

CADERNO DE PESQUISA

Instrumentos de Gestão Municipal no Espírito Santo

Planos, Conselhos e Fundos setoriais de desenvolvimento territorial

Novembro de 2020

Instituto Jones dos Santos Neves

Instrumentos de Gestão Municipal no Espírito Santo: Planos, Conselhos e Fundos setoriais de desenvolvimento territorial.

Vitória, ES, 2020. 96p.; il. tab. (Caderno de Pesquisa)

1. Gestão Municipal. 2. Política e Planos Nacionais. 3. Plano Diretor. 4. Pesquisa. 5. Estado do Espírito Santo.

I. de Miranda, Cynthia Lopes Pessoa. II. Título. III. Série.

As opiniões emitidas são exclusivas e de inteira responsabilidade do (os) autor (es), não exprimindo necessariamente, o ponto de vista do Instituto Jones dos Santos Neves ou da Secretária de Estado de Economia e Planejamento do governo do Estado do Espirito Santo.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
José Renato Casagrande

VICE-GOVERNADORIA
Jacqueline Moraes da Silva

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO – SEP
Álvaro Rogério Duboc Fajardo

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES – IJSN

Diretor Presidente
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretoria de Estudos e Pesquisas
Latussa Laranja Monteiro

Diretoria de Integração e Projetos Especiais
Pablo Silva Lira

Coordenação Geral
Latussa Laranja Monteiro

Elaboração
Cynthia Lopes Pessoa de Miranda

Revisão
Latussa Laranja Monteiro

Colaboração
Murilo Spala (Mapas)

Fotografia Capa
Nathália Bonadiman

Bibliotecário
Jair Rosário Filho

Sumário

Apresentação 5

1. Introdução 6

2. Políticas e Planos Nacionais 12

2.1. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 13

2.2. Política e Plano Nacional de Habitação 24

2.3. Política e Plano Nacional de Saneamento Básico 33

2.4. Política Nacional de Resíduos Sólidos 43

2.5. Política Nacional de Mobilidade Urbana 49

2.6. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil 53

3. Resultados da Pesquisa 60

3.1. Plano Diretor, Conselho e Fundo de Desenvolvimento Urbano ou similar 60

3.2. Plano, Conselho e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social 67

3.3. Plano, Conselho e Fundo Municipal de Saneamento Básico 74

3.4. Plano, Conselho e Fundo Municipal de Mobilidade Urbana 81

3.5. Plano Municipal de Redução de Riscos 88

4. Considerações Finais 94

Referências 96

Apresentação

Este Caderno tem como objetivo apresentar e analisar os resultados de pesquisa realizada acerca dos instrumentos de gestão municipal existentes nos municípios do Espírito Santo. A pesquisa restringiu-se aos instrumentos de gestão com vistas ao desenvolvimento urbano/territorial (Planos, Conselhos e Fundos) nas áreas de Planejamento Municipal (com destaque para os Planos Diretores Municipais), Habitação, Saneamento Básico, Mobilidade Urbana e Redução de Riscos. Quanto à metodologia da pesquisa, o levantamento foi realizado inteiramente através de busca online, predominantemente em sites oficiais das Prefeituras e Câmaras Municipais dos 78 municípios do estado. Inicialmente, o Caderno faz uma abordagem sobre planejamento e gestão e, na sequência, sobre as Políticas e Planos Nacionais referentes aos temas estruturadores do território e do espaço urbano aqui contemplados.

1. Introdução

Considerando os conceitos de planejamento urbano e gestão urbana, o segundo é de utilização mais recente na área do urbanismo. O conceito de gestão já era utilizado há bastante tempo no ambiente profissional ligado à administração de empresas (gestão empresarial), mas desde a segunda metade da década de 80 vem se intensificando o uso de expressões como gestão urbana, gestão territorial, gestão ambiental, gestão de ciência e tecnologia, dentre outras (SOUZA, 2006, p. 45)

Para alguns, o termo gestão traz "a conotação de um controle mais democrático, operando com base em acordos e consenso, em contraposição ao planejamento, que seria mais tecnocrático" (MACHADO, 1995, apud SOUZA, 2006, p. 46). Mas seriam conceitos rivais ou complementares? Segundo Souza (2006, p. 46), a substituição de planejamento por gestão baseia-se na incompreensão da natureza dos termos envolvidos, visto que planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por se referirem a diferentes tipos de atividades.

> Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, *tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios*. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa *administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas*. (SOUZA, 2006, p. 46)

Ainda segundo o autor "o planejamento é a preparação para gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilização sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir" (SOUZA, 2006, p. 46).

Portanto, planejamento e gestão estão longe de serem termos concorrentes ou intercambiáveis, mas distintos e complementares. Assim como a gestão (a administração dos recursos e das relações de poder *aqui e agora*), o planejamento é algo que não se pode abdicar, devendo ser pensado junto com a gestão, pois é seu complemento indissociável (SOUZA, 2006, p. 46).

Os instrumentos de gestão pesquisados, cujos resultados são aqui apresentados, são Planos (planos diretores e planos setoriais), Conselhos e Fundos Municipais (quando houver, a depender de cada setorial pesquisada) de setoriais consideradas estruturadoras do território e do espaço urbano: Planejamento Municipal (PDM, Conselho e Fundo de Desenvolvimento Urbano ou similar); Habitação; Saneamento Básico, Mobilidade Urbana e Redução de Risco.

A existência de Conselhos e Fundos sem os respectivos Planos que embasem suas ações são inconcebíveis, mas ocorrem. Os Conselhos são fundamentais para uma gestão democrática e participativa, assim como os Fundos com os recursos necessários para efetivar as ações de planejamento e gestão. O conjunto dos três instrumentos pode ser apreendido como a estrutura mínima necessária para uma gestão municipal mais efetiva na promoção do desenvolvimento urbano/territorial.

Os Conselhos são instâncias participativas referentes ao planejamento e gestão da cidade, a partir da definição, elaboração e acompanhamento da implementação de políticas públicas e de intervenções diversas. Para Souza (2006, p. 322), “ir além dos planos e das leis, criando e mantendo espaços de liberdade para decidir sobre a gestão e o planejamento urbanos não é, porém, nada fácil. [...] exige, antes, que se dê atenção ao contexto político-institucional geral onde se dará (ou não) a participação (voluntária) dos cidadãos”.

O desenvolvimento urbano, o qual é o objetivo fundamental do planejamento e da gestão urbanos, deixa-se definir com a ajuda de dois objetivos derivados*: a melhoria da qualidade de vida e o aumento da justiça social* (SOUZA, 2006, p. 75). Os mesmos podem ser compreendidos como objetivos intrinsecamente relevantes, pois dizem respeito a

fins e não somente a meios, sendo que o mesmo se aplica ao objetivo fundamental, que é o próprio desenvolvimento urbano (SOUZA, 2006, p. 76).

A concepção de reforma urbana, amadurecida no Brasil na década de 80, "*pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades*" (SOUZA, 2006, p. 158).

Assim, na esteira do movimento de reforma urbana no país, a Constituição Federal de 1988 foi promulgada com a inserção dos artigos 182 e 183, que compõem o Capítulo II – Da Política Urbana. O artigo 182 estabelece que "a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (BRASIL, 1988).

A CF de 1988 delegou o essencial da política urbana para o nível local. Em seu artigo 182 coloca o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, como obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. No Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), artigo 41, essa obrigatoriedade é ampliada, incluindo: cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição Federal; integrantes de área de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Segundo o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001, artigo 40, § 3º e 4º, a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, sendo que no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos

da comunidade; a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Embora a Constituição e o Estatuto da Cidade se referiram a "cidades" quanto às obrigatoriedades, este último, em seu artigo 40, § 1º e 2º, diz que o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo englobar o município como um todo. Para Souza (2006, p. 402), a referência a "cidades com mais de vinte mil habitantes" no texto constitucional é insatisfatória e imprecisa.

> Uma vez que não serão somente as cidades (ou seja, as áreas urbanas principais que são as sedes dos municípios) que deverão ser objeto de planejamento, o que é exigido pelo bom senso (porquanto o contexto espacial local em que as cidades se inserem, isto é, também o espaço rural, precisa ser levado em conta, devido à necessidade de se protegerem a agricultura periurbana e áreas de mata e mananciais) e pela própria lei (LEI Nº 10.257, de 10/07/2001, Art. 40, § 2º: "[o] plano diretor deverá englobar o território do município como um todo"), a incompletude abre uma porta à confusão. Para se respeitar a literalidade do texto constitucional e do Estatuto da Cidade, apenas a sede municipal haverá de ser tomada como referência para a verificação da obrigatoriedade da elaboração do plano, à parte as outras situações previstas no Estatuto que ampliam o leque de cidades que devem receber um plano diretor (SOUZA, 2006, p. 403).

Para o autor, deveria ter sido explicitado no texto constitucional que, conquanto a referência de patamar demográfico seja apenas a cidade propriamente dita, a área de abrangência do plano é o município em seu conjunto, sendo que o Estatuto da Cidade resolve, embora de maneira acanhada, essa omissão (SOUZA, 2006, p. 403).

Considerando o interesse social e o caráter democrático e participativo presente no Estatuto da Cidade, cabe destacar algumas das diretrizes gerais contidas nesta Lei, em seu artigo 2º, para se alcançar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001):

I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e ao serviço público, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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;

III – Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; [...]

Sobre os instrumentos da política urbana a serem utilizados, listados no artigo 4º da Lei nº 10.257/2001, importa aqui citar os três primeiros:

I – Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – Planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;
b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
c) zoneamento ambiental;
d) plano plurianual;
e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
f) gestão orçamentária participativa;
g) planos, programas e projetos setoriais;
h) planos de desenvolvimento econômico e social.

O § 3º do mesmo artigo diz, ainda, que “os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil” (BRASIL, 2001).

Segundo Barbosa (IJSN, 2015, p. 3), “o avanço da ordem jurídico-urbanística, preconizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), e posteriormente regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10257/2001), inovou e criou uma série de instrumentos de regulação do uso do solo e favoreceu a gestão plena e democrática das

cidades", sinalizando "aos municípios que integrassem planejamento, gestão e legislação de forma a democratizar processos decisórios locais e assim legitimar a gestão urbana em fóruns de participação".

O Estatuto da Cidade evidencia a importância da gestão democrática municipal, com a inserção de um capítulo específico (Capítulo IV - Da Gestão Democrática da Cidade). De acordo com a Lei, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos (BRASIL, 2001):

I – Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – Debates, audiências e consultas públicas;

III – Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Portanto, a participação popular é assegurada não apenas através de Conselhos e demais órgãos colegiados, mas em planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano através de debates, audiências e consultas públicas, dentre outros. Em suma, no processo de gestão urbana/territorial dos municípios.

> Em geral, os órgãos colegiados são instituídos sob a forma de Conselhos de Desenvolvimento Urbano que são instâncias participativas referentes ao planejamento das cidades e o acompanhamento de políticas públicas. E é na escala federativa do município, onde estão colocadas as maiores possibilidades de escuta dos anseios da população. Os Conselhos municipais instituídos juridicamente por Lei são instâncias de participação, cujas resoluções e deliberações vão incidir diretamente na gestão urbana e no cotidiano dos seus cidadãos (IJSN, 2015, p. 3).

A política de desenvolvimento urbano, assim como a política de desenvolvimento regional, envolve responsabilidades de todas as esferas de governo, e exige a integração das políticas de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, etc. no território, como ficará explícito na seção a seguir, ao analisarmos as políticas e planos nacionais.

2. Políticas e Planos Nacionais

Segundo o artigo 3º do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – Legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – Legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – Promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;[1]

IV – Instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;[2]

V – Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Tendo em vista as prerrogativas da União, cabe discorrer, na próxima seção, sobre as Políticas e Planos Nacionais que estabelecem os princípios, diretrizes e objetivos das setoriais aqui abordadas, que são estruturadoras do território, a saber: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); Política Nacional de Habitação (PNH); Plano Nacional de Habitação (PlanHab); Política Federal de Saneamento Básico; Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab); Política Nacional de Resíduos Sólidos; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU); e Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC).

[1] Redação alterada pela Lei nº 13.146 de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).
[2] Redação alterada pela Lei nº 13.146 de 2015, que institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência).

2.1. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

O país passou por um processo de urbanização bastante acelerado no século passado. Em apenas algumas décadas a população brasileira se tornou majoritariamente urbana. Segundo Souza (2006, p. 157), "com a urbanização do país (que passa de um terço de população urbana em 1950 para dois terços em 1980) e o crescimento dos problemas e conflitos urbanos, o caldo de cultura favorável a uma maior visibilidade da bandeira da reforma urbana, em seu sentido emancipatório, foi-se formando".

Em meados da década de 80, com a abertura política, "a perspectiva da elaboração de uma nova Constituição para o país serviu como um catalisador para a recomposição do campo da reforma urbana" (SOUZA, 2006, p. 157). A mobilização em prol da reforma urbana se encorpou, culminando na constituição do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU (SOUZA, 2006, p. 158). Foi neste momento que amadureceu a concepção progressista de reforma urbana, conforme mencionado na seção anterior em citação do mesmo autor, que em suma se fundamentava na justiça social e na maior democratização do planejamento e gestão de cidades.

Neste contexto, foi promulgada a nova Constituição em 1988, com a inserção dos artigos 182 e 183, citados na seção anterior. O artigo 182 garante o caráter social da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público Municipal. Apenas em 2001, com a instituição do Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, os artigos da CF 88 são regulamentados, estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana.

Na sequência, outros passos foram dados na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU. Em 2003, por exemplo, foi realizada a 1ª Conferência Nacional das Cidades, quando foram definidos pelos delegados eleitos nas reuniões realizadas em todo o país os princípios, diretrizes e objetivos da política urbana brasileira (Política nacional de desenvolvimento urbano, 2004).[3]

[3] Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf. Acesso em: 02/09/2020.

A Conferência Nacional, balizada pelas conferências municipais realizadas em todo o país, além de estabelecer os princípios, diretrizes e objetivos da PNDU, elegeu o Conselho das Cidades. Estas e outras ações do Governo Federal, como a criação do Ministério das Cidades, integrando as áreas de planejamento territorial, mobilidade urbana, habitação, a questão fundiária, etc., foram na direção da construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

A seguir, são listados os princípios, diretrizes e objetivos da PNDU, definidos na 1ª Conferência das Cidades, uma construção democrática e participativa[4]:

Princípios

- Direito à cidade: Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como o direito à moradia digna, a terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infraestrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura, esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação.

- Moradia digna: A moradia é um direito fundamental da pessoa humana, cabendo à União, o Distrito Federal, os estados e municípios promover, democraticamente, o acesso para todos, priorizando a população de baixa ou nenhuma renda, financiando e fiscalizando os recursos destinados à habitação. A promoção do acesso à moradia digna deve contemplar, ainda, o direito à arquitetura, a assistência aos assentamentos pelo poder público e a exigência do cumprimento da Lei Federal nº 10.098/02, que estabelece um percentual mínimo das habitações construídas em programas habitacionais adaptadas para as pessoas portadoras de deficiências. Entende-se por moradia digna aquela que atende às necessidades básicas de qualidade de vida, de acordo com a realidade local, contando com urbanização completa, serviços e equipamentos urbanos, diminuindo o ônus com saúde e violência e resgatando a autoestima do cidadão.

[4] Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf. Acesso em: 02/09/2020.

- Saneamento ambiental público: Os serviços de saneamento ambiental são, por definição, públicos e prestados sob regime de monopólios, essenciais e vitais para o funcionamento das cidades, para a determinação das condições de vida da população urbana e rural, para a preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento da economia.

- Transporte público: O transporte público é um direito. Todos têm a prerrogativa de ter acesso aos seus serviços, cabendo aos três níveis de governo universalizar a sua oferta. A mobilidade está vinculada à qualidade dos locais onde as pessoas moram e para onde se deslocam, devendo estar articulada com o plano de desenvolvimento da cidade e com a democratização dos espaços públicos, conferindo prioridade às pessoas e não aos veículos.

- Função social da cidade e da propriedade: A propriedade urbana e a cidade devem cumprir sua função social, entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais, econômicos (de inclusão social) e a implantação combinada com os instrumentos do Estatuto da Cidade.

- Gestão democrática e controle social: Devem ser garantidos mecanismos de gestão descentralizada e democrática, bem como o acesso à informação, à participação e ao controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana. A gestão democrática deve reconhecer a autonomia dos movimentos sociais, sem discriminação, e estar sempre comprometida com o direito universal à educação, saúde, moradia, trabalho, previdência social, transporte, meio ambiente saudável, cultura e lazer.

- Inclusão social e redução das desigualdades: A política urbana deve atender a população de baixa renda, a fim de reduzir as desigualdades socioespaciais e étnico-raciais, promovendo inclusão social e melhoria de qualidade de vida.

