviços de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;

IV – realizar as atividades definidas por acordo setorial ou termo de compromisso relativas à logística reversa, mediante a devida remuneração pelo setor empresarial;

V – implantar sistema de compostagem para resíduos sólidos orgânicos e articular com os agentes econômicos e sociais formas de utilização do composto produzido;

VI – dar disposição final ambientalmente adequada aos resíduos e rejeitos oriundos dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos.

Para o cumprimento das quatro primeiras atribuições, o município deverá priorizar a organização e o funcionamento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, bem como sua contratação.

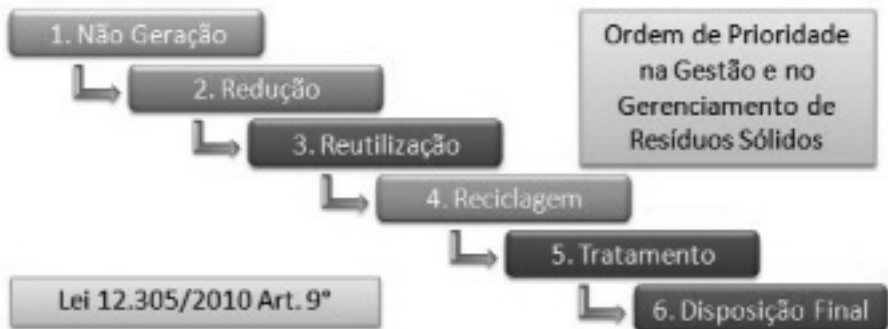
As duas últimas atribuições municipais requerem sua previsão em um plano de gerenciamento de resíduos sólidos, do qual falaremos mais adiante.

Aos estados cabe promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas de interesse comum relacionadas à gestão dos resíduos sólidos nas regiões metropolitanas,

³⁴ Art. 36.

aglomerações urbanas e microrregiões, nos termos da lei complementar estadual. Lembre-se, contudo, que essa integração não poderá usurpar a competência e a iniciativa municipal. Para sua formalização deverão ser celebrados convênios ou acordos de cooperação entre os entes federados, fixando-se as atribuições, as responsabilidades, a regulação e o prazo de duração.

A Lei da PNRS trouxe algumas importantes inovações, tanto no nível conceitual, quanto no nível prático de gerenciamento, que merecem ser percebidas pelo gestor municipal. Na gestão e no gerenciamento dos resíduos sólidos, deve ser observada a seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos. Em outras palavras, lixo bom é o lixo não produzido. Mas, a partir do momento em que a produção de lixo é inevitável, devem ser adotadas, progressivamente, as demais medidas.



Fonte: <<http://www.portalresiduossolidos.com/ordem-de-prioridade-na-gestao-e-no-gerenciamento-de-residuos-solidos/>>.

Dessa forma, após a reutilização, a reciclagem, a compostagem, a recuperação, o aproveitamento energético ou outras soluções de tratamento do resíduo sólido, restará o rejeito, isto é, aquela fração que, de-

pois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação, não apresente outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. Restará, portanto, sua distribuição ordenada em aterros sanitários, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos.

O gestor municipal precisa ficar bastante atento quanto aos prazos previstos na Lei nº 12.305, de 2010. De acordo com seu art. 54, a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos deverá ser implantada em até quatro anos após a data de publicação da lei. **Esse prazo, portanto, esgotou-se em 2 de agosto de 2014.**

Importa lembrar que a disposição de resíduos sólidos em lixões e aterros controlados é conduta tipificada como crime pela Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998)³⁵. Dessa forma, os lixões e aterros controlados que ainda se encontram em funcionamento estão em desacordo com as Leis nºs 12.305, de 2010, e 9.605, de 1998, sujeitando-se os agentes públicos às sanções previstas: reclusão ou detenção e multa, cuja gravidade varia a depender da natureza e da extensão do dano³⁶.

É verdade que o Plenário do Senado Federal aprovou, em 1º de julho de 2015, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 425, de 2014, que prorroga até julho de 2018 o prazo para que capitais de estados encerrem os lixões. A proposta, que seguiu para a Câmara dos Deputados e lá tramita como Projeto de Lei (PL) nº 2.289, de 2015, se aprovada, criará cinco prazos diferentes para o fim dos lixões, conforme o tipo de município e o tamanho de sua população.

