

## Integração das políticas setoriais urbanas e ambientais: Alguns diálogos possíveis.

Elisamara de Oliveira Emiliano  
elisamara.emiliano@gmail.com

Doutoranda em arquitetura e urbanismo  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

### 1 – Breve Panorama do Cenário Atual

A urbanização das cidades brasileiras é reflexo da desigualdade e do padrão individualista que se sobrepõe ao coletivo. A autoconstrução e favelização iniciada na década de 30, presente na maioria das metrópoles brasileiras demonstram que são poucos os avanços no sentido de se produzir cidades equitativas e ambientalmente saudáveis. A mitigação de tantos e complexos problemas urbanos é responsabilidade de todos os governos, e demanda investimento de tempo e recursos no planejamento articulado, de forma que as cidades possam paulatinamente se tornar equilibradas.

Ainda que a gestão das políticas urbanas e ambiental seja de cunho local, é a partir dos anos 2000 que são aprovados os marcos regulatórios das políticas urbanas de Planejamento Urbano, Habitação, Saneamento Ambiental e Transportes. Ressalta-se que a política ambiental foi aprovada antes da Constituição. Seguem alguns dados sobre a aprovação dessas normas.

Tabela 1 – Aprovação dos Marcos Regulatórios

Política	Marcos	Observações
Meio Ambiente	Lei 6.938/81- Política Nacional de Meio Ambiente	O Primeiro Código Florestal Brasileiro data de 1934, a princípio de cunho preservacionista, a política ambiental se opunha a política desenvolvimentista da época, após a década de 70 a política ambiental passa a ganhar espaço com a criação de organismos como Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
Planejamento Urbano	Lei 10.257/2001 - Estatuto da Cidade	Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição. O projeto de Lei ficou 13 anos em discussão no Congresso. Traz uma diversidade de instrumentos de planejamento urbano a serem aplicados para que a cidade e a propriedade cumpra sua função social.
Habitação	Lei a lei 10.124/2005 – Sistema Nacional de Habitação	Proposta de Lei de iniciativa popular que contou com mais de 1 milhão de assinaturas, apresentada em 1992 ao Congresso. Cria o Sistema Nacional de Habitação – SNHIS e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS
Saneamento	Lei 11.445/2007 –	O projeto de Lei apresentado em 1991, após debates foi

Ambiental	Política Nacional de Saneamento Básico	integralmente substituído em 1993, e após aprovado (1995) foi integralmente vetado pela presidência. A lei aprovada em 2007 amplia o conceito de saneamento básico, mas não cria um sistema nacional de saneamento básico.
Transportes	Lei nº 12.587/2012 - Política Nacional de Mobilidade Urbana	Antes dessa lei o trânsito e transportes eram regulados pelo Código de Trânsito Brasileiro, e a mobilidade era tema tratado de forma pontual em diferentes legislações.

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações consultadas.

Como visto na tabela acima, cada política tem sua trajetória temporal além de regras diferenciadas, logo, falar em articulação ou integração é também falar em revisar normas locais, o que pode gerar uma infinidade de discussões. Do ponto de vista do conteúdo das legislações aprovadas a articulação e integração das políticas urbanas setoriais já são uma realidade, ainda que com uma relação complexa. Reitera-se que cada uma dessas políticas passou por processos de discussão, de estabelecimento de pactos entre os atores envolvidos nas questões conflitantes, processos esses enriquecidos por audiências públicas, e demais atividades participativas que ocorreram em cada uma das políticas aprovadas.

Se tratarmos o Plano Diretor como peça central da política urbana, ele teria que ser revisado em função de cada marco regulatório aprovado, e a partir de então gerar a base para o planejamento de cada setor específico. Mas o contexto atual, aponta que mesmo a implementação destas políticas de forma fragmentada, atualmente em processo de consolidação, enfrenta limites e dificuldades em seu próprio seio.

Dentre as políticas setoriais, a política habitacional se destaca, já que a produção da moradia seja ela formal, informal, regular, irregular e ou clandestina tem um grande impacto na formação e no fenômeno do crescimento das cidades.