- Sustentabilidade financeira e socioambiental da política urbana: Devem ser definidas e instituídas fontes e mecanismos estáveis e permanentes de recursos para o

financiamento dos investimentos, sem aumento ou criação de impostos, integrando recursos dos três níveis de governo e combinando recursos onerosos, não onerosos e subsídios, além de investimentos e participação do setor privado, a fim de possibilitar atender a demanda das famílias que não têm capacidade para pagar o custo dos investimentos. A aplicação dos recursos deverá considerar critérios ambientais, sociais, regionais e de capacidade institucional. Devem ser estimuladas a elevação da produtividade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, e a minimização do desperdício na produção da moradia, na urbanização e na implantação, operação e custeio dos serviços públicos urbanos, metropolitanos e de caráter regional, estabelecendo linhas de apoio e financiamento para a busca de novas tecnologias e para a formulação de planos e projetos de desenvolvimento urbano.

- Combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais: Deve ser garantida a igualdade de oportunidades para mulheres, negros, povos indígenas, crianças, adolescentes, jovens, idosos, pessoas portadoras de deficiências, pessoas com necessidades especiais, comunidades faxinalenses (Sistema Faxinal) e outros grupos marginalizados ou em desvantagem social, sem distinção de orientação política, sexual, racial ou religiosa, com aplicação do Estatuto do Idoso. [...]

- Combate à segregação urbana: Devem ser garantidas a redução e a eliminação das desigualdades socioespaciais inter e intraurbanas e regionais, bem como a integração dos subespaços das cidades, combatendo todas as formas de espoliação e segregação urbana. Garantir a acessibilidade de todos os cidadãos aos espaços públicos, aos transportes, aos bens e serviços públicos, à comunicação e ao patrimônio cultural e natural, para a sua utilização com segurança e autonomia, independente das diferenças.

- Diversidade socioespacial: Devem ser consideradas as potencialidades locais, especificidades ambientais, territoriais, econômicas, históricas, culturais, de porte e outras particularidades dos assentamentos humanos, resguardando-os da especulação imobiliária e garantindo a sustentabilidade das políticas urbanas.

Diretrizes

- Políticas nacionais: Formular, implementar e avaliar a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Fundiária, de Habitação, de Saneamento Ambiental, de Trânsito, de Transporte e Mobilidade Urbana de forma integrada, respeitando o pacto federativo, com participação da sociedade, em parceria com estados, municípios e Distrito Federal e articulada com todos os órgãos do Governo Federal. As políticas públicas devem ter como eixo norteador os princípios da universalidade, equidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública.

- Política urbana, social e de desenvolvimento: Articular a política urbana às políticas de educação, assistência social, saúde, lazer, segurança, preservação ambiental, emprego, trabalho e renda e desenvolvimento econômico do país, como forma de promover o direito à cidade e à moradia, a inclusão social, o combate à violência e a redução das desigualdades sociais, étnicas e regionais, garantindo desconcentração de renda e crescimento sustentável. Promover políticas de desenvolvimento urbano que garantam sustentabilidade social, cultural, econômica, política e ambiental baseada na garantia da qualidade de vida para gerações futuras, levando em conta a prioridade às cidades com menores IDH ou outros indicadores sociais. Efetivar os planos diretores em consonância com os zoneamentos ecológico-econômicos e ambientais. Implementar políticas públicas integradas entre o rural e o urbano com atendimento integral ao habitante do espaço municipal.

- Estrutura institucional: Implementar a estrutura institucional pública necessária para efetivação da política urbana, promovendo a participação e a descentralização das decisões.

- Participação social: Promover a organização de um sistema de conferências, conselhos em parcerias com usuários; setor produtivo; organizações sociais (movimentos sociais e ONGs); entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; operadores e concessionários de serviços públicos; e órgãos governamentais, para viabilizar a participação social na definição, execução, acompanhamento e avaliação da política urbana de forma continuada, respeitando

a autonomia e as especificidades dos movimentos e das entidades, e combinando democracia representativa com democracia participativa.

- Políticas de desenvolvimento e capacitação técnico-institucional: Desenvolver, aprimorar, apoiar e implementar programas e ações de aperfeiçoamento tecnológico, capacitação profissional, adequação e modernização do aparato institucional e normativo, a fim de garantir a regulação, a regularização, a melhoria na gestão, a ampliação da participação, a redução de custos, a qualidade e a eficiência da política urbana, possibilitando a participação das universidades.

- Diversidade urbana, regional e cultural: Promover programas e ações adequados às características locais e regionais, respeitando-se as condições ambientais do território, as características culturais, vocacionais, o porte, as especificidades e potencialidades dos aglomerados urbanos, considerando os aspectos econômicos, metropolitanos e outras particularidades e promovendo a redução de desigualdades regionais, inclusive pela prestação regionalizada de serviços e pela prática de mecanismos de solidariedade social, com a preservação e valorização de uma identidade brasileira transcultural. [...]

- Políticas abrangentes e massivas: As políticas do Ministério das Cidades deverão ser abrangentes e massivas para enfrentar todo o déficit habitacional (qualitativo e quantitativo); garantir o acesso à terra urbanizada, à regularização fundiária, à qualidade do meio ambiente, à assistência técnica e jurídica gratuita; promover a utilização de prédios públicos e a desapropriação de prédios particulares, que não tenham fins sociais, para fins de moradia; promover a universalização dos serviços de saneamento ambiental, energia elétrica, iluminação pública e equipamentos urbanos nas áreas urbanas e rurais; promover o aumento e a qualificação da acessibilidade e da mobilidade, a qualidade do trânsito e a segurança de todos os cidadãos, possibilitando a inclusão social. A política de desenvolvimento urbano deve atuar para corrigir as desigualdades atualmente existentes, contemplando a regularização fundiária, a urbanização dos assentamentos precários, a erradicação de riscos, a

mobilidade urbana, o saneamento ambiental, o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a gestão de resíduos sólidos e drenagem.

- Redes de cidades mais equilibradas: Apoiar a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico e da redução das desigualdades regionais, respeitando as características locais e regionais, estimulando a formação de consórcios regionais, e articulando as políticas urbana, social e ambiental, a fim de promover a desconcentração e a descentralização do desenvolvimento urbano, evitando problemas como a emancipação de cidades sem condições de assumir tal responsabilidade e a ação de lobistas para a obtenção de recursos públicos. Promover políticas de formação, informação e educação relativas aos instrumentos de implementação do direito à cidade aos mais diversos segmentos sociais, garantindo a participação cidadã na gestão pública. Promover a elaboração de planos e projetos municipais acompanhados pela União e pelos estados, de forma a garantir o atendimento às exigências técnicas e legais; e incentivar o desenvolvimento regional endógeno naquelas regiões onde já existe oferta de infraestrutura instalada, possibilitando a geração de emprego e renda através de arranjos produtivos locais e regionais.

Objetivos

- Redução do déficit habitacional: Reduzir o déficit habitacional qualitativo e quantitativo em áreas urbanas e rurais, promovendo integração e parcerias nos três níveis de governo, por meio de políticas que atendam às necessidades da população – com particular atenção para as camadas sem renda ou com renda de até três salários mínimos – e de ações que promovam o acesso à moradia digna. Investir em tecnologia adequada, incorporando requisitos de conforto ambiental, eficiência energética e acessibilidade, priorizando locais já urbanizados, de forma integrada com políticas de geração de emprego e renda, saúde, educação, lazer, transporte, mobilidade urbana e saneamento ambiental.

- Acesso universal ao saneamento ambiental: Promover o acesso universal ao saneamento ambiental, priorizando o atendimento às famílias de baixa renda

localizadas em assentamentos urbanos precários e insalubres, em áreas de proteção ambiental, municípios de pequeno porte e regiões rurais. Entende-se por saneamento ambiental o abastecimento de água em condições adequadas; a coleta, o tratamento e a disposição adequada dos esgotos, resíduos sólidos e emissões gasosas; a prevenção e o controle do excesso de ruídos; a drenagem de águas pluviais e o controle de vetores com seus reservatórios de doenças. Defender a essencialidade e a natureza pública que caracterizam a função social das ações e serviços de saneamento ambiental, garantindo a gestão pública nos serviços e a prestação por órgãos públicos. Os serviços de saneamento ambiental são de interesse local e o município é o seu titular, responsável pela sua organização e prestação, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associado com outros municípios ou não, mantendo o sistema de subsídios cruzados, respeitando a autonomia e soberania dos municípios.

- Gestão integrada e sustentável da política de saneamento: Garantir a qualidade e a quantidade da água para o abastecimento público, com especial atenção às regiões de proteção aos mananciais. Elevar a qualidade dos serviços de água e esgoto, apoiando, promovendo e financiando o desenvolvimento institucional e a capacitação das empresas públicas de saneamento; reduzir as perdas no abastecimento e promover a conservação da água; reorientar as concepções vigentes na drenagem urbana, privilegiando o enfoque integrado e sustentável, a fim de prevenir de modo eficaz as enchentes urbanas e ribeirinhas. Aumentar a eficiência dos serviços de limpeza pública (coleta, disposição final e tratamento); promover a modernização e a organização sustentável dos serviços de limpeza pública e a inserção social dos catadores; estimular a redução, a reciclagem e a coleta seletiva de resíduos sólidos; promover a recuperação de áreas contaminadas, propondo o desenvolvimento e aplicação de tecnologias adequadas às diversas realidades do país; e incentivar as intervenções integradas, articulando os diversos componentes do saneamento. Implementar políticas públicas para a gestão sustentável de resíduos sólidos, promovendo a eficiência dos serviços por meio de investimentos em sistemas

de reaproveitamento de resíduos (coleta seletiva de orgânicos, inorgânicos e inertes e destinação para reciclagem dos catadores); [...].

- Mobilidade urbana com segurança: Ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizando o transporte coletivo e os não motorizados; desestimulando o uso de automóvel; priorizando o pedestre e privilegiando a circulação de pessoas com mobilidade reduzida; melhorando as condições do trânsito; prevenindo a ocorrência e reduzindo a violência e a morbimortalidade decorrente de acidentes; e integrando e fortalecendo entidades e órgãos gestores de trânsito, transporte e planejamento urbano.

- Qualidade ambiental urbana: Promover a melhoria da qualidade ambiental urbana, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade e precariedade, especialmente quando ocupadas por população de baixa renda, e estimulando o equilíbrio entre áreas verdes e áreas construídas.

- Planejamento e gestão territorial: Promover a melhoria do planejamento e da gestão territorial de forma integrada, levando em conta o ordenamento da cidade e seus níveis de crescimento, em uma visão de longo prazo, articulando as administrações locais e regionais. Elaborar diretrizes nacionais transitórias de um pacto de gestão urbana cidadã, destinadas à utilização pelos municípios, antes e durante o período em que estiver ocorrendo revisão e/ou elaboração de seus planos diretores, para apoiar e nortear os poderes executivos e legislativos municipais na contenção de alterações pontuais de zoneamento, usos e ocupações do solo urbano e/ou para garantir, até a aprovação do plano diretor, a implementação somente de operações consensuadas na municipalidade e que estejam de acordo com os instrumentos de controle social, da função social da propriedade e de análise dos impactos ambiental e de vizinhança.

- Diversificação de agentes promotores e financeiros: Incentivar a participação de agentes promotores e financeiros e apoiar a atuação e a formação de cooperativas e associações comunitárias de autogestão na implementação de políticas, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e gestão ambiental.

- Estatuto da cidade: Promover a regulamentação e a aplicação do Estatuto da Cidade, de outros instrumentos de política urbana e dos princípios da Agenda 21, garantindo a ampla participação da sociedade e a melhoria da gestão e controle do uso do solo, na perspectiva do cumprimento da função social e ambiental da cidade e da propriedade e da promoção do bem-estar da população.

- Democratização do acesso à informação: Criar sistema de informações, acessível a qualquer cidadão, que permita a obtenção de dados sobre atos do poder público, aplicação de recursos dos programas e projetos em execução, valor dos investimentos, custos dos serviços e arrecadação.

- Geração de emprego, trabalho e renda: Visando a inclusão social e considerando as potencialidades regionais, integrar as ações de política urbana com as ações de geração de emprego, trabalho e renda, com destaque para a universalização da assistência técnica e jurídica; promoção da qualificação profissional; incentivo às empresas para geração do primeiro emprego; incentivo à descentralização industrial; incentivo ao emprego de idosos; concessão de linhas de crédito; estímulo à diversificação da produção; apoio a cooperativas ou empreendimentos autogestionários; promoção de políticas de desenvolvimento produtivo nas regiões não contempladas pela política regional de investimentos na produção; [...].

Em 2004, dentro de uma série intitulada Cadernos MCidades, composta de oito publicações, foi divulgado pelo Governo Federal por meio do Ministério das Cidades, o documento "Política Nacional de Desenvolvimento Urbano"[5], com o objetivo de ser mais uma etapa na construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Os oito Cadernos foram: Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; Participação e Controle Social; Programas Urbanos – Planejamento Territorial Urbano e Política Fundiária; Política Nacional de Habitação; Saneamento Ambiental; Mobilidade Urbana – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano Sustentável; Trânsito – Questão de Cidadania; Capacitação e Informação.

[5] Disponível em: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf. Acesso em: 02/09/2020.

Visavam promover o debate das políticas e propostas formuladas, apresentando o estágio das discussões ocorridas no âmbito do então Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades. Aqui cabe citar as propostas estruturantes da PNDU contido no primeiro Caderno, “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”.

Segundo este documento (2004, p. 55), “no reconhecimento de que políticas setoriais são indispensáveis e podem ser estruturantes do desenvolvimento urbano é fundamental entender que elas tanto mais o serão, na direção hoje pretendida, quanto mais estiverem integradas numa Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, e que ela também se articule com outras políticas governamentais – horizontalmente, no âmbito federal, e verticalmente, na direção de estados e municípios”. A seguir, são listadas as propostas estruturantes da PNDU[6]. No documento, cada proposta estruturante contém os instrumentos, programas e ações para sua efetivação.

- Implementação dos instrumentos fundiários do Estatuto da Cidade;
- Novo Sistema Nacional de Habitação;
- Promoção da mobilidade urbana sustentável e cidadania no trânsito;
- Novo marco legal para o saneamento ambiental;
- Capacitar e informar as cidades.

Apesar dos grandes avanços desde a Constituição de 1988, com a instituição de diversas leis importantes no desenvolvimento urbano e os passos que foram dados na construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, de forma democrática, descentralizada e participativa, o fato é que não existe uma PNDU instituída por lei, tal como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, dentre outras, o que dificulta a sua efetivação como uma política de Estado, menos vulnerável às mudanças de gestão no Governo Federal.

[6] Para maior detalhamento, ver o documento a partir da página 55: https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2012/03/cadernos-mcidades-polc3adtica-nacional-de-desenvolvimento-urbano.pdf.

2.2. Política e Plano Nacional de Habitação

A Política Nacional de Habitação (PNH) foi aprovada em 2004 pelo Conselho das Cidades (ConCidades) – órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva do então Ministério das Cidades, tendo como principal meta promover as condições de acesso à moradia digna – urbanizada e integrada à cidade, em especial para a população de baixa renda, sendo fundamental para atingir seus objetivos a integração entre a política habitacional e a política nacional de desenvolvimento urbano (PLANHAB, 2009)[7].

Em síntese, a PNH estabelece o arcabouço conceitual, estrutura institucionalmente as ações no campo da habitação a partir do Sistema Nacional de Habitação (SNH), identifica os agentes que atuarão na implementação da política e estabelece os componentes e as linhas de ação que direcionam os recursos e financiamentos habitacionais. Sua implementação estrutura-se em quatro eixos: modelo de financiamento e subsídios; política urbana e fundiária; desenho institucional; e cadeia produtiva da construção civil voltada à habitação de interesse social. (PLANHAB, 2009)

Dentre os instrumentos que deveriam ser criados para viabilizar a implementação da PNH destacam-se: o Sistema Nacional de Habitação; o Plano de Capacitação e Desenvolvimento Institucional; o Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento da Habitação; e o Plano Nacional de Habitação (PLANHAB, 2009).

Neste contexto, foi instituída a Lei nº 11.124/2005, que 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.

O artigo 2º da lei institui o SNHIS, estabelecendo como objetivos: viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

[7] Plano Nacional de Habitação (PlanHab).

O artigo 3º diz que o SNHIS centralizará todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, observada a legislação específica. De acordo com o artigo 4º, a estruturação, organização e atuação do SNHIS devem observar:

I – Os seguintes princípios:

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;

b) moradia digna como direito e vetor de inclusão social;

c) democratização, descentralização, controle social e transparência dos procedimentos decisórios;

d) função social da propriedade urbana visando a garantir atuação direcionada a coibir a especulação imobiliária e permitir o acesso à terra urbana e ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

II – As seguintes diretrizes:

a) prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda, articulados no âmbito federal, estadual, do Distrito Federal e municipal;

b) utilização prioritária de incentivo ao aproveitamento de áreas dotadas de infraestrutura não utilizadas ou subutilizadas, inseridas na malha urbana;

c) utilização prioritária de terrenos de propriedade do Poder Público para a implantação de projetos habitacionais de interesse social;

d) sustentabilidade econômica, financeira e social dos programas e projetos implementados;

e) incentivo à implementação dos diversos institutos jurídicos que regulamentam o acesso à moradia;

f) incentivo à pesquisa, incorporação de desenvolvimento tecnológico e de formas alternativas de produção habitacional;

g) adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação e de indicadores de impacto social das políticas, planos e programas; e

h) estabelecer mecanismos de quotas para idosos, deficientes e famílias chefiadas por mulheres dentre o grupo identificado como o de menor renda da alínea "a" deste inciso.