Contudo, seja qual for o desfecho dessa iniciativa parlamentar, é certo que um dia o limite do prazo chegará, e prorrogações não mais ocorrerão. Por isso, é importante que os gestores municipais procurem, desde já, planejar suas ações para encerrar os lixões e os aterros controlados e evitar sanções civis e penais decorrentes.

Planejamento, aliás, é a palavra de ordem. Uma atribuição comum de todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) é elaborar seu respectivo plano de resíduos sólidos, cujo conteúdo mí-

35 A Lei de Crimes Ambientais, em seu artigo 54, tipifica como crime *causar poluição pelo lançamento de resíduos sólidos em desacordo com leis e regulamentos é crime ambiental*.

36 Lei nº 9.605, art. 54.

nimo é previsto na Lei³⁷. Para municípios com menos de 20 mil habitantes, esse plano terá conteúdo simplificado, conforme dispõe o art. 51 do Decreto nº 7.404, de 23 de dezembro de 2010, que regulamenta a PNRS.

O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico, previsto na Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo estabelecido na PNRS³⁸. Além disso, para a efetividade do direito à informação e do controle social, o conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos será disponibilizado no Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR)³⁹.

Lembre-se ainda que o município que optar por soluções conjuntas com outros municípios (consórcios intermunicipais) para a gestão dos resíduos sólidos, com a elaboração de plano intermunicipal, é dispensado da elaboração de seu plano de resíduos sólidos, se houver equivalência de conteúdos⁴⁰.

E atenção, Prefeitos! A elaboração de plano municipal de gerenciamento de resíduos sólidos é condição para os municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à gestão de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para essa finalidade

Outra vez: é importante a atenção do gestor municipal com relação aos prazos. O prazo para a elaboração dos planos municipais de gerenciamento de resíduos sólidos se encerrou dois anos após a entrada em vigor da Lei da PNRS, portanto, em 2 de agosto de 2012, conforme o art. 55 dessa lei.

37 Lei nº 12.305, de 2010, art. 19.

38 Art. 19, § 1º.

39 Art. 19, § 7º.

40 Art. 19, § 9º.

Sr. Prefeito,

Seu município possui plano de gerenciamento de resíduos sólidos?

Se não possuir, é sua obrigação elaborá-lo e implementá-lo!

Pretendendo estimular as soluções consorciadas intermunicipais e a implantação da coleta seletiva com a participação de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas de baixa renda, a Lei da PNRS dará prioridade de acesso aos recursos da União aos municípios que adotarem essas medidas⁴¹.

Por último, todos os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) têm a obrigação comum de organizar e manter, de forma conjunta, o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (SINISA) e o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA). Os estados, o Distrito Federal e os municípios têm o dever de fornecer ao órgão federal responsável pela coordenação do SINIR todas as informações necessárias sobre os resíduos sob sua esfera de competência, na forma e na periodicidade estabelecidas em regulamento.

Como se vê, a Lei do Saneamento Básico e a Lei da Política Nacional dos Resíduos Sólidos impõem uma série de obrigações aos gestores municipais. Seu objetivo é elevar a questão do saneamento básico ao *status* de prioridade na gestão pública.

Mas o que ocorre se essas obrigações não forem cumpridas? É o que veremos a seguir.

4.5 Responsabilização por danos ao meio ambiente decorrentes do descumprimento de normas ambientais

Vimos que, de acordo com a Constituição Federal (CF), lei máxima de nosso País, é competência (poder-dever) da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (art. 23, inciso VI).

De maneira ainda mais explícita, a Constituição Federal diz que as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os

41 Art. 18, § 1º.

infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (art. 225, § 3º). Como vimos, é lesiva ao meio ambiente e à saúde pública a falta de saneamento básico.

Por isso, os agentes responsáveis pela não implementação de saneamento básico poderão responder simultaneamente nas três esferas de responsabilidade – administrativa, civil e penal. É o que se chama tríplice responsabilidade.