O envolvimento do Estado brasileiro com a questão habitacional não é recente, há quase um século de ações, investimentos, programas, projetos, legislações, no entanto é preciso salientar que foi através do BNH que o Estado mais produziu moradia no Brasil, ainda que o atendimento a demanda de menor renda tenha sido pouco significativo<sup>1</sup>. Somente após 2003, com o advento do Ministério das Cidades, em um momento de retomada da agenda da discussão das políticas urbanas e também da retomada de investimentos no setor, a Política de Habitação voltou ser vista e tratada como uma política de Estado.

<sup>1</sup> Os financiamentos concedidos pelo BNH/SFH, somaram 4.356.963 unidades habitacionais, distribuídos entre as Companhias de Habitação COHABs, as cooperativas, os programas de interesse social e as instituições privadas. Apenas 33,6% das unidades construídas, foram destinadas a população de baixa renda. A população com renda entre um e três salários mínimos, foi contemplada com menos de 6% dessas unidades.

Em relação ao diálogo entre as políticas setoriais urbanas e ambientais, conforme já citado, nos textos de cada legislação, se encontra um diálogo repleto de convergências, principalmente em suas diretrizes, princípios e objetivos. A diretriz da integração com as demais políticas setoriais se apresenta em todas, ainda que não haja orientações de como deve se dar esse processo:

Tabela 2 – Articulação entre políticas setoriais

Política	Norma	Texto
Meio Ambiente	Artigo 2º Lei 6.938/81	Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (...)perpassa as demais políticas.
Planejamento Urbano	Lei 10.257/2001 - Artigo 2º	I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
Habitação	Lei a lei 10.124/2005 – Art. 4º, Inciso I	a) compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, bem como das demais políticas setoriais de desenvolvimento urbano, ambientais e de inclusão social;
Saneamento Ambiental	Lei 11.445/2007 – Art. 2º	VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;
Transportes	Lei nº 12.587/2012 – Artigo 6º	I- integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos;

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações consultadas.

Dois outros tópicos convergentes que se destacam nos marcos são o controle social e a forma e a elaboração de instrumentos locais de planejamento. Quanto ao controle social a democratização e a transparência nos procedimentos decisórios também estão presente nas legislações nacionais, algumas já indicam como devem se dar a formação dos órgãos de controle, orientando a composição.

Certamente que no Brasil nem todos os municípios possuem recursos para fazer funcionar um conselho para cada política, havendo a possibilidade de se trabalhar um conselho de política urbana que abarque o conjunto das políticas urbanas, como é formado hoje o Conselho Nacional das Cidades com os Comitês Técnicos de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana e Planejamento e Gestão do Solo Urbano.

Tabela 3 – Controle Social

Política	Norma	Texto
Meio Ambiente	Artigo 6º Lei 6.938/81/(Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)  Incluído pela Lei nº 7.804, de 1989	II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente CONAMA(...);  VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;
Planejamento Urbano	Lei 10.257/2001 - Artigo 1º  Artigo 43º	II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
Habitação	Lei 10.124/2005 – Art. 5º  E artigo 10º sobre o Conselho Gestor do FNHIS	IV – Conselho das Cidades; V – conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; O Conselho Gestor é órgão de caráter deliberativo e será composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo e representantes da sociedade civil.
Saneamento Ambiental	Lei 11.445/2007 – Artigo 2º e art. 47º	X - controle social; O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais.
Transportes	Lei nº 12.587/2012 – Artigo 15º	I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações consultadas.

Como mostra a tabela acima as legislações garantem o controle social através de órgãos colegiados nos três níveis de governo, ainda que haja dificuldades de uma articulação nos três níveis, a estrutura vai se formando para possibilitar essa articulação.

É importante ressaltar que nem todos os municípios brasileiros possuem obrigatoriedade de ter órgão de acompanhamento e ou planos municipais, para cada uma dessas políticas, cada norma prevê regras diferenciadas, como se seguem:

Tabela 4 – Planos Setoriais

Política	Norma	Texto
----------	-------	-------

Meio Ambiente	Artigo 6º Lei 6.938/81/(Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990)  A resolução nº 237/97, do CONAMA, art. 20º.	Prevê o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, Conselho Nacional – CONAMA, órgãos executores e órgãos seccionais ligados ao governo federal. O Plano Diretor - PD deve prever institutos como o Zoneamento Ambiental; a Instituição de Unidades de Conservação; o Estudo Prévio de Impacto Ambiental - EIA; o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV; o Direito de preempção; a Transferência do Direito de Construir para fins de Preservação.  Para que o município possa fazer licenciamento ambiental deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados. Não há prazos ou regras de obrigatoriedade para instalação desse conselho.
Planejamento Urbano	Lei 10.257/2001 - Artigo 41º.	Os PD e conselho da política urbana são obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas, com áreas de interesse turístico e aqueles situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou país. O prazo para elaboração a partir do Estatuto da Cidade foi até outubro de 2006.
Habitação	Lei a lei 10.124/2005 – Artigo 12º.	Os Estados e municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação deverão instituir um Fundo, um Conselho e apresentar o Plano Habitacional de Interesse Social - PLHIS (ou Plano Local de Habitação). O prazo para elaboração deste plano se findou em 30/06/2012, os municípios sem plano não podem obter financiamento do FNHIS.
Saneamento Ambiental	Lei 11.445/2007 – Artigo 2º e art. 47º	Plano Municipal de Saneamento Básico e órgão de controle social (pode ser elaborado em gestão integrada com resíduos sólidos) obrigatório para todos municípios com prazo previsto até dezembro de 2015.
Transportes	Lei nº 12.587/2012 – Artigo 15º	Os municípios com mais de 60 mil habitantes deverão elaborar Planos de Acessibilidade e Mobilidade Urbana, com prazo previsto para janeiro de 2015, a lei prevê também a participação social através de colegiados.

Fonte: Elaboração própria a partir das legislações consultadas.

Aos municípios que se enquadrem em todas as normas aqui citadas, além da possibilidade da integração de conselhos, há a possibilidade de integração dos planos, que certamente é um avanço para articulação das políticas setoriais urbanas e ambientais.

Assim, os planos podem apresentar uma articulação de conteúdo no diagnóstico e de informações primárias e secundárias, através de uma base única de informações. Além dessa integração que parece lógica, mas que infelizmente não ocorre na maioria dos municípios, pois, em geral as informações se fragmentam nas diversas divisões que gerenciam cada política, sem uma sistematização centralizada, outra articulação e ainda mais importante é a

articulação entre os instrumentos pensados em cada plano, de forma realmente a integrar as políticas setoriais, de se instituir um diálogo não só normativo, mas na execução da política.

## 2. Integração das Políticas Setoriais

Ainda que seja um avanço a aprovação dos marcos regulatórios dessas políticas, prevendo a integração junto às demais políticas urbanas e ambientais, há um abismo entre a aprovação e execução, predominando no cenário atual os planos que aguardam regulamentações, e compatibilizações com as demais legislações como, por exemplo, os PD's com os códigos de parcelamento e lei de uso e ocupação do solo, ou os PLHIS com a demarcação de ZEIS, entre outras situações.

Para tratarmos as possibilidades de integração e interface dessas políticas, é importante verificar como tem se dado sua implementação local, segue quadro com informações:

Tabela 5 – Panorama da existência dos instrumentos das políticas setoriais

Política	Situação
Meio Ambiente	A MUNIC (2013) apontou que há conselho de meio ambiente em 3.784 municípios brasileiros, dentre os quais 2.873 foram declarados ativos, ou seja, mais de 75%. Além do número de conselhos e a consequente criação de Fundo para meio ambiente (2386 municípios afirmaram ter Fundo) é importante ressaltar que quase a totalidade municípios com mais de 100 mil habitantes possuem conselhos da política ambiental (248 de 260).
Planejamento Urbano	A MUNIC 2013 aponta que 2785 municípios possuem PD e 763 municípios declararam estar em processo de elaboração de seus planos.
Habitação	Até dezembro de 2010, o Ministério das Cidades recebeu a adesão ao SNHIS de todos os estados federados e de 5.370 municípios, o correspondente a 97% do total de municípios do país. Até a mesma data, 3.385 municípios haviam entregue ao Ministério das Cidades a cópia da lei de criação do Fundo, representando 63% dos municípios que aderiram ao SNHIS. Na última avaliação, realizada em fevereiro de 2013, o Ministério das Cidades apontou que 987 planos locais haviam sido concluídos, e que 641 estavam em elaboração, todos com seu apoio financeiro. Na mesma avaliação, foi constatado que 883 municípios haviam elaborado o plano local do tipo simplificado <sup>2</sup>
Saneamento Ambiental	A pesquisa MUNIC apontou em 2013 que 1865 municípios elaboraram o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, nos termos estabelecidos na Política Nacional de Resíduos Sólidos, ou seja, 33, 48% dos municípios.
Mobilidade Urbana	A pesquisa MUNIC/IBGE (2012) <sup>3</sup> , constatou em 2012 que 3,8% dos municípios no país possuíam plano municipal de transporte <sup>4</sup> , no entanto os municípios que estavam em processo de elaboração de planos era 7,7%, aumentando o número de municípios com o instrumento do plano de municipal de transporte, nesses dados se destacam que 55,3% dos municípios com mais de 500 mil habitantes já possuíam plano de mobilidade urbana em 2012.