Diversos órgãos e entidades integram o SNHIS, a saber: Ministério do Desenvolvimento Regional[8], órgão central do SNHIS; Conselho Gestor do FNHIS; Caixa Econômica Federal – CEF, agente operador do FNHIS; Conselho das Cidades; conselhos no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com atribuições específicas relativas às questões urbanas e habitacionais; órgãos e as instituições integrantes da administração pública, direta ou indireta, das esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e instituições regionais ou metropolitanas que desempenhem funções complementares ou afins com a habitação; fundações, sociedades, sindicatos, associações comunitárias, cooperativas habitacionais e quaisquer outras entidades privadas que desempenhem atividades na área habitacional, afins ou complementares, todos na condição de agentes promotores das ações no âmbito do SNHIS; e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional a atuar no Sistema Financeiro da Habitação – SFH.

No Capítulo III – Das Atribuições dos Integrantes do SNHIS são estabelecidas as competências do Ministério (Seção I); do Conselho Gestor do FNHIS (Seção II); da Caixa Econômica Federal (Seção III); e dos Conselhos Estaduais, do Distrito Federal e Municipais (Seção IV).

O Capítulo II trata especificamente do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS): dos objetivos e fontes, do Conselho Gestor e das aplicações dos recursos do FNHIS. O artigo 7º cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, de natureza contábil, com o objetivo de centralizar e gerenciar recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS, destinados a implementar políticas habitacionais direcionadas à população de menor renda.

[8] Quando da instituição da Lei era o extinto Ministério das Cidades.

O Decreto n° 5.796, de 06 de junho de 2006, regulamenta a Lei nº 11.124/2005, detalhando a constituição e a aplicação dos recursos do FNHIS; as competências do agende operador do FNHIS, que no caso é a Caixa Econômica Federal; a composição e as competências do Conselho Gestor do FNHIS; etc. Compete ao CGFNHIS estabelecer diretrizes e critérios de alocação dos recursos do FNHIS, aprovar orçamentos e deliberar sobre as contas do FNHIS, dentre outras atribuições.

O Plano Nacional de Habitação – PlanHab é um dos instrumentos mais importantes para a implementação da PNH, previsto na Lei nº 11.124/2005, que estruturou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Foi elaborado em 2009, com o objetivo principal de "formular uma estratégia de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, direcionando da melhor maneira possível os recursos existentes e a serem mobilizados, e apresentando uma estratégia para os quatro eixos estruturadores da PNH [...]" (PLANHAB, 2009). Em suma, "se pretende implementar um conjunto de ações capazes de construir um caminho que permita avançar no sentido de atingir o principal objetivo da PNH: universalizar o acesso à moradia digna para todo cidadão brasileiro" (PLANHAB, 2009). Tem como objetivos específicos:

- Identificar fontes de recursos perenes e estáveis para alimentar a política de habitação, incluindo recursos onerosos para o financiamento habitacional e recursos não-onerosos para subsídio;
- Estabelecer a forma de articulação dos recursos dos três níveis de governo na implementação dos programas e projetos habitacionais, a partir da atuação dos agentes que aderirem ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
- Definir as diretrizes para priorizar o atendimento à população de baixa renda, segmentando a demanda que necessita de subsídios e focalizando os segmentos nos quais se concentra o déficit;
- Estabelecer metas físicas para a resolução dos problemas identificados. Tais metas devem ser definidas com base nas prioridades e nas características em comum em torno das quais os municípios são agrupados. Também devem espelhar o perfil do déficit e da demanda futura por habitação;

- Desenvolver outros critérios, além da renda familiar, para definir a faixa prioritária de atendimento e a indicação de grupos conforme sua capacidade de pagamento, com base nos custos de financiamento das diferentes fontes de recursos;
- Estabelecer metas financeiras com o objetivo de direcionar recursos para as prioridades de atendimento, considerando as características das fontes de recursos (onerosas e não-onerosas), os custos de produtos habitacionais e a capacidade de pagamento da população;
- Formular mecanismos de fomento à produção e de apoio à cadeia produtiva da construção civil, tendo como meta a redução do custo da moradia sem perda de qualidade e a ampliação da produção;
- Articular os programas de caráter nacional e as linhas de financiamento nas quais devem ser consideradas as diversas fontes de recursos a serem utilizadas;
- Propor a articulação institucional do conjunto de atores públicos, privados e demais agentes sociais afetos ao setor habitacional, a partir do Sistema Nacional de Habitação, de forma a garantir que possam cumprir seus papéis na implementação do PlanHab;
- Propor medidas de política urbana e fundiária capazes de facilitar e baratear o acesso à terra urbanizada para Habitação de Interesse Social (HIS);
- Criar as bases para a montagem de um sistema de monitoramento e avaliação que oriente revisões periódicas a cada quatriênio, junto com os Planos Plurianuais (PPAs);
- Orientar a elaboração dos planos habitacionais de âmbitos estadual e municipal.

O horizonte temporal para o PlanHab foi estabelecido a partir da sincronia com os Planos Plurianuais (PPAs), e não a partir de datas decenais ou de períodos associados à administração governamental (BRASIL, 2009). Desta forma, foi definido o ano de 2023 como horizonte final para a elaboração de estratégias e propostas em torno dos quatro eixos estruturadores da PNH, que garantam o equacionamento da questão da habitação no horizonte temporal estabelecido (PLANHAB, 2009).

> A formulação do Plano Nacional de Habitação não deve ser entendida como uma tarefa isolada, que se encerra com a apresentação deste documento final, mas como o ponto inicial de um processo de planejamento habitacional no Brasil. Neste sentido, ele deve estar articulado aos instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do Governo Federal, como os planos plurianuais, permitindo que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos necessários para sua cobertura (PLANHAB, 2009).

Tendo em vista a enorme diversidade regional brasileira, e que a divisão administrativa em estados e regiões nem sempre são as mais adequadas para a análise da questão da moradia, por agregarem, sob um mesmo agrupamento, situações urbanas e habitacionais muito diversas, o PlanHab "buscou introduzir outras leituras regionalizadas, baseadas na construção de uma tipologia de cidades, que foi utilizada nas análises, propostas e simulações" (PLANHAB, 2009). As tipologias de municípios adotadas foram adaptadas do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado em 2005 pelo Observatório das Metrópoles.

> As características urbanas das diferentes categorias de municípios trazem elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo da terra, entre outros aspectos. Essa tipologia consiste na análise e classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. Estes indicadores são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades (PLANHAB, 2009).

Dessa forma, considerando a metodologia acima, o PlanHab dividiu a rede urbana brasileira em 11 tipos de municípios, que foram reagrupados (no estudo original eram 19) segundo os aspectos mais relevantes para a questão habitacional, dentre eles o tipo de atendimento habitacional planejado (PLANHAB, 2009)[9].

[9] Ver a síntese das 11 tipologias de municípios adotadas no PlanHab no Quadro I, página 15, do documento Plano Nacional de Habitação. Por sua extensão não serão aqui descritas.

Considerando a PNH, que define, em linhas gerais, a necessidade de aperfeiçoar os critérios para a definição de grupos de beneficiários distintos, estabelecidos de acordo com a sua capacidade de pagamento e com os custos dos financiamentos das diferentes fontes, o PlanHab definiu Grupos de Atendimento, buscando superar a utilização da renda familiar como único referencial e parâmetro de corte para o acesso das famílias ao financiamento habitacional (PLANHAB, 2009). Foram considerados a renda familiar e per capita, a análise da cesta de consumo e a tipologia de municípios, relacionada com o *funding* adequado a cada situação e em função das simulações elaboradas para a montagem do modelo de financiamento e subsídios (PLANHAB, 2009). Assim, os cinco Grupos de Atendimento definidos pelo PlanHab foram:

Grupo 1: famílias sem renda ou com renda líquida abaixo da mínima necessária à capacidade de assumir um compromisso de retorno regular e estruturado (abaixo da linha de financiamento);

Grupo 2: famílias com renda mensal que permite assumir algum compromisso de pagamento (mensal) regular e estruturado e acessar financiamento imobiliário, mas em valor insuficiente para obter uma moradia adequada e, ainda, com alto risco de crédito para os agentes financeiros (e por eles têm sido evitadas), em decorrência de suas rendas informais e reduzidas e das precárias garantias oferecidas para o financiamento;

Grupo 3: famílias com renda mensal que permite assumir compromisso de pagamento mensal, mediante acesso a financiamento imobiliário, mas nem sempre suficiente para obter uma moradia adequada, e com moderado risco de crédito para os agentes financeiros;

Grupo 4: famílias com capacidade de pagamento regular e estruturada, com plenas condições de assumirem compromisso de pagamento mensal relativo ao financiamento imobiliário, em valor suficiente para obter uma moradia adequada desde que em condições acessíveis, pois possuem empregos e rendas estáveis e são capazes de oferecer garantias reais para os financiamentos contraídos;

Grupo 5: famílias com plena capacidade de acesso a um imóvel adequado às suas necessidades, por meio de esquemas de financiamento de mercado.

Sobre a elaboração do PlanHab, cabe destacar a participação da sociedade na construção do Plano. Os principais fóruns de participação da sociedade foram: Grupo de Acompanhamento do PlanHab; instâncias institucionais de controle social e participação (como o Conselho das Cidades – ConCidades, o Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS e o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS); seminários regionais; debates com seguimentos específicos da sociedade civil organizada; oficinas técnicas com especialistas; apresentações e debates com o público interessado (PLANHAB, 2009).

Em parte do documento referente ao PlanHab é realizada uma contextualização do setor habitacional no país nos seus diferentes aspectos – demográfico, urbano, institucional, financeiro e construtivo. Sobre a questão institucional, cabe mencionar a adesão de estados e municípios ao SNHIS, considerando o tema abordado neste Caderno. No modelo institucional do SNHIS, definido pela Lei nº 11.124/2005, a partir da adesão ao Sistema, por meio de celebração de termo de adesão, estados e municípios devem constituir Fundo Local de Habitação de Interesse Social (FLHIS), Conselho Gestor do fundo (CGFLHIS) e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conforme modelo e diretrizes nacionais. Assim, "Fundo, Conselho Gestor e Plano de Habitação são instrumentos essenciais para que o SNHIS opere. Por meio desses, deve-se dar a articulação das ações e programas entre os três entes federativos e a focalização e otimização dos recursos que circularão no âmbito do SNHIS" (PLANHAB, 2009).

Ainda sobre a estrutura institucional dos estados e municípios, o documento identifica alguns obstáculos para a implementação do SNHIS, a saber:

- Frágil institucionalidade do setor habitacional, com ausência de órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas habitacionais ou, quando existentes, com baixa capacidade institucional;
- Modelos institucionais inadequados para o processo de planejamento e promoção habitacional realizada de forma descoordenada por mais de um setor na mesma esfera governamental;

- Estruturas institucionais em contínuo processo de mudança, sem que seja dada a devida importância aos aspectos da governança do setor;
- Frágil institucionalidade do setor habitacional, com ausência de órgãos responsáveis pela formulação e gestão de políticas habitacionais ou, quando existentes, com baixa capacidade institucional;
- Modelos institucionais inadequados para o processo de planejamento e promoção habitacional realizada de forma descoordenada por mais de um setor na mesma esfera governamental;
- Estruturas institucionais em contínuo processo de mudança, sem que seja dada a devida importância aos aspectos da governança do setor;

O documento conclui que, à época, o quadro das instâncias subnacionais denotava o despreparo da maior parte dos municípios e de boa parte dos estados para assumir suas funções de coordenação local e regional do SNHIS.

> A institucionalização e estruturação destas instâncias, sua qualificação técnica, a pactuação de agendas e metas gerenciais e operacionais entre as três esferas governamentais, a coordenação entre as ações de mais de um agente governamental nas áreas metropolitanas e nas aglomerações urbanas e o aumento do controle social são os principais desafios para a adoção de um Sistema que tem por objetivo integrar e privilegiar o papel do setor público em sua implementação (PLANHAB, 2009).

Na sequência da contextualização do setor habitacional, o PlanHab aborda as projeções e cenários; os objetivos e estratégias; as linhas programáticas; as metas; e as etapas e ações de implementação do Plano.[10] Considerando que seu horizonte final é 2023, o Plano precisará ser atualizado, com a repactuação das metas desenhadas e consolidadas no PlanHab, tendo em vista ainda o novo programa habitacional lançado pelo Governo Federal em substituição ao Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV.

[10] Para maiores detalhes consultar o documento “Plano Nacional de Habitação”; Secretaria Nacional de Habitação – Ministério das Cidades; dezembro de 2009.

2.3. Política e Plano Nacional de Saneamento Básico

A Lei nº 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. De acordo com a referida lei (alterada pela Lei nº 14.026/2020), considera-se saneamento básico como o conjunto de serviços públicos, infraestruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e seus instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais necessárias à coleta, ao transporte, ao tratamento e à disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até sua destinação final para produção de água de reuso ou seu lançamento de forma adequada no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: constituídos pelas atividades e pela disponibilização e manutenção de infraestruturas e instalações operacionais de coleta, varrição manual e mecanizada, asseio e conservação urbana, transporte, transbordo, tratamento e destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos domiciliares e dos resíduos de limpeza urbana; e

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: constituídos pelas atividades, pela infraestrutura e pelas instalações operacionais de drenagem de águas pluviais, transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas, contempladas a limpeza e a fiscalização preventiva das redes.

Segundo a Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 2º (redação dada pela Lei nº 14.026/2020), os serviços públicos de saneamento básico devem ser prestados com base em alguns princípios fundamentais, como: universalização do acesso e efetiva prestação do serviço; integralidade, compreendida como o conjunto de atividades e componentes de

cada um dos diversos serviços de saneamento que propicie à população o acesso a eles em conformidade com suas necessidades e maximize a eficácia das ações e dos resultados; abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública, à conservação dos recursos naturais e à proteção do meio ambiente; 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, de recursos hídricos e outras de interesse social relevante, destinadas à melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante; dentre outros.

Sobre a titularidade dos serviços públicos de saneamento básico, a Lei nº 11.445/2007, em seu artigo 8º (alterado/incluído pela Lei nº 14.026/2020), estabelece:

I – Os Municípios e o Distrito Federal, no caso de interesse local;

II – O Estado, em conjunto com os municípios que compartilham efetivamente instalações operacionais integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, instituídas por lei complementar estadual, no caso de interesse comum.

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, mediante consórcio público ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I – Fica admitida a formalização de consórcios intermunicipais de saneamento básico, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;

II – Os consórcios intermunicipais de saneamento básico terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a

subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

O titular dos serviços deverá formular a respectiva política pública de saneamento básico (artigo 9º), tendo como uma de suas diversas atribuições “elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei, bem como estabelecer metas e indicadores de desempenho e mecanismos de aferição de resultados, a serem obrigatoriamente observados na execução dos serviços prestados de forma direta ou por concessão”.

A respeito do serviço regionalizado de saneamento básico, este poderá obedecer ao plano regional de saneamento básico elaborado para o conjunto dos Municípios atendidos (artigo 17, Lei nº 11.445/2007 – redação pela Lei nº 14.026/2020), sendo que as disposições constantes no plano regional de saneamento básico prevalecerão sobre aquelas constantes nos planos municipais, quando existirem. Além disso, o plano regional de saneamento básico dispensará a necessidade de elaboração e publicação de planos municipais de saneamento básico. O plano regional de saneamento básico poderá ser elaborado com suporte de órgãos e entidades das administrações públicas federal, estaduais e municipais, além de prestadores de serviço.

O artigo 19 diz que a prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

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;

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;

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 correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV – Ações para emergências e contingências;

V – Mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

O mesmo artigo estabelece que os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas e com planos diretores dos Municípios em que estiverem inseridos, ou com os planos de desenvolvimento urbano integrado das unidades regionais por eles abrangidas. Os planos deverão ser revistos periodicamente, em prazo não superior a 10 (dez) anos. Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

Os Municípios com população inferior a 20.000 (vinte mil) habitantes poderão apresentar planos simplificados, com menor nível de detalhamento dos aspectos previstos nos incisos I a V do caput deste artigo (artigo 19, § 9º).

A respeito do controle social, em seu artigo 47, a Lei nº 11.445/2007 diz que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, nacional, estaduais, distrital e municipais, em especial o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, assegurada a representação:

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 de serviços de saneamento básico;

V – De entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

Dentre as diretrizes a serem observadas pela União no estabelecimento de sua política de saneamento básico, descritas no Capítulo IX – Da Política Federal de Saneamento Básico, artigo 48, estão: prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico; aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia; utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico; melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública; colaboração para o desenvolvimento urbano e regional; adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações; etc.

Segundo o parágrafo único do mesmo artigo, “as políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde, de recursos hídricos e outras de relevante interesse social direcionadas à melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento e à governança, com o saneamento básico”, enfatizando e necessária integração das políticas públicas setoriais destacadas neste Caderno.