Tríplice responsabilidade por danos ao meio ambiente

- **Responsabilidade administrativa:** Resulta de infração a normas administrativas, sujeitando-se o infrator a sanções de natureza também administrativa: advertência, multa, embargo ou demolição da obra ou atividade, etc.
- **Responsabilidade criminal ou penal:** Resulta do cometimento de crime, ficando o infrator sujeito à pena de perda da liberdade ou pena pecuniária (pagamento de um valor em dinheiro). A matéria é regulada pela Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998). Segundo essa norma, é crime causar poluição de qualquer natureza em níveis tais que resultem ou possam resultar em danos à saúde humana, ou que provoquem a mortandade de animais ou a destruição significativa da flora (art. 54). Também será responsabilizado criminalmente aquele que tiver o dever legal ou contratual de cumprir obrigação de relevante interesse ambiental, como implementar o saneamento básico, mas não o fizer (art. 68).
- **Responsabilidade civil:** É a que impõe ao infrator a obrigação de ressarcir o prejuízo causado por sua conduta ou de interromper o curso dessa conduta ou atividade. Esse ressarcimento ou interrupção poderá ocorrer por meio de ações de reparação e compensação ambiental (obrigação de fazer ou de não fazer) ou pelo pagamento pecuniário pelos danos irreversíveis (obrigação de indenizar).

Cabe à administração pública (federal, estadual, distrital ou municipal) a instauração de processo administrativo para apurar e eventualmente responsabilizar os infratores por desobediência a normas administrativas.

Compete ao Ministério Público promover a ação penal pública e o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, incisos I e III).

A ação civil pública poderá também ser proposta pela Defensoria Pública, pela União, estados, Distrito Federal ou municípios, por autarquias, empresas públicas, fundações ou sociedades de economia mista e por associações da sociedade civil constituídas há mais de um ano e que tenham, entre suas finalidades institucionais, a proteção do meio ambiente⁴². Além disso, qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que tenha por objetivo anular ato lesivo ao meio ambiente⁴³.

Lembre-se ainda que constitui ato de improbidade administrativa do agente público retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício.

Como vimos, as Leis n^{os} 11.445, de 2007, e 12.305, de 2010, impõem uma série de obrigações aos gestores municipais no que se refere ao saneamento básico e ao gerenciamento dos resíduos sólidos. Essas leis, na realidade, traduzem um novo grau de amadurecimento político e de conscientização social, que pretendem ver o saneamento básico lançado à categoria de prioridade administrativa.

Muitos gestores municipais ainda não acordaram para essa nova realidade. Em consequência, a quantidade de ações judiciais movidas para a responsabilização de agentes públicos, sobretudo prefeitos, por ações ou omissões na área do saneamento básico, tem aumentado significativamente nos últimos anos. Sentenças condenatórias que suspendem direitos políticos, asseguram a indisponibilidade de bens e obrigam o ressarcimento integral aos cofres públicos têm-se tornado emblemáticas e sinalizam para a chegada de uma nova era no cuidado com o patrimônio público e com a saúde da população e a do meio ambiente.

42 Lei n^o 7.347, de 24 de julho de 1985, art. 5^o.

43 Constituição Federal, art. 5^o, inciso LXXIII.

Esperamos que as obrigações assumidas pelos gestores municipais sejam devidamente cumpridas e que se reduzam a zero as ações judiciais por responsabilização em virtude de atos ou omissões na área do saneamento básico.

Mais que isso. A partir dessa tomada de consciência, possa em breve o Brasil se dedicar a outras preocupações e ao alcance de outras metas, mais audaciosas e desafiadoras, porque o saneamento básico, tarefa mais fundamental dos gestores públicos, terá sido, em todos os seus componentes e para todas as pessoas, definitivamente implementado.

5. Áreas verdes urbanas e espaços especialmente protegidos

O último tema deste nosso *Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis* tratará das áreas verdes e dos espaços especialmente protegidos. Como veremos, esses ambientes naturais são extremamente importantes, não apenas para as espécies animais e vegetais, mas também para a manutenção da qualidade de vida de nossas cidades.

Com a intensificação da urbanização, sobretudo a partir da década de 1970, as cidades têm aumentado significativamente em tamanho, população e demanda por recursos naturais. No entanto, esse processo de ocupação urbana é, na maioria das vezes, direcionado pela lógica da maior taxa de impermeabilização do solo e da edificação excessiva, seja por meio do concreto, seja por meio do asfalto, como se áreas verdes significassem a perda de um lucrativo potencial construtivo.

Além disso, o crescimento urbano raramente veio acompanhado de planejamento e controle, do que resulta o avanço para áreas mais baratas, geralmente frágeis e sujeitas a riscos de desastres. De fato, poucas cidades brasileiras foram planejadas antes de sua construção original e em nenhuma se verifica o cumprimento fiel do planejamento feito.

O resultado é a formação de cidades cada vez mais áridas, carentes de áreas verdes e de espaços para o convívio social e para o exercício de outras atividades essenciais, como a recreação, a prática de esportes, a convivência social ou, simplesmente, a contemplação.