<sup>2</sup> O plano local simplificado constitui um documento de referência para formulação de programas, ações e projetos habitacionais. Voltado para municípios sem apoio financeiro para elaboração de plano de habitação, essa modalidade pode ser adotada por municípios com até 50 mil habitantes.

<sup>3</sup> Perfil dos municípios brasileiros, 2012.

<sup>4</sup> Pode também ser chamado de plano de municipal de mobilidade urbana para efeitos da pesquisa o IBGE convencionou chamar de plano municipal de transporte.

---

Fonte: Elaboração própria a partir de fontes consultadas.

Uma avaliação realizada pelo projeto da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, iniciada em 2007, analisou 526 Planos Diretores no Brasil, que corresponde aproximadamente a um terço dos municípios que tem obrigatoriedade elaboração de Plano Diretor.

A pesquisa apontou que a incorporação do EC nos Planos Diretores é expressiva das 526 leis estudadas, 91% conta zoneamento ou macrozoneamento, 81% conta com Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, e 87% conta com o conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação, 71% apresenta a Outorga Onerosa do Direito de Construir e 71% apresentou o instrumento das Operações Urbanas Consorciadas.

Ainda que na maioria dos planos a incorporação desses instrumentos, tenha se dado somente como uma transcrição, ou sem avaliar a pertinência do instrumento em relação ao território, houve também municípios que avançaram, delineando estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as instancias locais, e com a perspectiva do cumprimento da função social da propriedade (Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, 2007).

Sobre a articulação dos Planos Diretores, a pesquisa apontou uma maior articulação com as políticas habitacionais, a ZEIS foi um dos instrumentos mais incorporados nos Planos Diretores, principalmente as voltadas à regularização dos assentamentos informais. Este instrumento vem sendo implantado no Brasil desde a década de 1980, por administrações municipais, a Rede apontou que em 2005 havia 672 municípios que incorporaram as ZEIS no Plano Diretor, e em 2009 havia 1.799 municípios com esse instrumento, um incremento de 168%.

Sobre a dimensão ambiental nos Planos Diretores. A pesquisa demonstrou que não há um tratamento homogêneo sobre essa questão, nem mesmo semelhança de princípios e fundamentos, nos 27 estados analisados. Há um predomínio de planos que incorporam o discurso ambiental em seus objetivos e princípios fundamentais, através de conceitos de sustentabilidade e qualidade ambiental. No entanto somente dois planos (Amapá e Acre) dentre os pesquisados, adotaram a política ambiental como referencia, para a definição das demais políticas setoriais.

De forma geral, os Planos Diretores não expressam uma abordagem integrada, para as questões ambientais e demais políticas setoriais, que seguem sendo tratadas de forma segmentada, e por vezes até conflitantes. Mesmo temas como saneamento ambiental é tratado de forma independente. Reiterando o tratamento das questões urbanas, pelo viés do urbanismo e da política ambiental, pela via preservacionista.

Foram encontrados poucos planos, que incorporaram o estudo de impacto e o licenciamento ambiental como instrumentos da política urbana. A proposta de elaboração de Códigos Ambientais, Planos Municipais de Meio Ambiente e Zoneamento Econômico- Ecológico, estão pouco presentes nas amostras analisadas. Esse tratamento genérico da questão ambiental nos planos se reflete também na falta de diálogo regional sobre áreas de preservação, recursos hídricos, reservas, etc.