Já o artigo 49 explicita 16 objetivos da Política Federal de Saneamento Básico, dentre os quais: contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda, a inclusão social e a promoção da saúde pública; priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e à ampliação dos serviços e das ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda, incluídos os núcleos urbanos informais consolidados, quando não se encontrarem em situação de risco; proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais; proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e às pequenas comunidades; etc.

A Lei nº 11.445/2007, artigo 52 (alterado pela Lei nº 14.026/2020), atribuiu à União a responsabilidade pela elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico e dos planos regionais de saneamento básico, conforme a seguir:

I – O Plano Nacional de Saneamento Básico, que conterá:

a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da política federal de saneamento básico, com identificação das fontes de financiamento, de forma a ampliar os investimentos públicos e privados no setor;

d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;

e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;

II – Planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º O Plano Nacional de Saneamento Básico deverá:

I – Abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;

II – Tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

III – Contemplar programa específico para ações de saneamento básico em áreas rurais;

IV – Contemplar ações específicas de segurança hídrica; e

V – Contemplar ações de saneamento básico em núcleos urbanos informais ocupados por populações de baixa renda, quando estes forem consolidados e não se encontrarem em situação de risco.

Em suma, conforme estabelece o Decreto nº 7.217/2010 (Capítulo II – Planejamento, artigo 24), que regulamenta a Lei nº 11.445/2007, o processo de planejamento do saneamento básico envolve:

I – O plano de saneamento básico, elaborado pelo titular;

II –O Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, elaborado pela União; e

III –Os planos regionais de saneamento básico elaborados pela União nos termos do inciso II do art. 52 da Lei no 11.445, de 2007.

O mesmo Decreto, no Capítulo IV – Do Controle Social, artigo 34, diz que o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá ser instituído mediante adoção, entre outros, dos seguintes mecanismos:

I – Debates e audiências públicas;

II – Consultas públicas;

III – Conferências das cidades; ou

IV – Participação de órgãos colegiados de caráter consultivo na formulação da política de saneamento básico, bem como no seu planejamento e avaliação.

§1º As audiências públicas mencionadas no inciso I do caput devem se realizar de modo a possibilitar o acesso da população, podendo ser realizadas de forma regionalizada.

§ 2º As consultas públicas devem ser promovidas de forma a possibilitar que qualquer do povo, independentemente de interesse, ofereça críticas e sugestões a propostas do Poder Público, devendo tais consultas ser adequadamente respondidas.

§ 3º Nos órgãos colegiados mencionados no inciso IV do caput, é assegurada a participação de 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 de serviços de saneamento básico; e

V – De entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 4º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o inciso IV do caput poderão ser exercidas por outro órgão colegiado já existente, com as devidas adaptações da legislação.

§ 5º É assegurado aos órgãos colegiados de controle social o acesso a quaisquer documentos 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 decisões, observado o disposto no § 1o do art. 33.

§ 6º 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, nos termos do inciso IV do caput. (Decreto nº 8.211/ 2014)

Cabe destacar que o artigo 35 diz que os Estados e a União também poderão adotar os instrumentos de controle social previstos no artigo 34.

Apenas alguns aspectos da Lei nº 11.445/2007, que é extensa, foram aqui destacados, de modo a ter um panorama geral das competências, princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos para a execução da política de saneamento básico.

Conforme pode ser observado, a Lei nº 11.445/2007 sofreu grandes alterações através da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, alterando também outras leis afins. Essas alterações já foram consideradas ao descrever alguns pontos da Lei nº 11.445/2007.[11]

Na esteira da competência Federal prevista na Lei nº 11.445/2007, regulamentada pelo Decreto nº 7.217/2010, foi aprovado o Decreto nº 8.141/2013, que dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências[12]. Através da Portaria nº 171/2014 foi instituído o GTI acima citado, incumbido de coordenar a elaboração do Plano Nacional de Saneamento Básico – PLANSAB.

O Plansab[13] foi elaborado pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do então Ministério das Cidades, trazendo em seu escopo: as bases legais e competências institucionais; os princípios fundamentais; análise situacional (déficit em saneamento básico, investimentos em saneamento básico; programas e ações do governo federal e avaliação político-institucional); cenários para a política de saneamento básico no país em 2030; metas de curto, médio e longo prazos; necessidades de investimentos; macro diretrizes e estratégias; Programas (saneamento básico integrado, saneamento rural, saneamento estruturante e critérios de seleção e hierarquização das demandas aos Programas); monitoramento, avaliação sistemática e revisão do plano.[14]

---

[11] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm; http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7. Acesso em: 03/09/2020.

[12] O GTI foi revogado pelo Decreto nº 10.346/2020. Foi criado o Comitê Interinstitucional de Saneamento Básico, presidido pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, para a implementação da política referente ao novo marco legal do saneamento básico, a Lei nº 14.026/2020.

[13] Não foi regulamentado através de Lei, o que dificulta atualmente a busca pelo documento final, inclusive em sites oficiais do Governo Federal relacionados à política de saneamento básico.

[14] Versão de maio de 2013, única encontrada através de busca online. Disponível em: http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/AECBF8E2/Plansab_Versao_Conselhos_Nacionais_020520131.pdf. Acesso em: 03/09/2020.

No Plansab foram estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo - 2018, 2023 e 2033, definidas a partir da evolução histórica e dos resultados daquele momento para um grupo de indicadores, com base na análise situacional do déficit. Para esses indicadores foram estabelecidas metas progressivas de expansão e qualidade dos serviços, para cinco macrorregiões e para o País. Essas metas seriam instrumentos fundamentais para o acompanhamento da execução da política de saneamento básico em um horizonte de 20 anos, por meio do monitoramento e avaliação, tendo em vista a implementação dos programas e ações previstos no Plansab e os correspondentes esforços dos governos federal, estaduais e municipais (PLANSAB, 2013).

Dentre as metas estabelecidas para o país em 2023 e 2033, respectivamente, pode-se citar: 95% e 99% dos domicílios urbanos e rurais abastecidos por rede de distribuição e por poço ou nascente com canalização interna; 81% e 92% dos domicílios urbanos e rurais servidos por rede coletora ou fossa séptica; 97% e 100% dos domicílios urbanos atendidos por coleta direta de resíduos sólidos (PLANSAB, 2013).

O Plano também estabeleceu metas para gestão dos serviços de saneamento básico em 2023 e 2033, sendo: 52% e 70% de municípios com estrutura única para tratar da política de saneamento básico; 51% e 90% de municípios com Plano Municipal de Saneamento Básico; 50% e 70% de municípios com serviços públicos de saneamento básico fiscalizados e regulados; 54% e 90% de municípios com instância de controle social das ações e serviços de saneamento básico – órgãos colegiados (PLANSAB, 2013).

O Plansab almejava praticamente alcançar a universalização dos serviços de saneamento básico até 2033. Mas dados e indicadores mostram que o país está longe de alcançar as metas previstas. Houve certo avanço, mas com um progresso muito tímido e com investimentos muito abaixo do necessário. Neste sentido, o Plansab carece de atualização, considerando ainda o novo marco legal do saneamento básico no Brasil, a Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020[15]. Esta lei, conforme observado anteriormente, fez grandes alterações na Lei º 11.445/2007.

[15] Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm#art7. Acesso em: 03/09/2020.

2.4. Política Nacional de Resíduos Sólidos

Considerando que os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), um dos instrumentos que compõem a pesquisa apresentada neste Caderno, em grande parte dos casos já integram o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), se faz necessário citar a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Instituída através da Lei nº 12.305/2010, dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.

De acordo com a Lei, em seu artigo 4º, a Política Nacional de Resíduos Sólidos reúne o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos, diretrizes, metas e ações adotados pelo Governo Federal, isoladamente ou em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal, Municípios ou particulares, com vistas à gestão integrada e ao gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos.

Segundo o artigo 5º, a Política Nacional de Resíduos Sólidos integra a Política Nacional do Meio Ambiente e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795/1999, com a Política Federal de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445/2007, e com a Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.

Os princípios e objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, conforme descritos na Lei 12.305/2010, em seu Capítulo II, são citados a seguir.

Art. 6º São princípios da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I – A prevenção e a precaução;

II – O poluidor-pagador e o protetor-recebedor;

III – A visão sistêmica, na gestão dos resíduos sólidos, que considere as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública;

IV – O desenvolvimento sustentável;

V – A ecoeficiência, mediante a compatibilização entre o fornecimento, a preços competitivos, de bens e serviços qualificados que satisfaçam as necessidades humanas e tragam qualidade de vida e a redução do impacto ambiental e do consumo de recursos naturais a um nível, no mínimo, equivalente à capacidade de sustentação estimada do planeta;

VI – A cooperação entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade;

VII – A responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

VIII – O reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania;

IX – O respeito às diversidades locais e regionais;

X – O direito da sociedade à informação e ao controle social;

XI - A razoabilidade e a proporcionalidade.

Art. 7º São objetivos da Política Nacional de Resíduos Sólidos:

I – Proteção da saúde pública e da qualidade ambiental;

II – Não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos;

III – Estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços;

IV – Adoção, desenvolvimento e aprimoramento de tecnologias limpas como forma de minimizar impactos ambientais;

V – Redução do volume e da periculosidade dos resíduos perigosos;

VI – Incentivo à indústria da reciclagem, tendo em vista fomentar o uso de matérias-primas e insumos derivados de materiais recicláveis e reciclados;

VII – Gestão integrada de resíduos sólidos;

VIII – Articulação entre as diferentes esferas do poder público, e destas com o setor empresarial, com vistas à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos;

IX – Capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos;

X – Regularidade, continuidade, funcionalidade e universalização da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, com adoção de mecanismos gerenciais e econômicos que assegurem a recuperação dos custos dos serviços prestados, como forma de garantir sua sustentabilidade operacional e financeira, observada a Lei nº 11.445, de 2007;

XI – Prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para:

a) produtos reciclados e recicláveis;

b) bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis;

XII – Integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

XIII – Estímulo à implementação da avaliação do ciclo de vida do produto;

XIV – Incentivo ao desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados para a melhoria dos processos produtivos e ao reaproveitamento dos resíduos sólidos, incluídos a recuperação e o aproveitamento energético;

XV – Estímulo à rotulagem ambiental e ao consumo sustentável.

Na sequência são listados os instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, descritos no Capítulo III da Lei, sendo o primeiro deles os planos de resíduos sólidos.

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros:

I – Os planos de resíduos sólidos;

II – Os inventários e o sistema declaratório anual de resíduos sólidos;

III – A coleta seletiva, os sistemas de logística reversa e outras ferramentas relacionadas à implementação da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;

IV – O incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas ou de outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V – O monitoramento e a fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária;

VI – A cooperação técnica e financeira entre os setores público e privado para o desenvolvimento de pesquisas de novos produtos, métodos, processos e tecnologias de gestão, reciclagem, reutilização, tratamento de resíduos e disposição final ambientalmente adequada de rejeitos;

VII – A pesquisa científica e tecnológica;

VIII – A educação ambiental;

IX – Os incentivos fiscais, financeiros e creditícios;

X – O Fundo Nacional do Meio Ambiente e o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico;

XI – O Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir);

XII – O Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico (Sinisa);

XIII – Os conselhos de meio ambiente e, no que couber, os de saúde;

XIV – Os órgãos colegiados municipais destinados ao controle social dos serviços de resíduos sólidos urbanos;

XV – O Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos;

XVI – Os acordos setoriais;

XVII – No que couber, os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, entre eles:

a) Os padrões de qualidade ambiental;

b) O Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais;

c) O Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

d) A avaliação de impactos ambientais;

e) O Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (Sinima);

f) O licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

XVIII – Os termos de compromisso e os termos de ajustamento de conduta;

XIX – O incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos.

São planos de resíduos sólidos, de acordo com o artigo 14: o Plano Nacional de Resíduos Sólidos; os planos estaduais de resíduos sólidos; os planos microrregionais de resíduos sólidos e os planos de resíduos sólidos de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; os planos intermunicipais de resíduos sólidos; os planos municipais de gestão integrada de resíduos sólidos; s planos de gerenciamento de resíduos sólidos.

Cabe destacar que a elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos é condição para o Distrito Federal e 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 tal finalidade (artigo 18). A mesma condição é dada aos Estados para terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados: a elaboração de plano estadual de resíduos sólidos (artigo 16).

O artigo 19 dispõe sobre o conteúdo mínimo do plano municipal de gestão integrada resíduos sólidos. Segundo o §1º, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445/2007, mas respeitado este conteúdo mínimo previsto.

A periodicidade de sua revisão é de no máximo de 10 (dez) anos (incluída pela Lei nº 14.026/2020). Para Municípios com menos de 20.000 (vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, porém isto não se aplica a (§ 2º e 3º do artigo 19 da Lei nº 12.305/2010):

I - Integrantes de áreas de especial interesse turístico;

II - Inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;

III - Cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

Cabe salientar que a existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não exime o Município ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pelo órgão competente do Sisnama (§ 4º, artigo 19); assim como a sua inexistência não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades devidamente licenciados pelos órgãos competentes (§ 6º, artigo 19).

O Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do caput do artigo 19 (conteúdo mínimo), pode ser dispensado da elaboração de plano municipal (§ 9º, artigo 19).

Por fim, importa mencionar a Seção V da Lei nº 12.305/2010, que trata do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, incluindo os atores sujeitos à sua elaboração e o seu conteúdo mínimo (artigos 20 e 21).

O plano de gerenciamento de resíduos sólidos atenderá ao disposto no plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos do respectivo Município (§ 1º do artigo 21). A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, porém, não obsta a elaboração, a implementação ou a operacionalização do plano de gerenciamento de resíduos sólidos (§ 2º do artigo 21).

2.5. Política Nacional de Mobilidade Urbana

A Lei nº 12.587/2012 institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU). De acordo com o artigo 1º, a Política Nacional de Mobilidade Urbana é instrumento da política de desenvolvimento urbano, objetivando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (BRASIL, 2012).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivo contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por meio do planejamento e da gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana" (artigo 2º). De acordo com a PNMU – Lei nº 12.587/2012, o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana consiste no conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestruturas que garante os deslocamentos de pessoas e cargas no território do Município (artigo 3º).

A Política Nacional de Mobilidade Urbana está fundamentada nos seguintes princípios: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades, nas dimensões socioeconômicas e ambientais; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbano; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrente do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (BRASIL, 2012).

As diretrizes pelas quais a PNMU é orientada são: 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; prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado; integração entre os modos e serviços de transporte urbano; mitigação dos custos

ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; priorização de projetos de transporte público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado; integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional; garantia de sustentabilidade econômica das redes de transporte público coletivo de passageiros, de modo a preservar a continuidade, a universalidade e a modicidade tarifária do serviço.[16] (BRASIL, 2012).

Quanto aos objetivos, são: reduzir as desigualdades e promover a inclusão social; promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais; proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade; promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas na cidade; consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (BRASIL, 2012).

O Capítulo III da PNMU estabelece o direito dos usuários, assegurando ainda a participação da sociedade civil na política local e nacional de mobilidade urbana:

Art. 14. São direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, sem prejuízo dos previstos nas Leis nºs 8.078, de 11 de setembro de 1990, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995:

I - Receber o serviço adequado, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995;

II - Participar do planejamento, da fiscalização e da avaliação da política local de mobilidade urbana;

III - Ser informado nos pontos de embarque e desembarque de passageiros, de forma gratuita e acessível, sobre itinerários, horários, tarifas dos serviços e modos de interação com outros modais; e

[16] Incluído pela Lei nº 13.683, de 2018.

IV - Ter ambiente seguro e acessível para a utilização do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, conforme as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, e 10.098, de 19 de dezembro de 2000.

Parágrafo único. Os usuários dos serviços terão o direito de ser informados, em linguagem acessível e de fácil compreensão, sobre:

I - Seus direitos e responsabilidades;

II - Os direitos e obrigações dos operadores dos serviços; e

III - Os padrões preestabelecidos de qualidade e quantidade dos serviços ofertados, bem como os meios para reclamações e respectivos prazos de resposta.

Art. 15. A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos:

I - Órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços;

II - Ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas;

III - Audiências e consultas públicas; e

IV - Procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas.

Em seu Capítulo IV, a PNMU – Lei nº 12.587/2012 estabelece as atribuições da União, Estados e Municípios. Dentre as diversas atribuições dos Municípios está a de planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana. O instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana é o Plano de Mobilidade Urbana (PMU), que deve ser integrado e compatível com os respectivos planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana (BRASIL, 2012).

Segundo a Lei nº 14.000/2020, que alterou a Lei nº 12.587/2012 (PNMU), ficam obrigados a elaborar e aprovar o Plano de Mobilidade Urbana os municípios:

I – Com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes;

II – Integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes;

III – Integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo.

Ou seja, é obrigatório o Plano de Mobilidade Urbana para municípios obrigados a elaborar o Plano Diretor. Esta mesma Lei nº 14.000/2020 alterou os prazos para os municípios elaborarem e aprovarem os Planos de Mobilidade Urbana, sendo eles:

I – Até 12 de abril de 2022, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes;

II – Até 12 de abril de 2023, para municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes.