Outra consequência é o favorecimento de uma percepção de isolamento e independência da cidade em relação ao meio rural e ao próprio ambiente natural, o que traz sérias implicações sobre as relações entre os seres humanos e a natureza.

Por isso, é muito importante o gestor municipal incentivar a criação, a manutenção e a recuperação de áreas verdes urbanas e de outros espaços especialmente protegidos. Seus benefícios são cada vez mais necessários, sobretudo nestes tempos de mudanças climáticas em que ocorrem, de maneira imprevisível, fortes variações de temperatura e chuvas intensas.

5.1 Tipos de áreas verdes e espaços especialmente protegidos

A Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, conhecida como Código Florestal, conceitua área verde urbana como os espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais⁴⁴.

Nesse sentido, podem ser consideradas áreas verdes as praças, os jardins públicos e os parques urbanos, além dos canteiros centrais e trevos de vias públicas. As árvores plantadas em calçadas, que constituem a arborização urbana, assim como canteiros, pequenos jardins de ornamentação e rotatórias não são considerados áreas verdes, mas sim “verde de acompanhamento viário”, que, com as calçadas, pertencem à categoria de espaços construídos ou espaços de integração urbana⁴⁵.

Entre as áreas verdes, destacam-se em importância os parques urbanos, geralmente grandes espaços localizados em áreas urbanizadas de uso público, cujo objetivo é oferecer recreação e lazer aos seus visitantes. Em sua maioria, oferecem também serviços culturais, como

44 Art. 3º, inciso XX.

45 LONDE, P. R.; MENDES, P. C. A influência das áreas verdes na qualidade de vida urbana. In: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde – Hygeia, 2014. Disponível em <<http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/viewFile/26487/14869>>. Acesso em 7/3/2017.

museus, casas de espetáculo e centros culturais e educativos. Também estão frequentemente ligados a atividades esportivas, com suas quadras, campos, ciclovias etc.

A grande vantagem dos parques urbanos é propor aos moradores das cidades a opção de visitar áreas naturais, com paisagens verdes, fauna e flora, sem a necessidade de percorrer grandes distâncias. É neles que grande parte da população urbana desenvolve sua relação com a natureza, o que faz deles uma importante ferramenta para conscientização ambiental⁴⁶.

Outro benefício desses espaços é proporcionar áreas de infiltração das águas da chuva. Isso é importante por duas razões: a primeira é a de reduzir o escoamento superficial e a possibilidade ou a intensidade de enchentes e alagamentos; a segunda é favorecer o reabastecimento dos lençóis freáticos que alimentarão os cursos d'água, o que tem se demonstrado cada vez mais importante nesses últimos anos, nos quais temos visto em diversas cidades crises de abastecimento de água.

Aliás, benefícios do estabelecimento de áreas verdes nas cidades não faltam, como o demonstra o quadro a seguir:

46 <<http://www.ambiente.sp.gov.br/parque-urbano/>>. Acesso em 7/3/2017.

Benefícios de áreas verdes urbanas:

- Aumento do sombreamento e da umidade do ar;
- Redução da temperatura e das “ilhas de calor”;
- Redução da poluição atmosférica;
- Diminuição da poluição sonora;
- Melhoria estética das cidades;
- Benefícios para a saúde humana, como redução do *stress* e alívio da fadiga mental;
- Oferta de áreas para convívio, recreação e práticas esportivas;
- Absorção da radiação ultravioleta e do gás carbônico;
- Aumento da absorção da água de chuva, reduzindo o escoamento superficial e a ocorrência de enchentes e alagamentos;
- Oferta de abrigo e alimentos para a avifauna.

Desse modo, a construção de novas áreas verdes, a revitalização das existentes, ou mesmo a conservação da vegetação presente no espaço urbano, deve ser encarada pelos gestores municipais como prioridade e benefício futuro a toda população da cidade.

Sabendo que muitas vezes é difícil o estabelecimento de áreas verdes urbanas, a legislação dotou o poder público de instrumentos para esse intento. São eles:

I – o exercício do direito de preempção (direito de preferência) para aquisição de remanescentes florestais relevantes;

II – a transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas (assunto que veremos mais adiante);

III – o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais e na implantação de infraestruturas; e

IV – a aplicação em áreas verdes de recursos obtidos de compensação ambiental de projetos aprovados pelo Poder Público que impactem o meio ambiente.