Quanto à política habitacional, ainda não há disponíveis avaliações gerais, sobre os conteúdos dos planos locais de habitação, bem como de sua execução, atualmente têm sido desenvolvidas pesquisas que avaliam a execução do PMCMV, e as primeiras constatações são desanimadoras, alertando para baixa qualidade arquitetônica dos conjuntos, ampliação sem infraestrutura da periferia, e desarticulação do programa com o planejamento local, seja o Plano Diretor ou Plano de Habitação elaborado conforme orientações do Sistema Nacional de Habitação.

E quanto as políticas de saneamento ambiental e mobilidade urbana, tratam-se de normas mais recentes em processo de implementação, não havendo ainda avaliações de planos locais disponíveis.

## **2.1 – Apontamentos para integração das políticas setoriais**

As informações disponibilizadas apontam que os processos são morosos, as regulamentações das políticas se deram, mais de uma década após a aprovação da Constituição de 1988 (exceto a política ambiental), depois vem os processos de cada política para chegar ao poder local, e por fim o enfrentamento dos limites e dificuldades de se integrar as políticas públicas, em um contexto de histórica fragmentação.

São muitas as perspectivas quando se fala em integração, o PD que dialoga com as políticas urbanas e ambientais assume um papel centralizador, mas é importante ressaltar, que o Plano Diretor por si só, não possui o poder de reverter, o passivo acumulado pelo processo de urbanização das cidades, ele deve nortear as políticas, e oferecer instrumentos para sua execução, mas para ter o efeito preciso, necessita estar articulado a um conjunto de fatores de

legislação, e de gestão. Sem ter a pretensão de esgotar as possibilidades, seguem algumas sugestões integração dessas políticas:

Tabela 6: Indicações para integração das políticas setoriais.

	Integração	Finalidade	Observação
<b>Plano diretor + habitação</b>	Zoneamento no PD, demarcando Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (urbanas e rurais), o PLHIS pode apontar como utilizar essas ZEIS quando já existirem no PD, e levantar novas áreas passíveis de gravação desse instrumento, caso o município não possua ainda no PD, podem ser apontadas pelo PLHIS.	Prover terras para produção de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária.	As áreas com limitações ambientais e que não se enquadrem na lei federal do PMCMV 11.977/2009 e código florestal lei federal 12.651/2012, não podem ser demarcadas como ZEIS para Regularização Fundiária.
	Prever expansão urbana, com percentual de cotas para habitação de interesse social, o PLHIS deve apontar os vetores de expansão da produção habitacional e o PD deve integrar nas Zonas de Expansão Urbana.	Reservar terras para demandas habitacionais futuras.	Os dados do déficit habitacional para calculo dessa reserva são encontrados no estudo da Fundação João Pinheiro e podem ser sistematizados junto aos levantamentos de campo.
	O instrumento da aplicação de edificação compulsória e IPTU Progressivo no Tempo sobre áreas urbanizadas vazias.	Dinamizar o uso de infraestrutura ociosa, proporcionar uma mescla de usos e rendas; e prover moradia com boa localização e infraestrutura.	As áreas ociosas servidas de infraestrutura devem ter a função social definida e ser demarcada com instrumentos do EC para que se cumpra, é importante que parte destas áreas sejam destinadas para habitação.
	Aplicação do Instrumento de Direito de Preempção sobre as áreas já demarcadas como ZEIS	Garantir que o poder público tenha preferência na compra de áreas particulares destinadas a habitação.	A gravação do Direito de Preempção nas ZEIS garante o atendimento do déficit habitacional em áreas urbanizadas e próximas das demandas levantadas.
<b>Plano Diretor + Mobilidade Urbana</b>	O PD define as diretrizes específicas para circulação, o PMU a partir dessas diretrizes desenvolve a política.	Harmonizar a política de trânsito e transporte a partir das diretrizes gerais do planejamento do município, promovendo a mobilidade urbana.	Como já dito mobilidade urbana é desenvolvimento urbano, o município precisa harmonizar a política de trânsito e transporte com o crescimento urbano e as áreas rurais.
	O PD define diretrizes para acessibilidade, o PMU transforma em estratégias e metas.	Possibilitar o uso dos sistemas de transporte (inclui-se as calçadas, vielas, ruas, ciclovias, etc.), para qualquer pessoa, promovendo inclusão social.	Nessa integração deve ser observada as necessidades de se implementar, melhorar ou adequar a acessibilidade nos espaços urbanos e nos meios de transporte.
	A lei de Uso e Ocupação do Solo	Integrar os sistemas de	Conforme já dito a