Cabe salientar que, encerrados os prazos estabelecidos, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana apenas poderão solicitar e receber recursos federais destinados à mobilidade urbana caso sejam utilizados para a elaboração do próprio plano (artigo 24 § 8º, da Lei nº 12.587/2012, alterada pela Lei nº 14.000/2020).

De acordo com a PNMU – Lei nº 12.587/2012, artigo 24, inciso XI, o Plano de Mobilidade Urbana deverá contemplar sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica em prazo não superior a 10 (dez) anos.

2.6. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil

A Lei nº 12.608/2012 institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências.

É dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastres (artigo 2º). A PNPDEC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil, devendo integrar-se às políticas de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável (artigo 3º).

São diretrizes da PNPDEC, estabelecidas no artigo 4º: atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e apoio às comunidades atingidas; abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; participação da sociedade civil. Quanto aos objetivos (artigo 5º), são:

I – Reduzir os riscos de desastres;

II – Prestar socorro e assistência às populações atingidas por desastres;

III – Recuperar as áreas afetadas por desastres;

IV – Incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais;

V – Promover a continuidade das ações de proteção e defesa civil;

VI – Estimular o desenvolvimento de cidades resilientes e os processos sustentáveis de urbanização;

VII – Promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência;

VIII – Monitorar os eventos meteorológicos, hidrológicos, geológicos, biológicos, nucleares, químicos e outros potencialmente causadores de desastres;

IX – Produzir alertas antecipados sobre a possibilidade de ocorrência de desastres naturais;

X – Estimular o ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana;

XI – Combater a ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis e de risco e promover a realocação da população residente nessas áreas;

XII – Estimular iniciativas que resultem na destinação de moradia em local seguro;

XIII – Desenvolver consciência nacional acerca dos riscos de desastre;

XIV – Orientar as comunidades a adotar comportamentos adequados de prevenção e de resposta em situação de desastre e promover a autoproteção; e

XV – Integrar informações em sistema capaz de subsidiar os órgãos do SINPDEC na previsão e no controle dos efeitos negativos de eventos adversos sobre a população, os bens e serviços e o meio ambiente.

A Seção II estabelece as competências dos entes federados, nos artigos 6º, 7º, 8º e 9º. Segundo o artigo 8º, compete especificamente aos Municípios:

I – Executar a PNPDEC em âmbito local;

II – Coordenar as ações do SINPDEC no âmbito local, em articulação com a União e os Estados;

III – Incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal;

IV – Identificar e mapear as áreas de risco de desastres;

V – Promover a fiscalização das áreas de risco de desastre e vedar novas ocupações nessas áreas;

VI – Declarar situação de emergência e estado de calamidade pública;

VII – Vistoriar edificações e áreas de risco e promover, quando for o caso, a intervenção preventiva e a evacuação da população das áreas de alto risco ou das edificações vulneráveis;

VIII – Organizar e administrar abrigos provisórios para assistência à população em situação de desastre, em condições adequadas de higiene e segurança;

IX – Manter a população informada sobre áreas de risco e ocorrência de eventos extremos, bem como sobre protocolos de prevenção e alerta e sobre as ações emergenciais em circunstâncias de desastres;

X – Mobilizar e capacitar os radioamadores para atuação na ocorrência de desastre;

XI – Realizar regularmente exercícios simulados, conforme Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil;

XII – Promover a coleta, a distribuição e o controle de suprimentos em situações de desastre;

XIII – Proceder à avaliação de danos e prejuízos das áreas atingidas por desastres;

XIV – Manter a União e o Estado informados sobre a ocorrência de desastres e as atividades de proteção civil no Município;

XV – Estimular a participação de entidades privadas, associações de voluntários, clubes de serviços, organizações não governamentais e associações de classe e comunitárias nas ações do SINPDEC e promover o treinamento de associações de voluntários para atuação conjunta com as comunidades apoiadas; e

XVI – Prover solução de moradia temporária às famílias atingidas por desastres.

Segundo o artigo 14, os programas habitacionais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem priorizar a relocação de comunidades atingidas e de moradores de áreas de risco.

O artigo 22 dispõe sobre o cadastro nacional de municípios, conforme a seguir:

Art. 22. A Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 3º-A, 3º-B e 5º-A:

" Art. 3º-A. O Governo Federal instituirá cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, conforme regulamento.

§ 1º A inscrição no cadastro previsto no caput dar-se-á por iniciativa do Município ou mediante indicação dos demais entes federados, observados os critérios e procedimentos previstos em regulamento.

§ 2º Os Municípios incluídos no cadastro deverão:

I – Elaborar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

II – Elaborar Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil e instituir órgãos municipais de defesa civil, de acordo com os procedimentos estabelecidos pelo órgão central do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC;

III – elaborar plano de implantação de obras e serviços para a redução de riscos de desastre;

IV – Criar mecanismos de controle e fiscalização para evitar a edificação em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; e

V – Elaborar carta geotécnica de aptidão à urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo e para o aproveitamento de agregados para a construção civil.

§ 3º A União e os Estados, no âmbito de suas competências, apoiarão os Municípios na efetivação das medidas previstas no § 2º.

§ 4º Sem prejuízo das ações de monitoramento desenvolvidas pelos Estados e Municípios, o Governo Federal publicará, periodicamente, informações sobre a evolução das ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos nos Municípios constantes do cadastro.

§ 5º As informações de que trata o § 4º serão encaminhadas, para conhecimento e providências, aos Poderes Executivo e Legislativo dos respectivos Estados e Municípios e ao Ministério Público.

§ 6º O Plano de Contingência de Proteção e Defesa Civil será elaborado no prazo de 1 (um) ano, sendo submetido a avaliação e prestação de contas anual, por meio de audiência pública, com ampla divulgação.

Art. 3º-B. Verificada a existência de ocupações em áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, o município adotará as providências para redução do risco, dentre as quais, a execução de plano de contingência e de obras de segurança e, quando necessário, a remoção de edificações e o reassentamento dos ocupantes em local seguro.

§ 1º A efetivação da remoção somente se dará mediante a prévia observância dos seguintes procedimentos:

I – Realização de vistoria no local e elaboração de laudo técnico que demonstre os riscos da ocupação para a integridade física dos ocupantes ou de terceiros; e

II – Notificação da remoção aos ocupantes acompanhada de cópia do laudo técnico e, quando for o caso, de informações sobre as alternativas oferecidas pelo poder público para assegurar seu direito à moradia.

§ 2º Na hipótese de remoção de edificações, deverão ser adotadas medidas que impeçam a reocupação da área.

§ 3º Aqueles que tiverem suas moradias removidas deverão ser abrigados, quando necessário, e cadastrados pelo Município para garantia de atendimento habitacional em caráter definitivo, de acordo com os critérios dos programas públicos de habitação de interesse social. [...]

Ainda sobre municípios incluídos no cadastro nacional, a lei estabelece o seguinte a respeito do plano diretor:

Art. 26. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 42-A e 42-B:

" Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:

I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;

II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;

IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e

V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais.

O Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), um dos instrumentos que compõem a pesquisa apresentada neste Caderno, se insere no âmbito das competências municipais estabelecidas na Lei Federal acima citada, tais como: a execução da PNPDEC em âmbito local; a incorporação das ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal; a identificação e mapeamento das áreas de riscos de desastres; a fiscalização das áreas de risco de desastre; dentre tantas outras listadas anteriormente.

Cabe reforçar que uma das diretrizes da PNPDEC – Lei Nº 12.608/2012 é o "planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional" (artigo 4º), e alguns dos objetivos são "incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção e defesa civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais" e "promover a identificação e avaliação das ameaças, suscetibilidades e vulnerabilidades a desastres, de modo a evitar ou reduzir sua ocorrência" (artigo 5º).

Portanto, é imperativo que o município considere em seu planejamento urbanístico as ações de proteção e defesa civil, bem como disponha de estudos técnicos para identificação de áreas de risco. O PMRR é um instrumento de planejamento para orientar o município na execução de ações para a prevenção e redução de riscos, a partir de diagnóstico e proposição de medidas estruturais e não estruturais, considerando a estimativa de custos para as medidas propostas, os critérios de priorização e a compatibilização com outros programas nas três esferas de governo.

Analisando os Planos e Políticas Nacionais aqui citados, fica explícito o quão indispensável é a integração das políticas de desenvolvimento urbano e regional e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana, planejamento e gestão do uso do solo, no âmbito dos três entes federativos.

3. Resultados da Pesquisa

3.1. Plano Diretor, Conselho e Fundo de Desenvolvimento Urbano ou similar

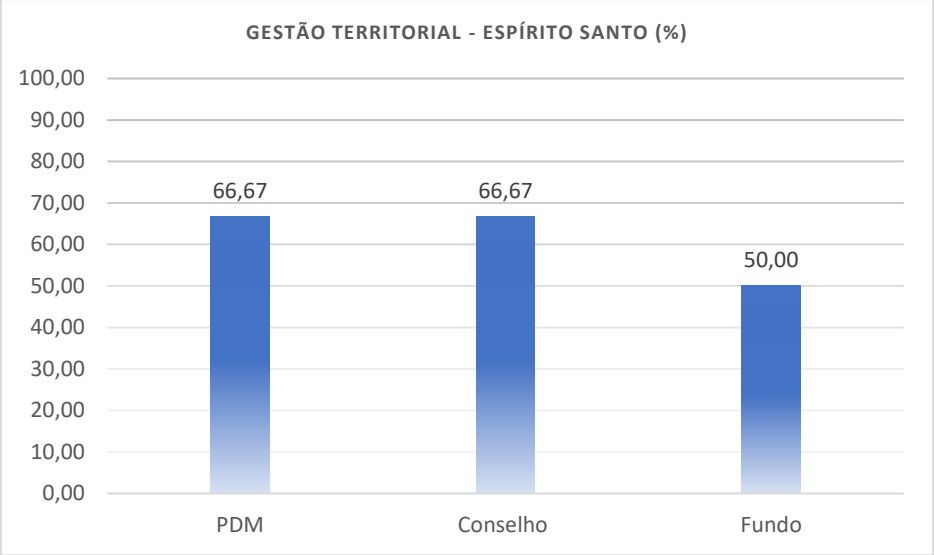
No Espírito Santo, 66,67% dos municípios dispõem de Plano Diretor Municipal, o que corresponde a 52 municípios (Gráfico 1 e Tabela 1). Os 26 municípios que não dispõem de PDM não têm obrigatoriedade a considerar apenas o critério populacional previsto no Estatuto da Cidade[17] (mais de vinte mil habitantes), contudo, considerando o critério de municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico, por exemplo, e utilizando-se como referência os municípios que integram o Mapa do Turismo do ES – 2019 (Secretaria de Estado de Turismo – Setur)[18], 15 destes municípios deveriam dispor deste instrumento de planejamento e gestão (ver Tabela 1 em Anexo).

O mesmo percentual de municípios, 66,67%, dispõe de Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano ou similar[19] instituído por lei (não necessariamente em atividade). Cabe ressaltar que geralmente o Conselho é criado pelo próprio PDM. Já o percentual de municípios capixabas com Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano ou similar instituído por lei é menor: 50,00% (39 municípios).[20]

Analisando os resultados por Microrregião de Planejamento, destaque para a Metropolitana. Como esperado, é a única Microrregião na qual todos os seus municípios dispõem de PDM, Conselho e Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano ou similar (Gráfico 2). Quanto às demais Microrregiões, os maiores e menores percentuais de municípios com PDM, Conselho e Fundo são, respectivamente: 85,71% (Sudoeste Serrana) e 42,86% (Noroeste); 85,71% (Sudoeste Serrana) e 42,86% (Central Sul e Noroeste); 75,00% (Litoral Sul e Caparaó) e 11,11% (Nordeste).

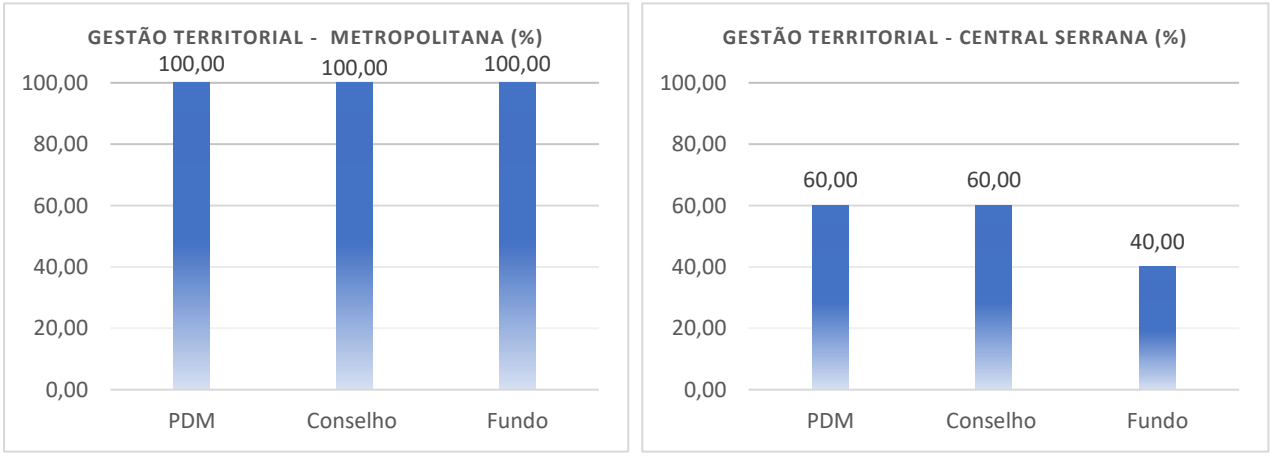
[17] Segundo o Art. 41 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.
[18] Disponível em: https://setur.es.gov.br/mapa-do-turismo-do-es.
[19] Outras denominações: Conselho Municipal do Plano Diretor; Conselho Municipal da Cidade; etc.
[20] Nas Tabelas em Anexo encontram-se inseridas as respectivas leis de criação e/ou alterações.

Gráfico 1 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão territorial no ES



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

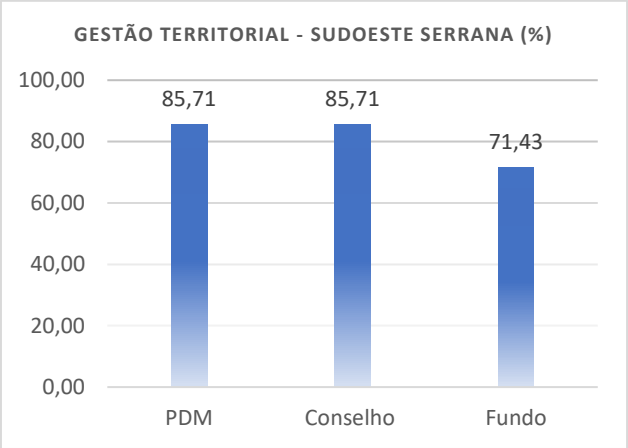
Gráficos 2 e 3 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão territorial nas Microrregiões Metropolitana e Central Serrana

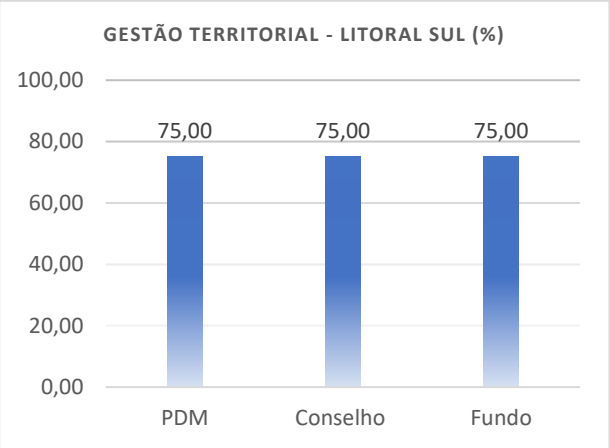


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Analisando o conjunto dos três instrumentos, a melhor situação, depois da Metropolitana, refere-se à Microrregião Sudoeste Serrana, seguida das Microrregiões Caparaó e Litoral Sul (Gráficos 4, 5 e 7), sendo que nesta última os percentuais são iguais (75,00%) e todos os municípios com PDM têm Conselho e Fundo (ver Tabela em Anexo). Por outro lado, as Microrregiões Nordeste e Noroeste apresentam a pior situação considerando o conjunto dos três instrumentos (Gráficos 10 e 11).