Que cor tem sua cidade?

Se você pudesse caracterizar sua cidade por uma cor, qual ela seria? A cinza do asfalto, a bege do concreto ou a verde dos parques, praças e jardins? As áreas verdes de sua cidade são suficientes em quantidade? Estão bem distribuídas pelo território? Essas áreas atraem visitantes, são bem cuidadas ou estão abandonadas?

Além das áreas verdes urbanas, as cidades podem apresentar espaços territoriais especialmente protegidos, que, a depender do tipo, terão finalidades e restrições diversas. Criar e manter esses espaços constituem, na realidade, o cumprimento de um mandamento constitucional. De fato, conforme estabelece a Constituição do nosso país, para se obter um meio ambiente equilibrado que assegure a sadia qualidade de vida da população, cabe ao poder público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão desses espaços permitidas somente pela lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção⁴⁷.

Existem três tipos de espaços especialmente protegidos: Unidades de Conservação, Áreas de Preservação Permanente e Reserva Legal. Como veremos a seguir, esses espaços podem exercer grande influência no ambiente urbano e na qualidade de vida a população.

Unidades de Conservação (UC) são áreas, com características naturais relevantes, criadas pelo poder público, geralmente, por meio de lei ou de decreto, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração e de proteção⁴⁸.

⁴⁷ Art. 225, § 1º, inciso III.

⁴⁸ Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, art. 2º, inciso I.

Como se percebe, UC são áreas com características especiais, como a presença de determinadas espécies da fauna e da flora, ou de atributos ambientais relevantes e, por isso, não podem ser criadas sem critério. Ao contrário, são necessários estudos técnicos e consulta pública⁴⁹ que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade.

Para que cumpram com seus objetivos, as unidades de conservação deverão dispor de um *plano de manejo*, isto é, de um documento técnico que estabeleça as diferentes zonas ou áreas da UC, as normas que orientem o uso de cada uma e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade. São proibidas, nas UC, quaisquer alterações, atividades ou modos de utilização que estejam em desacordo com os seus objetivos, com o seu plano de manejo ou com seus regulamentos.

A depender de sua finalidade, as UC são classificadas em duas grandes categorias:

- proteção integral, aquelas que pretendem a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas pela interferência humana, admitido apenas o uso indireto⁵⁰ dos seus atributos naturais; e
- uso sustentável, que permite a exploração do ambiente de maneira a garantir a manutenção dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável.

Dentro de cada grupo, existem diversos tipos de unidades de conservação, que variam em objetivos, restrições, atividades previstas e possibilidade de presença ou não de populações humanas. Esses tipos foram estabelecidos na Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, conforme mostra a tabela abaixo:

49 A consulta pública apenas não será obrigatória para a criação de Estação Ecológica ou Reserva Biológica.

50 Aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais (Lei nº 9.985, de 2000, art. 2º, inciso IX).

Tipos de Unidades de Conservação, conforme as categorias proteção integral e uso sustentável

Proteção integral	Uso sustentável
Estação Ecológica	Área de Proteção Ambiental
Reserva Biológica	Área de Relevante Interesse Ecológico
Parque Nacional	Floresta Nacional
Monumento Natural	Reserva Extrativista
Refúgio de Vida Silvestre	Reserva de Fauna
—	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
—	Reserva Particular do Patrimônio Natural

—O ambiente urbano não terá, dentro de seus limites, unidades de conservação de proteção integral. Isso porque, de acordo com a Lei nº 9.985, de 2000, essas áreas são consideradas, para efeito legal, zona rural. No entanto, é importante considerar essas áreas porque frequentemente as cidades crescem em direção a elas, o que pode acarretar restrições de uso do solo. Isso porque o entorno de uma unidade de conservação, à exceção de Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, é definido como sua *Zona de Amortecimento*, onde, conforme dispuser o plano de manejo, as atividades humanas estarão sujeitas a normas e restrições específicas, com o propósito de minimizar os impactos negativos sobre a unidade.

Além disso, devemos nos lembrar que cidades não existem sem os ambientes rural e natural, que oferecerão alimento, água e diversos outros recursos naturais essenciais ao seu funcionamento e desenvolvimento. Por isso, é muito importante que os poderes executivos municipal, estadual e federal criem, por meio de ato oficial, Unidades de

Conservação no território de sua competência e garantam o pleno desenvolvimento de suas funções.

A ausência ou a precariedade de Unidades de Conservação no território do município é sinal de descuido do gestor municipal.