	define a classificação hierárquica do sistema viário, o PMU desenvolve seus programas e projetos a partir dessa classificação. Pode também o PMU em seus levantamentos sugerir novas configurações ao PD.	transporte.	classificação viária deve estar de acordo com as demandas e peculiaridades de cada município, de forma a dinamizar o fluxo da circulação.
	Gravar as áreas necessárias para equipamentos de transporte com o instrumento de Direito de Preempção no PD	Garantir que o município possa ter prioridade na compra de áreas para implementar os terminais de ônibus e pontos necessários para o atendimento de sua demanda.	Esse mapeamento de áreas deve ser realizado após o mapeamento das necessidades de transporte público no município e definição dos projetos prioritários da política de mobilidade urbana.
	Priorizar a diminuição de emissão de poluentes pelos transportes públicos, e implementação de ciclovias.	Buscando mitigar custos ambientais.	Incentivo ao uso de transportes não motorizados, e com baixa emissão de poluentes.
<b>PD + Saneamento + Habitação</b>	Priorizar a execução de serviços de abastecimento de água, drenagem urbana, limpeza urbana, coleta de resíduos e saneamento básico, em áreas com ocupação consolidadas.	Promover infraestrutura adequada a ocupações já consolidadas	As ZEIS de ocupação consolidadas devem ser priorizadas.
	Organizar e promover a reciclagem de resíduos sólidos	Objetivando a mitigação de custos ambientais, e geração de renda para população carente.	A reciclagem de resíduos já é uma prática por muitas famílias de baixa renda, com organização e suporte pode potencializar as atividades de geração de renda.

<b>Mobilidade Urbana + Habitação</b>	O PMU deve priorizar o atendimento do transporte coletivo nas áreas demarcadas como ZEIS, já ocupadas e com projetos de produção ou regularização seguindo a priorização do PLHIS.	Atender as áreas periféricas, ocupadas por população de baixa renda.	Essa é uma articulação de extrema importância entre as políticas setoriais de habitação e mobilidade urbana, ela promove o acesso a cidade.
	O PD em consonância com o PLHIS pode demarcar ZEIS, para novas produções priorizando a proximidade junto aos corredores de transporte coletivo em conformidade com o PMU.	Proporcionar acesso ao transporte (e a cidade) para população de baixa renda.	Essa articulação dessas políticas também possuem o objetivo de garantir o direito a cidade.

Fonte: Elaboração própria a partir de fontes consultadas.

Certamente que muitas outras articulações entre as políticas setoriais urbanas podem ser feitas, objetivando construir cidades ambientalmente saudáveis e mais justas. No caso da política habitacional, a perspectiva central, talvez seja a produção habitacional em áreas infraestruturadas, e dentro da mancha urbana dos municípios, e a Regularização Fundiária das ocupações informais existentes, nesse caso o principal instrumento do PD que se articula a essa política, são as ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social, as de vazios para nova produção, e as ocupadas para os processos de Regularização Fundiária.

Em relação às perspectivas da integração, do instrumento da Política de Habitação à Política Saneamento Ambiental e de Mobilidade Urbana, a perspectiva central, é de que os conjuntos habitacionais de interesse social, sejam servidos adequadamente por sistema de água e esgoto como de transporte coletivo. Até o momento, a produção habitacional vem primeira, descolada das outras políticas, e através dos conflitos e reivindicações, vão conquistando aos poucos os serviços. Se as áreas destinadas para habitação, forem atreladas a ampliação ou adequação das políticas de saneamento ambiental e dos transportes coletivos, já teremos um salto de qualidade de vida para essa população.

Já no caso da política de mobilidade, a perspectiva que se desponta como central é a da consolidação da Política de Mobilidade Urbana, de forma que ela ganhe consistência, e paulatinamente estabeleça um padrão de mobilidade eficiente, com menor tempo de deslocamentos, e com a minimização dos acidentes de trânsito e da poluição ao meio ambiente. Este instrumento se articula as demais políticas urbanas e ambientais, quando trata das diretrizes da mobilidade urbana e também nos princípios advindos do EC, como o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos.