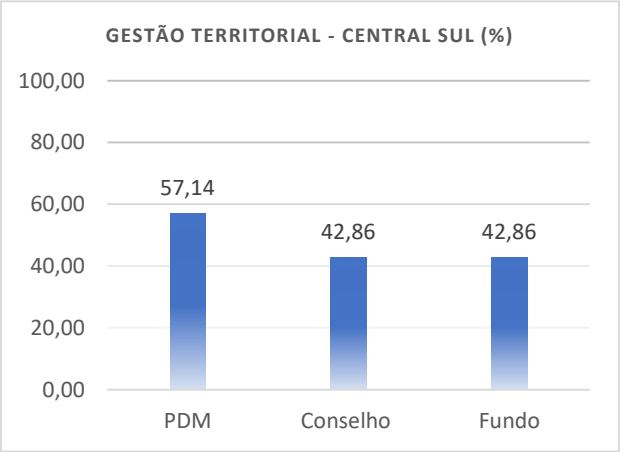
Gráficos 4 e 5 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão territorial nas Microrregiões Sudoeste Serrana e Litoral Sul

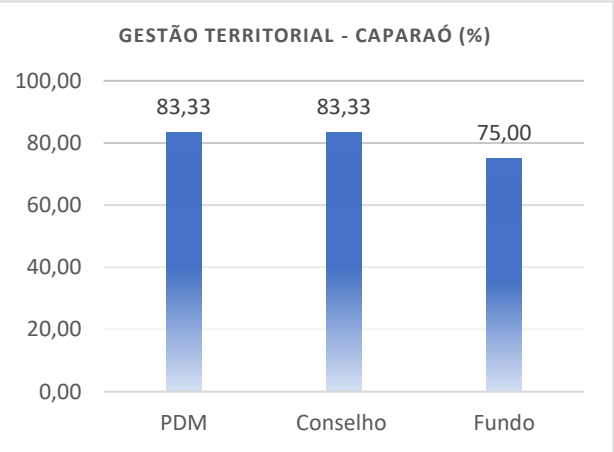




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 6 e 7 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão territorial nas Microrregiões Central Sul e Caparaó



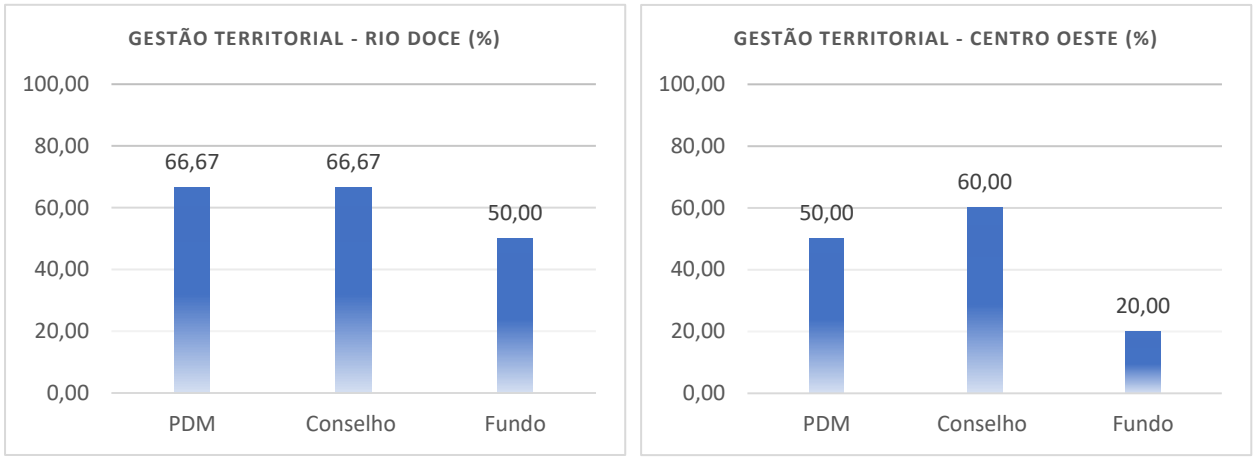


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Cabe salientar que 9 dos 16 municípios das Microrregiões Nordeste e Noroeste não possuem PDM. Destes, 6 deveriam dispor, seja pelo critério populacional, seja pelo critério de município integrante de área de especial interesse turístico[21] (ver Tabela 1 em Anexo). Isso se reflete nos resultados para Conselho e Fundo, visto que não faz sentido instituí-los sem que exista um Plano para subsidiar suas ações.

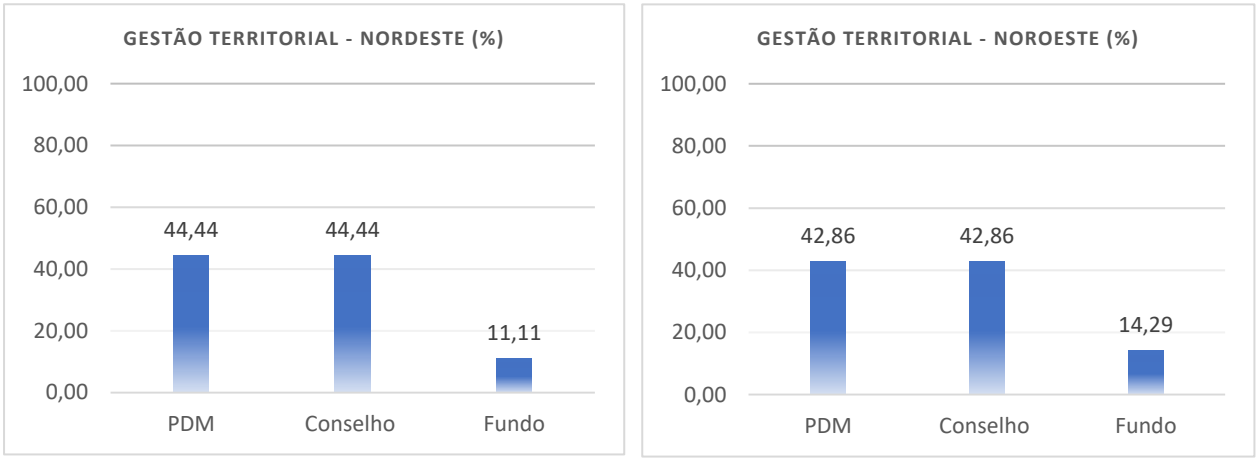
[21] Conforme já mencionado, utilizou-se como referência o Mapa do Turismo do ES – 2019 (Setur). Disponível em: https://setur.es.gov.br/mapa-do-turismo-do-es.

Gráficos 8 e 9 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão territorial nas Microrregiões Rio Doce e Centro Oeste



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 10 e 11 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão territorial nas Microrregiões Nordeste e Noroeste



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

A Tabela 1 apresenta a existência dos instrumentos por município. Metade dos municípios capixabas, ou seja, 39 municípios, possui o conjunto dos três instrumentos, incluindo todos os municípios metropolitanos (Mapa 1). Cabe mencionar, novamente, a metodologia utilizada na pesquisa, baseada em busca online em sites oficiais, principalmente das Prefeituras e Câmaras Municipais, o que pode resultar em eventuais inconsistências, considerando as falhas existentes na publicização das legislações e ações (planos e programas) governamentais nos portais municipais.

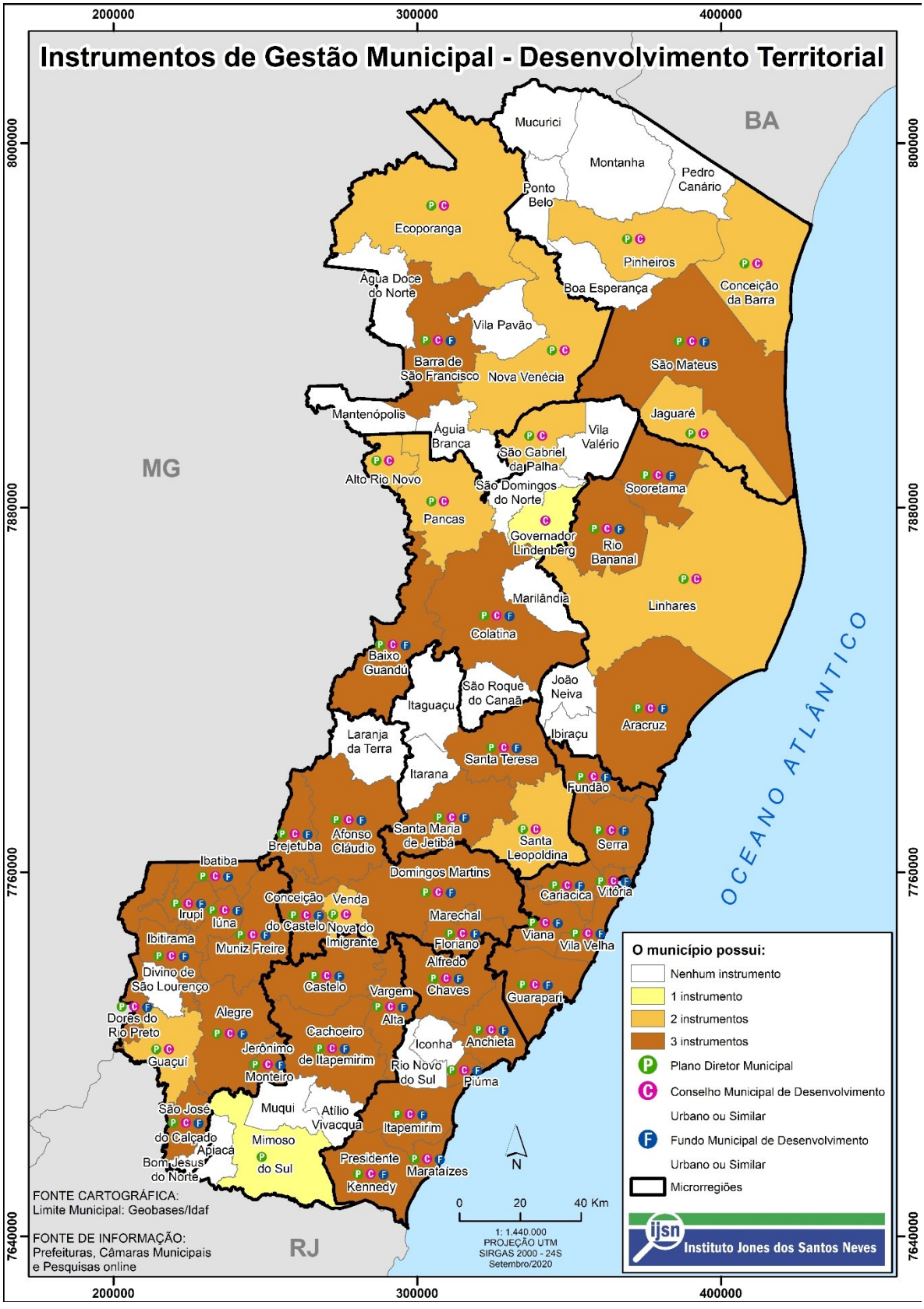
Tabela 1 – Existência de PDM, Conselho e Fundo Municipal de Des. Urbano ou similar

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIO	Possui PDM	Possui Conselho	Possui Fundo
Afonso Cláudio	Afonso Cláudio	X	X	X
Noroeste	Água Doce do Norte			
Noroeste	Águia Branca			
Caparaó	Alegre	X	X	X
Litoral Sul	Alfredo Chaves	X	X	X
Centro Oeste	Alto Rio Novo	X	X	
Litoral Sul	Anchieta	X	X	X
Central Sul	Apiacá			
Rio Doce	Aracruz	X	X	X
Central Sul	Atílio Vivácqua			
Centro Oeste	Baixo Guandu	X	X	X
Noroeste	Barra de São Francisco	X	X	X
Nordeste	Boa Esperança			
Caparaó	Bom Jesus do Norte			
Sudoeste Serrana	Brejetuba	X	X	X
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	X	X	X
Metropolitana	Cariacica	X	X	X
Central Sul	Castelo	X	X	X
Centro Oeste	Colatina	X	X	X
Nordeste	Conceição da Barra	X	X	
Sudoeste Serrana	Conceição do Castelo	X	X	X
Caparaó	Divino de São Lourenço			
Sudoeste Serrana	Domingos Martins	X	X	X
Caparaó	Dores do Rio Preto	X	X	X
Noroeste	Ecoporanga	X	X	
Metropolitana	Fundão	X	X	X
Centro Oeste	Governador Lindenberg		X	
Caparaó	Guaçuí	X	X	
Metropolitana	Guarapari	X	X	X
Caparaó	Ibatiba	X	X	X
Rio Doce	Ibiraçu			
Caparaó	Ibitirama	X	X	X
Litoral Sul	Iconha			
Caparaó	Irupi	X	X	X
Central Serrana	Itaguaçu			
Litoral Sul	Itapemirim	X	X	X
Central Serrana	Itarana			
Caparaó	Iúna	X	X	X
Nordeste	Jaguaré	X	X	
Caparaó	Jerônimo Monteiro	X	X	X

Rio Doce	João Neiva			
Sudoeste Serrana	Laranja da Terra			
Rio Doce	Linhares	X	X	
Noroeste	Mantenópolis			
Litoral Sul	Marataízes	X	X	X
Sudoeste Serrana	Marechal Floriano	X	X	X
Centro Oeste	Marilândia			
Central Sul	Mimoso do Sul	X		
Nordeste	Montanha			
Nordeste	Mucurici			
Caparaó	Muniz Freire	X	X	X
Central Sul	Muqui			
Noroeste	Nova Venécia	X	X	
Centro Oeste	Pancas	X	X	
Nordeste	Pedro Canário			
Nordeste	Pinheiros	X	X	
Litoral Sul	Piúma	X	X	X
Nordeste	Ponto Belo			
Litoral Sul	Presidente Kennedy	X	X	X
Rio Doce	Rio Bananal	X	X	X
Litoral Sul	Rio Novo do Sul			
Central Serrana	Santa Leopoldina	X	X	
Central Serrana	Santa Maria de Jetibá	X	X	X
Central Serrana	Santa Teresa	X	X	X
Centro Oeste	São Domingos do Norte			
Centro Oeste	São Gabriel da Palha	X	X	
Caparaó	São José do Calçado	X	X	X
Nordeste	São Mateus	X	X	X
Centro Oeste	São Roque do Canaã			
Metropolitana	Serra	X	X	X
Rio Doce	Sooretama	X	X	X
Central Sul	Vargem Alta	X	X	X
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante	X	X	
Metropolitana	Viana	X	X	X
Noroeste	Vila Pavão			
Centro Oeste	Vila Valério			
Metropolitana	Vila Velha	X	X	X
Metropolitana	Vitória	X	X	X
	Total	**52**	**52**	**39**

Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Mapa 1 – Existência de instrumentos de Gestão Territorial/Urbana



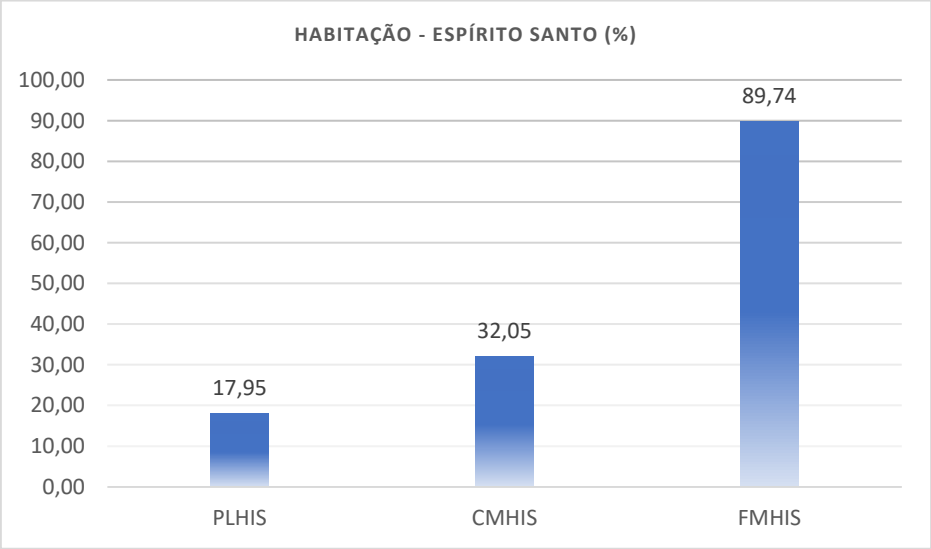
Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

3.2. Plano, Conselho e Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social

Considerando os três instrumentos de gestão habitacional, o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) se destaca, com percentual significativo em relação aos demais. Quase 90% dos municípios capixabas dispõem de FMHIS instituído por lei, enquanto apenas 17,95% e 32,05%, respectivamente, possuem Plano Local (PLHIS)[22] e Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social (CMHIS)[23]. Por certo este resultado para Fundo se relaciona com a necessidade de sua instituição para que os municípios recebam recursos da União por meio do SNHIS/ FNHIS.

Em relação ao Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), pode haver maiores inconsistências nos resultados, considerando a metodologia de busca online e o fato de que, na maioria dos casos, o PLHIS não ser instituído por lei. Atualmente um grande número de sites das Prefeituras e Câmaras Municipais do Espírito Santo já contam com páginas de busca das legislações municipais, o que facilita a pesquisa. Por outro lado, quase sempre os Planos não são publicizados pelos municípios em seus portais.