O segundo tipo de espaço especialmente protegido são as Áreas de Preservação Permanente (APP), definidas como “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”⁵¹.

Diferentemente das Unidades de Conservação que, para se constituírem, necessitam de um ato normativo específico de criação para cada uma, as APP são constituídas pelo simples fato de atenderem ao que estabelece o Código Florestal. Assim, são consideradas APP, em todo o território nacional:

I – as faixas marginais de qualquer curso d’água natural, perene ou intermitente (exceto os efêmeros), em extensões variáveis, de 30 a 500 metros, a depender da largura desse curso d’água;

II – as áreas no entorno dos lagos e lagoas naturais, em faixa com largura mínima de 30 metros em zonas urbanas, e de 100 metros, em zonas rurais – exceto para o corpo d’água com até 20 hectares de superfície, cuja faixa marginal será de 50 metros;

III – as áreas no entorno dos reservatórios d’água artificiais, originados de barramento ou represamento de cursos d’água naturais, cuja extensão será definida na licença ambiental do empreendimento;

IV – as áreas no entorno das nascentes e dos olhos d’água perenes, no raio mínimo de 50 metros;

V – as encostas ou partes de encostas com declividade superior a 45° na linha de maior declive;

VI – as restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues;

51 Lei nº 12.651, de 2012, art. 3º, inciso II.

VII – os manguezais, em toda a sua extensão;

VIII – as bordas dos tabuleiros ou chapadas, até a linha de ruptura do relevo, em faixa mínima de 100 metros;

IX – no topo de morros, montes, montanhas e serras, com altura mínima de 100 metros e inclinação média maior que 25°, as áreas delimitadas a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação em relação à base;

X – as áreas em altitude superior a 1.800 metros, qualquer que seja a vegetação; e

XI – em veredas, a faixa marginal com largura mínima de 50 metros, a partir do espaço permanentemente brejoso e encharcado.

Assim, se uma dessas onze condições estiver satisfeita em qualquer parte do território nacional, seja em região urbana ou rural, em espaço público ou privado, a área será automaticamente uma APP, independentemente de qualquer ato do poder público que a reconheça como tal.

Também serão consideradas APP as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação que forem declaradas de interesse social⁵², por ato do chefe do Poder Executivo (no nosso caso, o prefeito), se essa vegetação servir para:

- ✓ conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha;
- ✓ proteger as restingas ou veredas;
- ✓ proteger várzeas;
- ✓ abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção;
- ✓ proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico;
- ✓ formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;

52 São consideradas *de interesse social* as atividades descritas no inciso IX, do art. III, da Lei nº 12.651, de 2012.

- ✓ assegurar condições de bem-estar público;
- ✓ auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares;
- ✓ proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.

Por causa de sua importância, fragilidade e função – especialmente a de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade – as APP devem ser mantidas sem alteração. A ideia, como o nome já diz, é *preservar*, isto é, manter suas condições mais próximas do original⁵³. Por isso, o Código Florestal estabelece que a vegetação situada em APP deverá ser mantida pelo proprietário da área, possuidor ou ocupante a qualquer título, pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado. Mais ainda, tendo ocorrido a supressão de vegetação situada em APP, o proprietário, possuidor ou ocupante da área a qualquer título é obrigado a promover a recomposição da vegetação, ressalvados os usos autorizados previstos na lei.

O Código Florestal, no entanto, estabelece três exceções para a intervenção ou a supressão da vegetação nativa em APP, quando não houver alternativa locacional para a ação pretendida. São elas os casos de *utilidade pública*, de *interesse social* ou de *baixo impacto ambiental*, expressões que têm um conceito claro e preciso previstos na lei.

A ocupação de APP, em particular nas margens de cursos d'água e de encostas, constitui um grande desafio para o gestor municipal. Diversas cidades se desenvolveram a partir da ocupação das margens de córregos e rios, em suas planícies de inundação (regiões de várzea) que, a depender de condições do solo, da vegetação e das chuvas, pode sofrer alagamento. Além disso, o crescimento urbano desordenado se desenvolve, muitas vezes, para regiões de encostas e topos de morros.

53 De acordo com a Lei do SNUC, *preservação* é o conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, *habitats* e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais. Por sua vez, *conservação* é o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração e a recuperação do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações das gerações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos em geral.