As perspectivas são grandes, e os instrumentos dialogam, sobre as qualidades que as cidades podem ou devem ter, qualidades que buscam cidades mais saudáveis, acessíveis, habitáveis, seguras, participativas, justas e democráticas. Além da integração entre as políticas urbanas, podem e devem ser feitas com outras políticas, como de saúde, educação, esportes, lazer, etc., enfim, quanto mais diálogos entre as políticas, melhores podem ser as condições das cidades.

### 3 – Algumas Reflexões

Pensar a integração das políticas urbanas e ambientais é pensar também em como fazer, qual o ponto de partida, quais as possibilidades e limitações, e dado que os municípios brasileiros possuem realidades diferenciadas, não é possível ter uma receita de como desenvolver esse processo.

O papel do governo federal é de extrema importância na orientação dos municípios rumo à integração dessas políticas, mas para uma ação nesse sentido, os órgãos federais de cada política também precisam buscar uma melhor forma de se articular, para oferecer informações sistematizadas e organizadas aos municípios, um exemplo é o Sistema Nacional de Informações das Cidades que se propõe a esse papel nas políticas urbanas sendo ainda vago, não disponibilizando diversos dos mapeamentos propostos pelo próprio sistema.

Há que se ponderar também que as políticas setoriais em pauta encontram limitações nelas mesmas, a de desenvolvimento urbano, por exemplo, não tem como refrear todo histórico de especulação imobiliária, de transferência de valorização da terra com intervenções públicas para os cofres privados, e toda iniquidade tributária através de planos e leis urbanísticas, por maior que seja o empenho dos atores envolvidos. Outra questão que pode ser levantada é que não há um órgão avaliador de Planos Diretores, em outro nível de governo, as prefeituras são responsáveis por sua elaboração seu, conteúdo, sua execução, não há nenhum tipo de fiscalização, e mesmo que o Estatuto da Cidade preveja improbidade administrativa aos municípios que não cumpram a lei, não há previsão de sanções a serem aplicadas.

Quanto ao Sistema Nacional de Habitação a principal limitação está na própria política habitacional, com a criação do SNHIS/FNHIS os municípios que não aderirem ao sistema e não criarem Plano Local de Habitação, Fundo de Habitação e Conselho, automaticamente não podem receber recursos do FNHIS, porém, os recursos do FNHIS são ínfimos diante dos recursos do PMCMV que não passa por esse Fundo, assim o PMCMV atropelou o processo de efetivação do SNHIS, perdendo-se a oportunidade de alavancar o SNHIS e FNHIS com o

suporte dos financiamentos do PMCMV, provocando a suspensão dos diálogos no seio da própria política que visava prioritariamente a diminuição da precariedade dos assentamentos urbanos, e a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade com objetivo de prover terra urbanizada e bem localizada para habitação e, por conseguinte os diálogos entre a política habitacional e as demais políticas setoriais, principalmente as de meio ambiente, transportes e planejamento urbano.

Já sobre a mobilidade urbana, a política nacional é recente e, portanto, ainda cedo para tratar sua implementação, mas em linhas gerais seu desafio é de se dar de forma eficiente, articulada e harmoniosa com as demais políticas, e que integre o conceito de acessibilidade com a universalização do transporte. Passa também, por incentivar o uso de transportes não motorizados, diminuir a poluição ambiental, e diminuir o tempo de deslocamento.

Grandes desafios em um cenário que combina uma das maiores demandas do mundo por transporte, cerca de 16,2 bilhões de viagens por ano nas cidades acima de 60 mil habitantes (Associação Nacional de Transportes Públicos - ANTP 2007); trânsito colapsado nos aglomerados urbanos; altíssimos investimentos (recursos na ordem de 50 bi nos PAC I, e II, PAC Copa, e outros programas) com outros problemas como a poluição ambiental, exclusão social de 55 milhões de brasileiros sem acesso ao serviço, dado o valor das tarifas; o número alarmante de acidentes que comprometem 5,3 bi de recursos públicos ao ano. Tudo isso somado à escolha da maioria das capitais que tem optado (diante das possibilidades de financiamento) por manter a matriz rodoviária, através do BRT, o que pode futuramente se desdobrar, em expansão de corredores alimentando o trânsito caótico, além de, manter a alta emissão de poluentes ao meio ambiente.