Gráfico 12 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão habitacional no ES

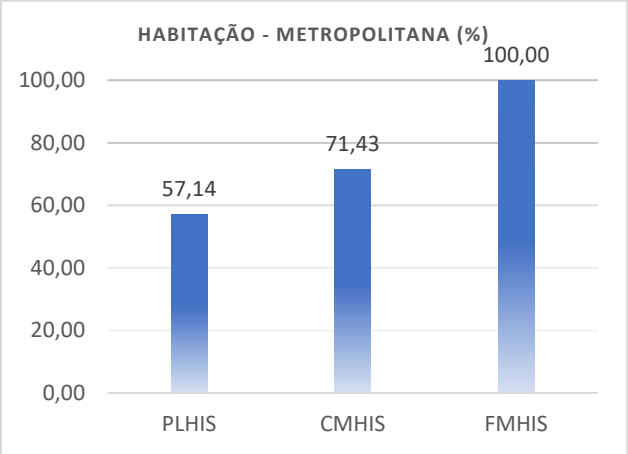


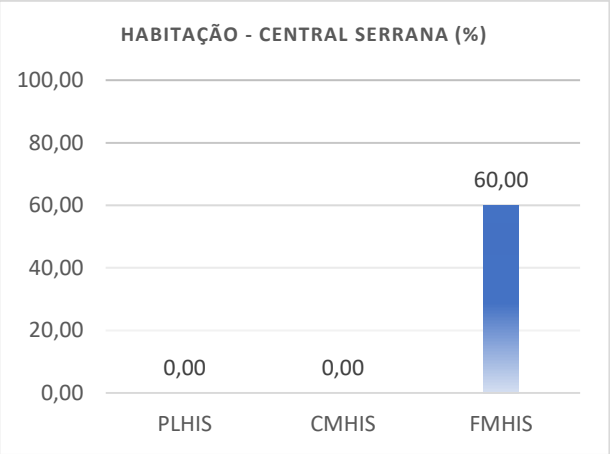
Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

[22] Os PHILS quase sempre não são instituídos por lei. Os Conselhos, assim como os Fundos, são instituídos por lei, o que facilita a pesquisa por meio de busca online.
[23] Instituído por lei, não necessariamente em atividade.

A Metropolitana tem a melhor situação entre as dez Microrregiões. Todos os seus municípios dispõem de FMHIS. Além disso, apresenta o maior percentual de municípios com PLHIS e CMHIS, respectivamente 57,14% e 71,43% (Gráfico 13). A pior situação refere-se à Microrregião Central Serrana (Gráfico 14), visto que nenhum de seus municípios dispõem de PLHIS e CMHIS, além de apresentar o segundo menor percentual de municípios com FMHIS entre as dez Microrregiões (60,00%).

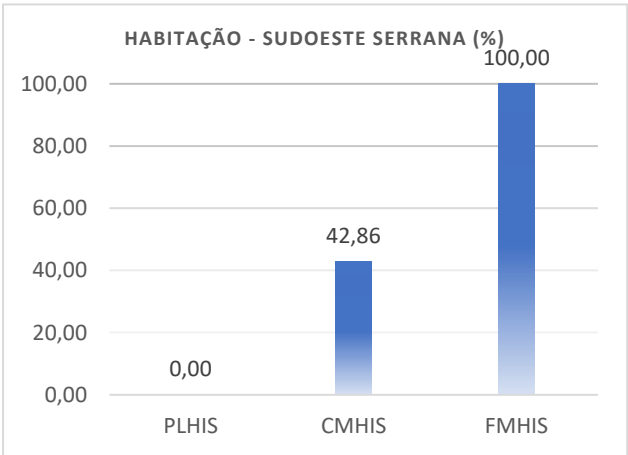
Gráficos 13 e 14 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão habitacional nas Microrregiões Metropolitana e Central Serrana

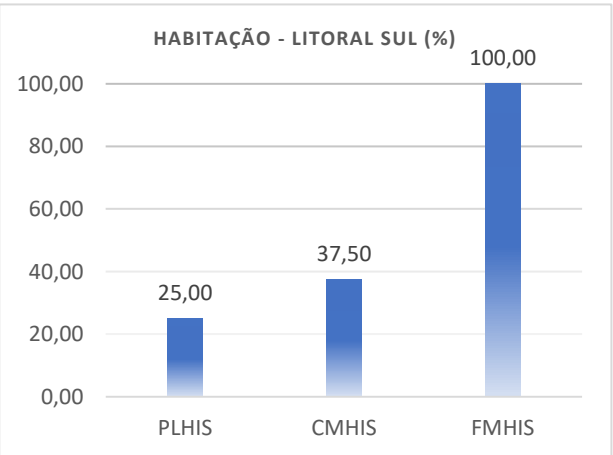




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

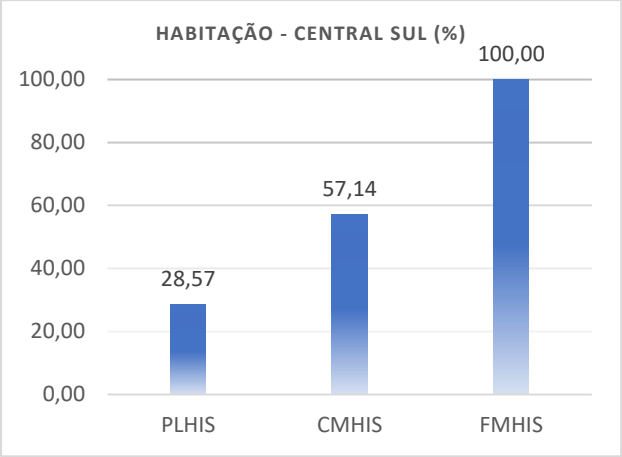
Gráficos 15 e 16 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão habitacional nas Microrregiões Sudoeste Serrana e Litoral Sul

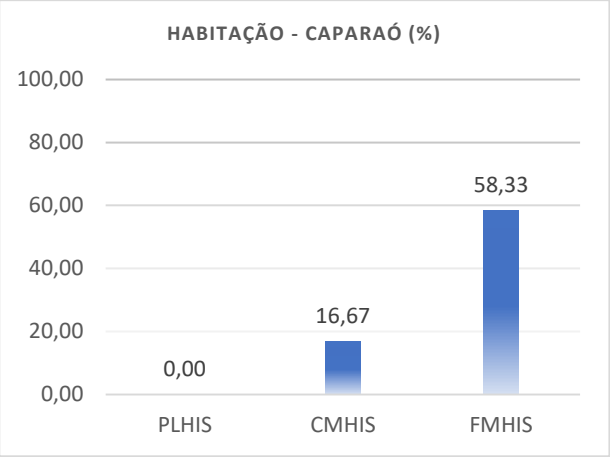




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

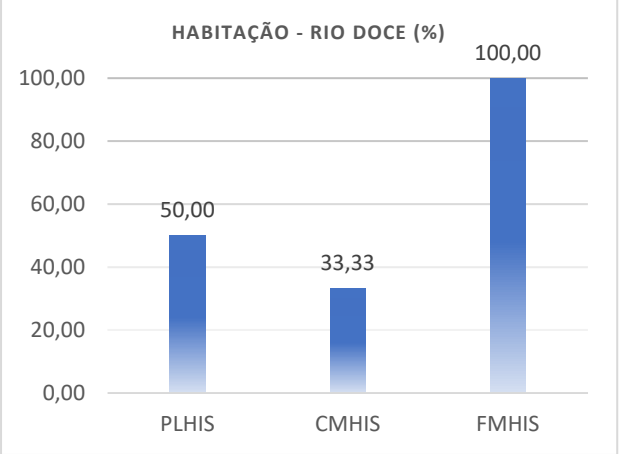
Gráficos 17 e 18 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão habitacional nas Microrregiões Central Sul e Caparaó

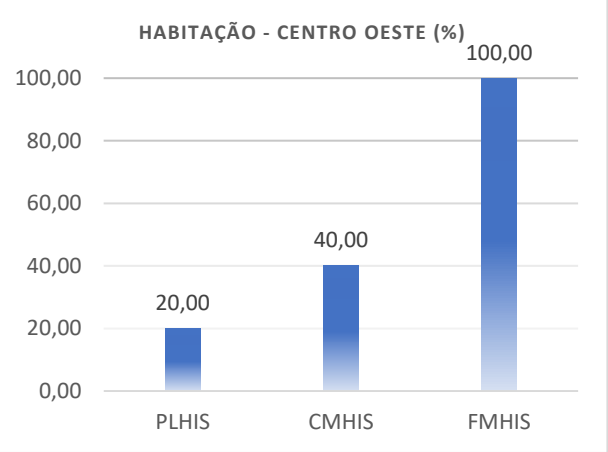




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 19 e 20 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão habitacional nas Microrregiões Rio Doce e Centro Oeste

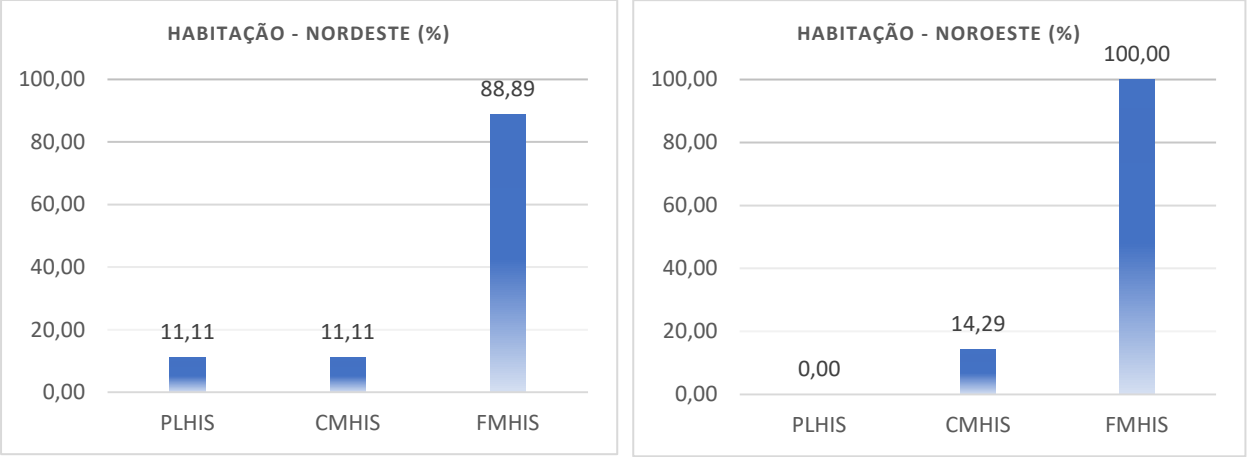




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Depois da Metropolitana, as Microrregiões que apresentam o maior percentual de municípios com PLHIS e CMHIS são, respectivamente, a Rio Doce e a Central Sul, com 50,00% e 57,14%, respectivamente (Gráficos 17 e 19). As Microrregiões Central Serrana, Sudoeste Serrana, Caparaó e Noroeste não possuem municípios com PLHIS. Já a Microrregião Central Serrana é a única entre as dez que não tem município com CMHIS. Com relação à existência de FMHIS os resultados são mais significativos, sendo que em seis Microrregiões todos os municípios dispõem deste instrumento.

Gráficos 21 e 22 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão habitacional nas Microrregiões Nordeste e Noroeste



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Apenas 7 municípios do estado dispõem dos 3 instrumentos de gestão habitacional (Tabela 2 e Mapa 2): Anchieta, Aracruz, Castelo, Colatina, Viana, Vila Velha e Vitória. Cabe salientar que alguns municípios identificados como "sem CMHIS", possuem apenas um Conselho Gestor do FMHIS, o que não foi considerado nos gráficos e tabelas contidos neste documento. Os Conselhos que atuam apenas na gestão dos seus respectivos Fundos não exercem todas as atribuições de um Conselho Municipal. Na tabela completa, em Anexo, é possível identificar os municípios que contam apenas com Conselho Gestor do FMHIS, como Serra, Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, São Mateus, Domingos Martins, Fundão, dentre outros, por isso não considerados aqui. Geralmente o Conselho Gestor do FMHIS é criado pela mesma lei de criação do FMHIS.

Por outro lado, 8 municípios não dispõem de nenhum dos três instrumentos de gestão habitacional (Tabela 2 e Mapa 2), a saber: Bom Jesus do Norte, Divino de São Lourenço, Dores do Rio Preto, Itaguaçu, Itarana, Jerônimo Monteiro, Ponto Belo e São José do Calçado. Estes municípios são os únicos do estado sem FMHIS.

O Mapa 2 representa, por intensidade de cor, os municípios com 1, 2 ou 3 instrumentos de gestão habitacional, além de identificar quais instrumentos cada município dispõe.

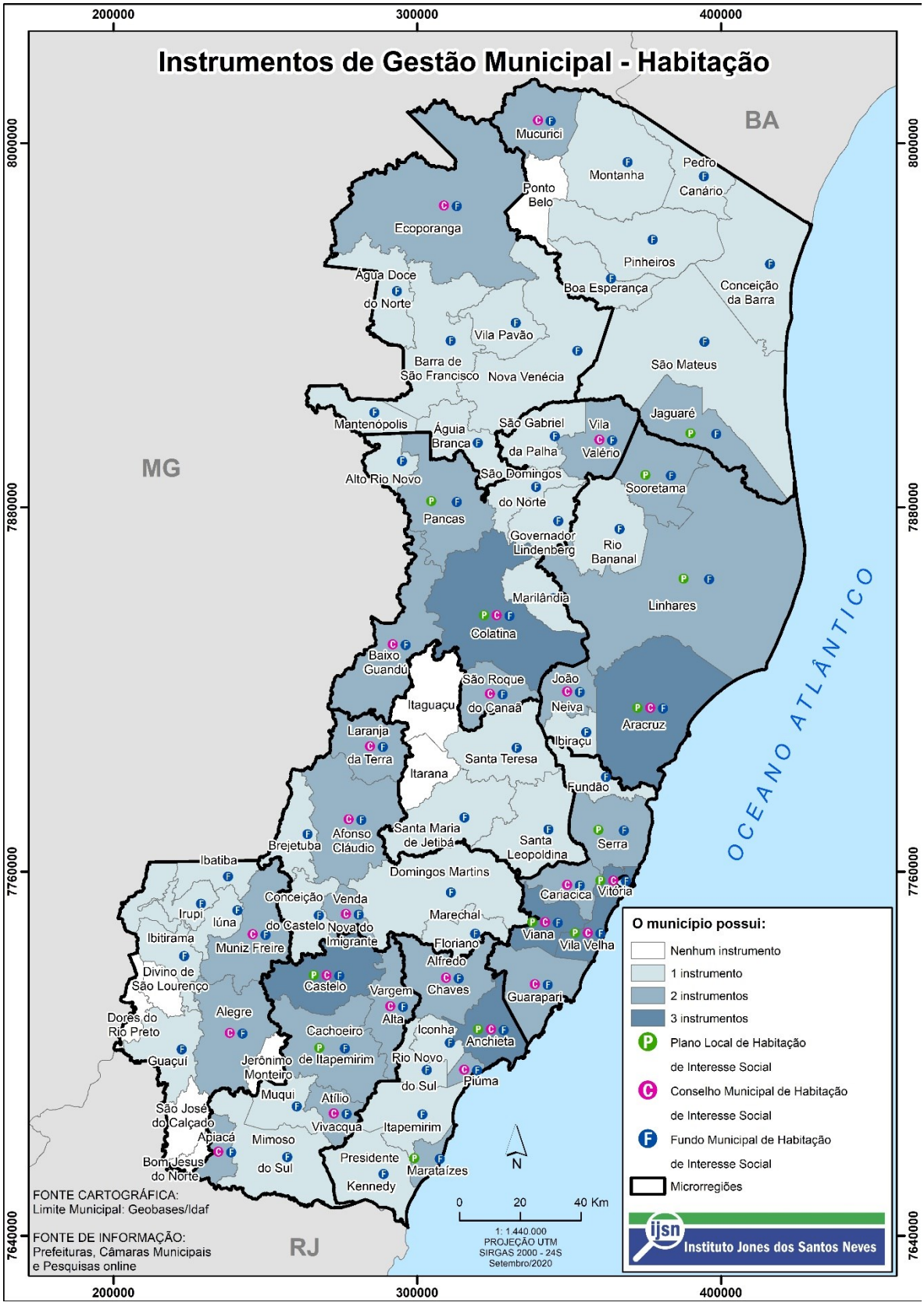
Tabela 2 – Existência de Plano, Conselho e Fundo Municipal de HIS

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIO	Possui PLHIS	Possui CMHIS	Possui FMHIS
Afonso Cláudio	Afonso Cláudio		X	X
Noroeste	Água Doce do Norte			X
Noroeste	Águia Branca			X
Caparaó	Alegre		X	X
Litoral Sul	Alfredo Chaves		X	X
Centro Oeste	Alto Rio Novo			X
Litoral Sul	Anchieta	X	X	X
Central Sul	Apiacá		X	X
Rio Doce	Aracruz	X	X	X
Central Sul	Atílio Vivácqua		X	X
Centro Oeste	Baixo Guandu		X	X
Noroeste	Barra de São Francisco			X
Nordeste	Boa Esperança			X
Caparaó	Bom Jesus do Norte			
Sudoeste Serrana	Brejetuba			X
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	X		X
Metropolitana	Cariacica		X	X
Central Sul	Castelo	X	X	X
Centro Oeste	Colatina	X	X	X
Nordeste	Conceição da Barra			X
Sudoeste Serrana	Conceição do Castelo			X
Caparaó	Divino de São Lourenço			
Sudoeste Serrana	Domingos Martins			X
Caparaó	Dores do Rio Preto			
Noroeste	Ecoporanga		X	X
Metropolitana	Fundão			X
Centro Oeste	Governador Lindenberg			X
Caparaó	Guaçuí			X
Metropolitana	Guarapari		X	X
Caparaó	Ibatiba			X
Rio Doce	Ibiraçu			X
Caparaó	Ibitirama			X
Litoral Sul	Iconha			X
Caparaó	Irupi			X
Central Serrana	Itaguaçu			
Litoral Sul	Itapemirim			X
Central Serrana	Itarana			
Caparaó	Iúna			X
Nordeste	Jaguaré	X		X
Caparaó	Jerônimo Monteiro			