Ocorre que a maioria dos desastres naturais nas cidades ocorre nessas regiões, chamadas de *áreas de risco de desastre*, que acarretam perdas de vidas humanas e prejuízos sociais e econômicos graves.

Cabe aos municípios identificar e mapear essas áreas, promover a fiscalização e impedir novas ocupações⁵⁴. Para as ocupações consideradas “áreas urbanas consolidadas”, conforme os critérios legais, a norma prevê a sua regularização, por meio de um projeto de regularização específico e desde que os riscos de desastres sejam eliminados ou minimizados. Nesses casos, deverá ser comprovada a melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e de habitabilidade dos moradores a partir da regularização.

Atenção, Sr. Prefeito!

A permanência de populações humanas em áreas de risco de desastres em seu município é de sua responsabilidade. Cabe ao senhor promover a remoção dessas populações para áreas livres de risco ou garantir sua segurança, por meio de projetos que reduzam significativamente ou, idealmente, que eliminem esses riscos.

O terceiro tipo de espaço especialmente protegido, previsto em lei, é a reserva legal (RL). A bem da verdade, a RL é uma área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural e tem por objetivos assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.

Ocorre que, na maioria das vezes, a expansão urbana avança sobre áreas rurais. Nesses casos, o poder público poderá transformar as RL em áreas verdes urbanas, garantindo assim o estabelecimento dessas áreas que, como vimos, são muito importantes para a saúde da cidade.

54 Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, art. 8º, incisos IV e V.

Além desses três tipos de espaços especialmente protegidos (UC, APP e RL), a legislação estadual ou mesmo a municipal poderá prever outras Áreas de Proteção Especial⁵⁵, tais como áreas de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico. Diversos estados, a exemplo de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, dentre outros, e o Distrito Federal estabeleceram, por meio de suas legislações próprias, áreas nas quais são estabelecidas normas e exigências de uso e ocupação em vista da proteção dos recursos hídricos que serão ou poderão ser utilizados para abastecimento humano.

Assim, a depender da presença de características culturais, históricas, paisagísticas e arqueológicas, o município poderá estabelecer restrições de uso a determinadas áreas, desde que o devido processo legal seja cumprido.

5.2 Cidades sustentáveis – cidades verdes

A qualidade do ambiente urbano depende muito da qualidade dos espaços verdes, que devem ser agradáveis, seguros, dotados de infraestrutura e de equipamentos adequados, além de facilmente acessíveis a toda população. Depende também de um conjunto de unidades de conservação e outros espaços especialmente protegidos e áreas de proteção especial no município que garanta a oferta de recursos hídricos e de condições ecológicas e sociais necessárias à sadia qualidade de vida.

Por isso, podemos dizer que a inexistência ou a precariedade desses espaços demonstra o descaso do poder público para com a saúde física e mental dos cidadãos, a ausência de uma visão ampliada do futuro e a fragilidade do planejamento urbano e das políticas públicas⁵⁶.

O poder público municipal, além de planejar novos espaços destinados ao lazer, recreação e conforto ambiental, deve assegurar por meio de políticas públicas a qualidade dessas áreas, tornando o ambiente urbano mais atrativo ao uso da comunidade e assim promover a melhoria da sua qualidade de vida.

55 Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, art. 13, inciso I, e art. 14.

56 LONDE, P. R.; MENDES, P. C. Obra já citada.

Cada um desses espaços, com suas características e objetivos próprios, formará um mosaico de paisagens no município, de modo que o cinza do asfalto e o bege do concreto sejam permeados de verde, condição necessária de qualidade de vida e de sustentabilidade.

6. Considerações finais: sustentabilidade urbana, um horizonte cada vez mais perto, mais urgente e mais necessário

Chegamos ao final do nosso *Guia de Ação*. Ao longo desta cartilha, pretendemos demonstrar, antes de mais nada, a necessidade de se considerar a questão da sustentabilidade em todas as suas dimensões: social, ambiental e econômica. Trata-se de um conceito que, como o horizonte, sempre nos pede um passo a mais e um passo de cada vez.

Como vimos, planejamento é a palavra central. É necessário que os gestores municipais internalizem cada vez mais a cultura do planejamento, que inclui reconhecer de onde se parte e para onde se quer chegar, especificando os meios, os agentes e os prazos para isso, bem como os mecanismos de acompanhamento e avaliação. Daí a importância de se começar pelo plano diretor, instrumento básico do planejamento municipal, a ser construído democraticamente. É esse instrumento que definirá os rumos da cidade – como, o quanto e para onde se deve crescer – e o que deve ser feito prioritariamente.