Sobre a política ambiental, essa deve ser considerada como norteadora das políticas urbanas e não somente uma política setorial, a falta de articulação da política ambiental às políticas urbanas setoriais, estão refletidas no enorme passivo ambiental acumulado por décadas, e a busca por mitigar esse passivo através de todas as políticas enfrenta o desafio de uma integração de modo que a questão ambiental deixe de ser tratado especialmente sob o viés preservacionista e passe a permear transversalmente as demais políticas.

O saneamento ambiental é um ponto chave, os municípios brasileiros possuem padrões diferenciados de políticas e serviços de saneamento, padrões que expressam a desigualdade social, assim a universalização desse serviço é um grande desafio que perpassa não só pelo

planejamento local dessa política, mas também por altos investimentos em infraestrutura, e a criação das condições para o efetivo controle social e o estabelecimento de uma entidade pública de regulação.

Além dos impactos ambientais causados pela falta desse serviço, onde se estima que 5,9 bilhões de litros de esgoto sem tratamento algum, gerados nas cidades, são lançados no meio ambiente, contaminando solos, rios, mananciais e praias (Instituto Trata Brasil, 2011), há ainda os impactos diretos na saúde da população. Ainda que haja alguns avanços nesse setor, como demonstrado na PNAD 2013, que a rede coletora de esgoto e fossa séptica no país teve ampliação em mais de 1,5 de domicílios, atingindo o número de 41,869 milhões residências (PNAD/IBGE2013), o serviço está muito longe da universalização, quase 43% das residências não possuem esgoto tratado (23,8 milhões).

Esse atraso da agenda no Saneamento se dá por diversos fatores e pelo enfrentamento de limitações dentro da própria política, podendo ser destacados as limitações do poder local para elaboração e execução dos planos de saneamento ambiental; investimentos e recursos insuficientes (para cumprir com a agenda da universalização segundo o Instituto Trata Brasil, seria necessário investir 270 bilhões no setor, ou seja, sete vezes o valor que o PAC já investiu); dificuldades dos gestores locais em elaborar projetos e em gerenciar e fiscalizar obras de forma adequada, gerando estagnação, atrasos, aumento de custos e prestação de serviços de forma inadequada; despreparo dos operadores do serviço. Enfim, uma miscelânea de fatores e atores, a serem desembaraçados, dentro da própria política antes de poder propiciar a integração junto às outras políticas urbanas.

É importante ressaltar que são reflexões generalizadas e que certamente há municípios que mesmo em meio a tanta complexidade avança na integração das políticas urbanas e ambientais, e que essas por sua vez, com a aprovação de suas leis e constituição de organismos de controle social avançam em sua consolidação como política de Estado.

#### 4 Bibliografia

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTES PÚBLICOS (ANTP). **Perfil da Mobilidade, do Transporte e do Trânsito nos Municípios Brasileiros - 2003**. 2004. Relatório Final. Disponível em: <[http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/Perfil\\_2003.pdf](http://www.ta.org.br/site2/Banco/7manuais/Perfil_2003.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014

BRASIL. Lei federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 2 set. 1981.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, estabelece Diretrizes Gerais de Política Urbana e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001a.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005a.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a Regularização Fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jul. 2009.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 jan. 2012a.

BRITTO, A.L. CORDEIRO, B.S (coord). **Avaliação político-institucional do setor de saneamento básico**. Brasília: Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011.

LEME, Taciana Neto: **Os Municípios e a política Nacional de Meio Ambiente**, 2010. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/196/191>>

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

SANTOS, Orlando Alves. MONTANDON, Daniel Todtmann (Orgs.), **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, IPPUR, 2011.

### Sítios eletrônicos

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE – MUNIC 2013. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/defaulttab\\_pdf.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/defaulttab_pdf.shtm)

Acesso em: 14 nov. 2014

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE – PNAD 2013. Disponível em:

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2013/> Acesso em: 14 nov. 2014

Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Disponível em:

<http://www.pac.gov.br/noticia/0ee20dfc>. Acesso em: 27 nov. 2014

Trata Brasil, saneamento é saúde. Disponível em: <http://www.tratabrasil.org.br/por-que-a-universalizacao-do-saneamento-basico-e-uma-meta-tao-dificil-de-ser-atingida-no-brasil-pensar-brasil#>. Acesso em: 01 dez. 2014

Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Disponível em:

[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=110](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=110). Acesso em: 01 dez. 2014