Considerada a nossa vergonhosa posição (112º lugar, num *ranking* de 200 países) a respeito do saneamento básico, nada mais necessário que dedicar especial atenção a esse tema. Para se construir os andares superiores de um edifício, tem de se começar por sua base, por aquilo que é mais elementar, mais básico, termo que, não por acaso, caracteriza o saneamento. De fato, saneamento tem a ver com saúde, com aumento da expectativa de vida, com redução dos custos de tratamento médico-hospitalar, com melhoria no rendimento escolar, com aumento na renda e na produtividade, com melhoria nas condições de habitabilidade, com valorização imobiliária e dinamização do turismo, com melhoria na qualidade ambiental. Enfrentar a problemática do saneamento básico é, sem dúvida alguma, a tarefa mais básica

e mais elementar de nossos gestores municipais, que têm à disposição diversas linhas de crédito e financiamento para isso.

Por último, não poderíamos deixar de considerar as áreas verdes e os espaços especialmente protegidos que, se devidamente criados e mantidos, oferecem condições ambientais, estéticas, sociais e econômicas essenciais à sadia qualidade de vida. Especial atenção deve ser dada àquelas situações que favorecem o risco de desastres. Cabe aos prefeitos, antes de mais nada, promover a segurança da população, o que poderá significar a intervenção direta em áreas suscetíveis a deslizamentos ou inundações ou mesmo a remoção de populações estabelecidas nessas áreas e sua transferência para regiões de condições seguras e dignas de habitação.

Como se pode perceber, lidar com a questão da sustentabilidade urbana não é, como poderia parecer à primeira vista, um assunto de menor importância, do qual o gestor municipal pudesse facilmente abrir mão. Trata-se, na realidade, de um tema de relevância prioritária, pois tem a ver não apenas com nossa qualidade de vida, mas com nossa própria sobrevivência.

Por isso, a construção de cidades sustentáveis é uma obrigação legal que traz séria responsabilização aos gestores municipais, que necessitam estar conscientes dos graves desafios que assumiram e das urgentes tarefas que têm pela frente.

Mas é preciso ainda lembrar que a sustentabilidade da cidade ou mesmo do município não será alcançada individualmente. A realidade das questões ambientais demonstra que tudo está interligado, que todas as ações sobre o território se influenciam e que, para além da ação individual, o esforço conjunto e a cooperação são necessários. Afinal, sustentabilidade tem a ver com sustentação, com apoio mútuo e formação de redes, única alternativa capaz de superar a crise que nossa civilização está atravessando e que os mais pobres sentem com maior intensidade. Daí a necessidade de articulação, de ações de cooperação entre os entes federados e de iniciativas diversas e em parceria com toda a população e com a sociedade organizada (associações, conselhos, sindicatos, empresas, universidades, instituições de pesquisa, etc.). Sem esse esforço

conjunto, nossas ações serão sempre insuficientes, dado o tamanho do desafio que temos pela frente.

A todos os gestores municipais entregamos este *Guia de Ação*, na esperança de termos contribuído com sua tarefa de promover a sustentabilidade em seus territórios, e que a administração de suas cidades seja lembrada pelos passos concretos e certos que derem nesse sentido, pois essa foi a missão que assumiram do povo e que a história inevitavelmente lhes cobrará.

O tempo tem pressa de boas ações, que sejam justas, benéficas e duradouras. Esse é o verdadeiro significado da sustentabilidade.

Bom trabalho a todos!



Presidente

Senador Fernando Collor

Membros

Senador Eduardo Amorim

Senador Jader Barbalho

Senador Romero Jucá

Consultoria Legislativa e Redação

Luiz Beltrão



Diretor Executivo

Antônio Helder Medeiros Rebouças



Presidente

Florian Augusto Coutinho Madruga

Coordenação do Projeto e Revisão

Joberto Mattos de Sant'Anna

Maria Clara Estevam Pereira

Ricardo Leão

“O Guia de Ação de Gestores Municipais para a Construção de Cidades Sustentáveis é a contribuição do CEP para a formulação de diretrizes legislativas ambientais, sociais e econômicas que permitam às municipalidades atingir um padrão de qualidade de vida justo, equilibrado e duradouro.”

Senador FERNANDO COLLOR
Presidente do Conselho de Estudos Políticos
do Senado Federal