Rio Doce	João Neiva		X	X
Sudoeste Serrana	Laranja da Terra		X	X
Rio Doce	Linhares	X		X
Noroeste	Mantenópolis			X
Litoral Sul	Marataízes	X		X
Sudoeste Serrana	Marechal Floriano			X
Centro Oeste	Marilândia			X
Central Sul	Mimoso do Sul			X
Nordeste	Montanha			X
Nordeste	Mucurici		X	X
Caparaó	Muniz Freire		X	X
Central Sul	Muqui			X
Noroeste	Nova Venécia			X
Centro Oeste	Pancas	X		X
Nordeste	Pedro Canário			X
Nordeste	Pinheiros			X
Litoral Sul	Piúma		X	X
Nordeste	Ponto Belo			
Litoral Sul	Presidente Kennedy			X
Rio Doce	Rio Bananal			X
Litoral Sul	Rio Novo do Sul			X
Central Serrana	Santa Leopoldina			X
Central Serrana	Santa Maria de Jetibá			X
Central Serrana	Santa Teresa			X
Centro Oeste	São Domingos do Norte			X
Centro Oeste	São Gabriel da Palha			X
Caparaó	São José do Calçado			
Nordeste	São Mateus			X
Centro Oeste	São Roque do Canaã		X	X
Metropolitana	Serra	X		X
Rio Doce	Sooretama	X		X
Central Sul	Vargem Alta		X	X
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante		X	X
Metropolitana	Viana	X	X	X
Noroeste	Vila Pavão			X
Centro Oeste	Vila Valério		X	X
Metropolitana	Vila Velha	X	X	X
Metropolitana	Vitória	X	X	X
	Total	**14**	**25**	**70**

Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Mapa 2 – Existência de instrumentos de Gestão Habitacional



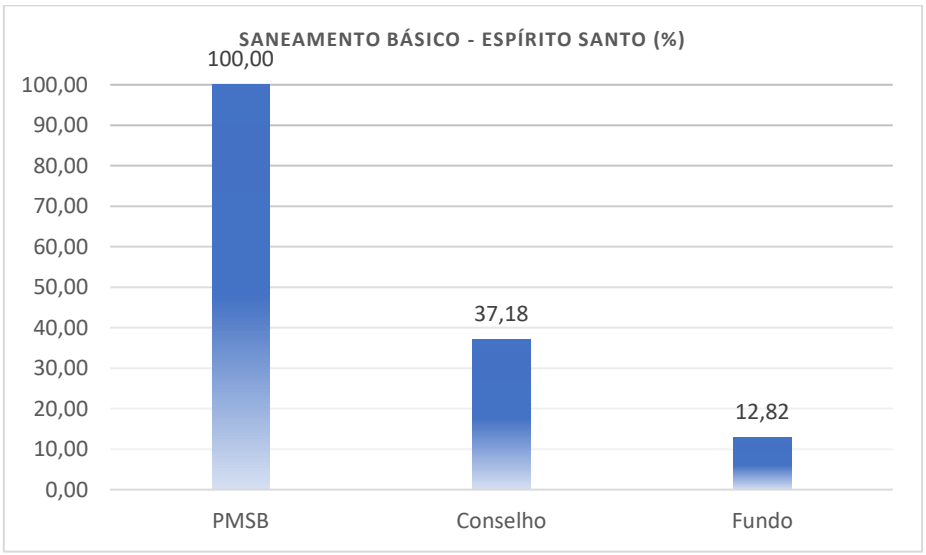
Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

3.3. Plano, Conselho e Fundo Municipal de Saneamento Básico

Segundo a pesquisa, todos os municípios do Espírito Santo dispõem de Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB), sendo que quase todos foram instituídos por lei[24] (Gráfico 23). É importante destacar que alguns PMSB já contemplam o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS).

O percentual de municípios com Conselho e Fundo é de 37,18% e 12,82%, respectivamente. Sobre os Conselhos e Fundos[25] levantados na pesquisa, foram considerados tanto os exclusivos quanto os compartilhados[26] com outras políticas, sendo normalmente a de Meio Ambiente[27]. Em vários municípios do estado, a política de saneamento é absorvida pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente. Porém, esses casos não foram considerados, visto que o objetivo era identificar os Conselhos claramente voltados para a política de Saneamento Básico.

Gráfico 23 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em saneamento básico no ES



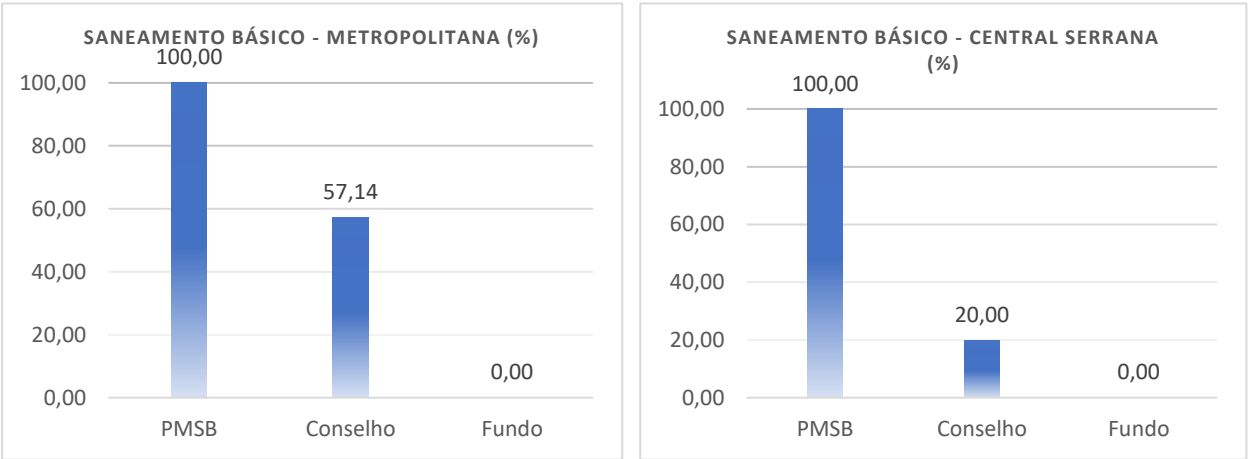
Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

[24] Ver Tabela em Anexo.
[25] Criados através do Plano Municipal de Saneamento Básico ou através de legislação específica. Não necessariamente em atividade.
[26] Na Tabela completa, em Anexo, estão identificados estes casos.
[27] Exemplo encontrado: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento.

Em Guaçuí e Itaguaçu, por exemplo, a competência para desempenhar o controle social sobre os serviços públicos de saneamento básico e deliberar sobre a gestão do saneamento básico é do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Lei 4247/2018 - PMSB) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Lei 1644/2017 - PMSB), respectivamente. Estes municípios possuem um Conselho Municipal de Saneamento (Leis 773/1974 e 23/1875, respectivamente), contudo, se trata de um órgão integrado à estrutura do Serviço Autônomo de Água e Esgoto - SAAE, sem participação popular efetiva. Estes casos também não foram considerados no cômputo de municípios com Conselho de Saneamento, mas estão identificados na Tabela em Anexo

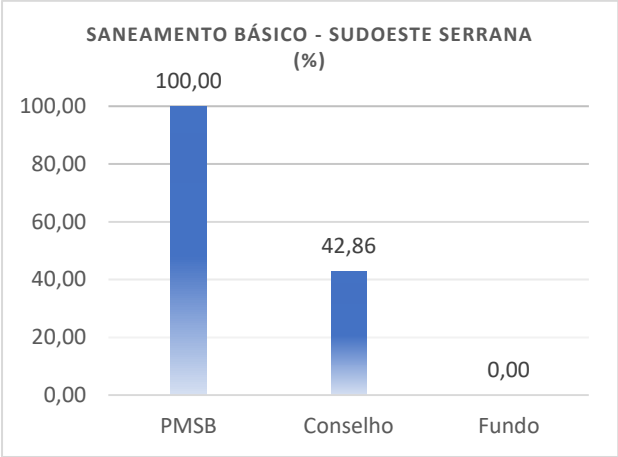
Como já mencionado, todos os municípios do Espírito Santo dispõem de PMSB. A Microrregião Noroeste apresenta a pior situação entre as dez, visto que nenhum de seus municípios dispõem de Conselho e Fundo Municipal de Saneamento (Gráfico 33). O maior percentual de Conselho e Fundo refere-se, respectivamente, à Central Sul, com 71,43%, e Rio Doce, com 50,00% (Gráficos 28 e 30). A ausência de Fundo é verificada em cinco Microrregiões, incluindo a Metropolitana (Gráficos 24, 25, 26, 29 e 33).

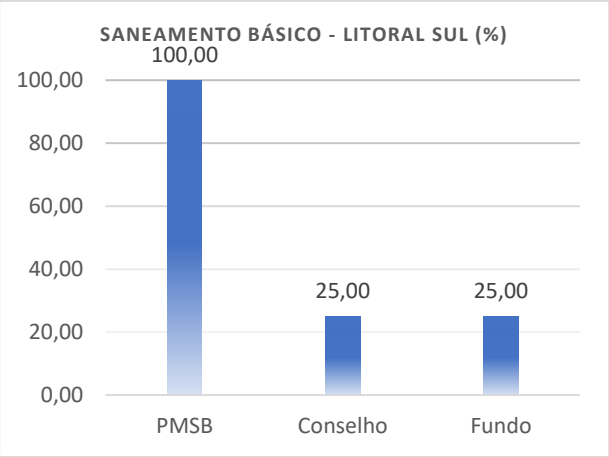
Gráficos 24 e 25 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em saneamento básico nas Microrregiões Metropolitana e Central Serrana



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

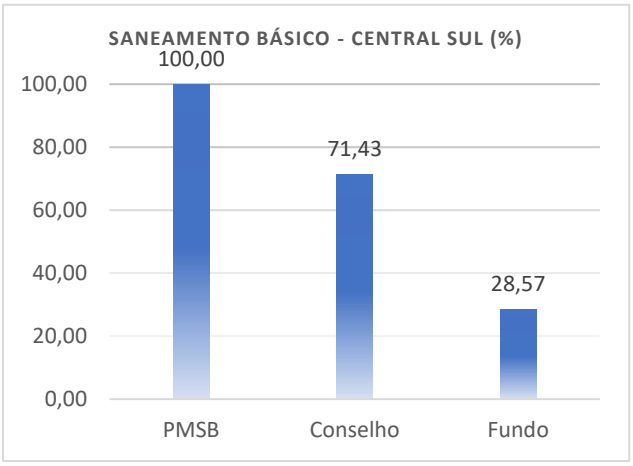
Gráficos 26 e 27 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em saneamento básico nas Microrregiões Sudoeste Serrana e Litoral Sul

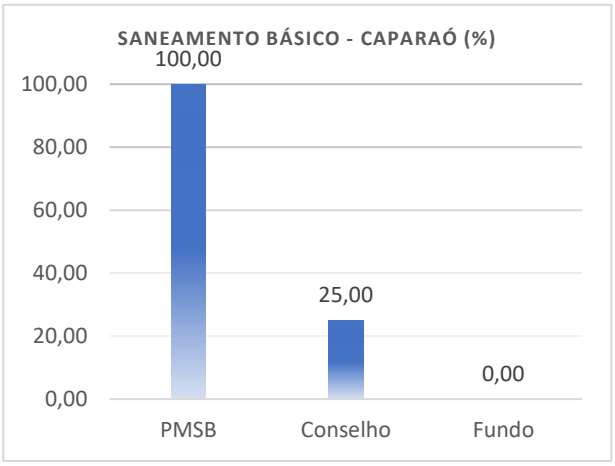




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 28 e 29 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em saneamento básico nas Microrregiões Central Sul e Caparaó

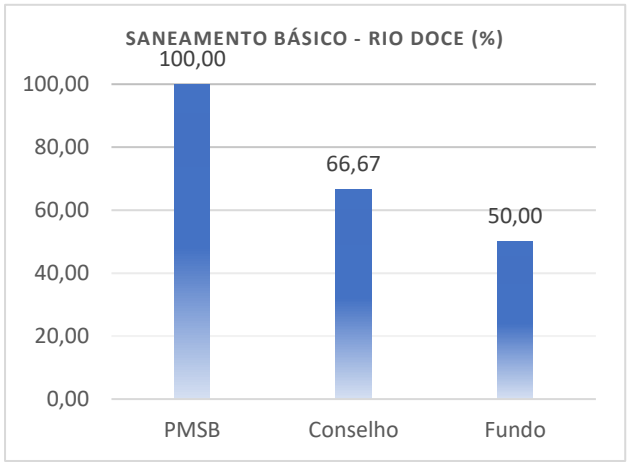


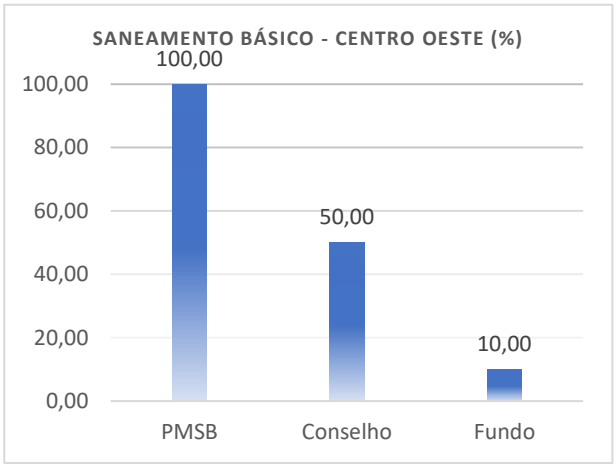


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Embora instituídos por lei, muitas vezes através da própria lei de criação/regulamentação do PMSB, percebe-se que muitos Conselhos pesquisados parecem não estar em atividade, considerando as informações contidas nos portais de algumas Prefeituras, que listam os Conselhos do município sem o de Saneamento. Em alguns casos o que ocorre é a falta de regulamentação dos Conselhos criados pelo PMSB, como um dos instrumentos previstos para a gestão da política de saneamento.

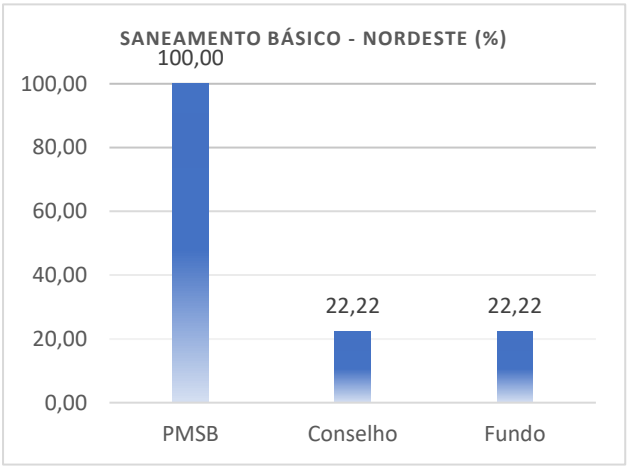
Gráficos 30 e 31 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em saneamento básico nas Microrregiões Rio Doce e Centro Oeste

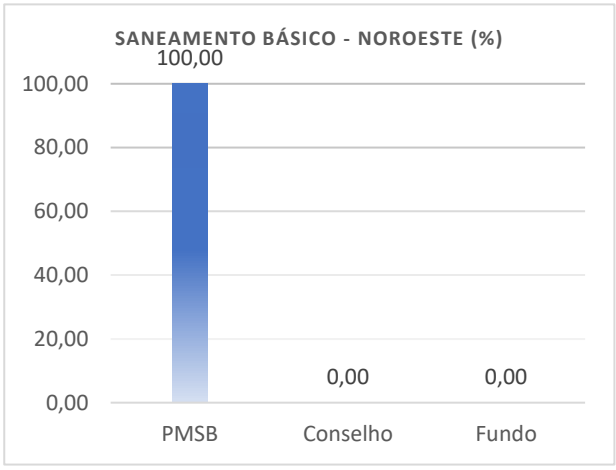




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 32 e 33 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em saneamento básico nas Microrregiões Nordeste e Noroeste





Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

São 9 os municípios do estado que dispõem dos 3 instrumentos de gestão de saneamento básico: (Tabela 3 e Mapa 3): Aracruz, Cachoeiro de Itapemirim, Castelo, Colatina, Ibiraçu, João Neiva, Mucurici, Presidente Kennedy e São Mateus. Em alguns destes municípios o Conselho e/ou o Fundo foram criados pela lei do PMSB, por isso, não necessariamente regulamentado e em atividade. Enquanto todos os 78 municípios capixabas dispõem de PMSB, 29 possuem Conselho e 10 Fundo.

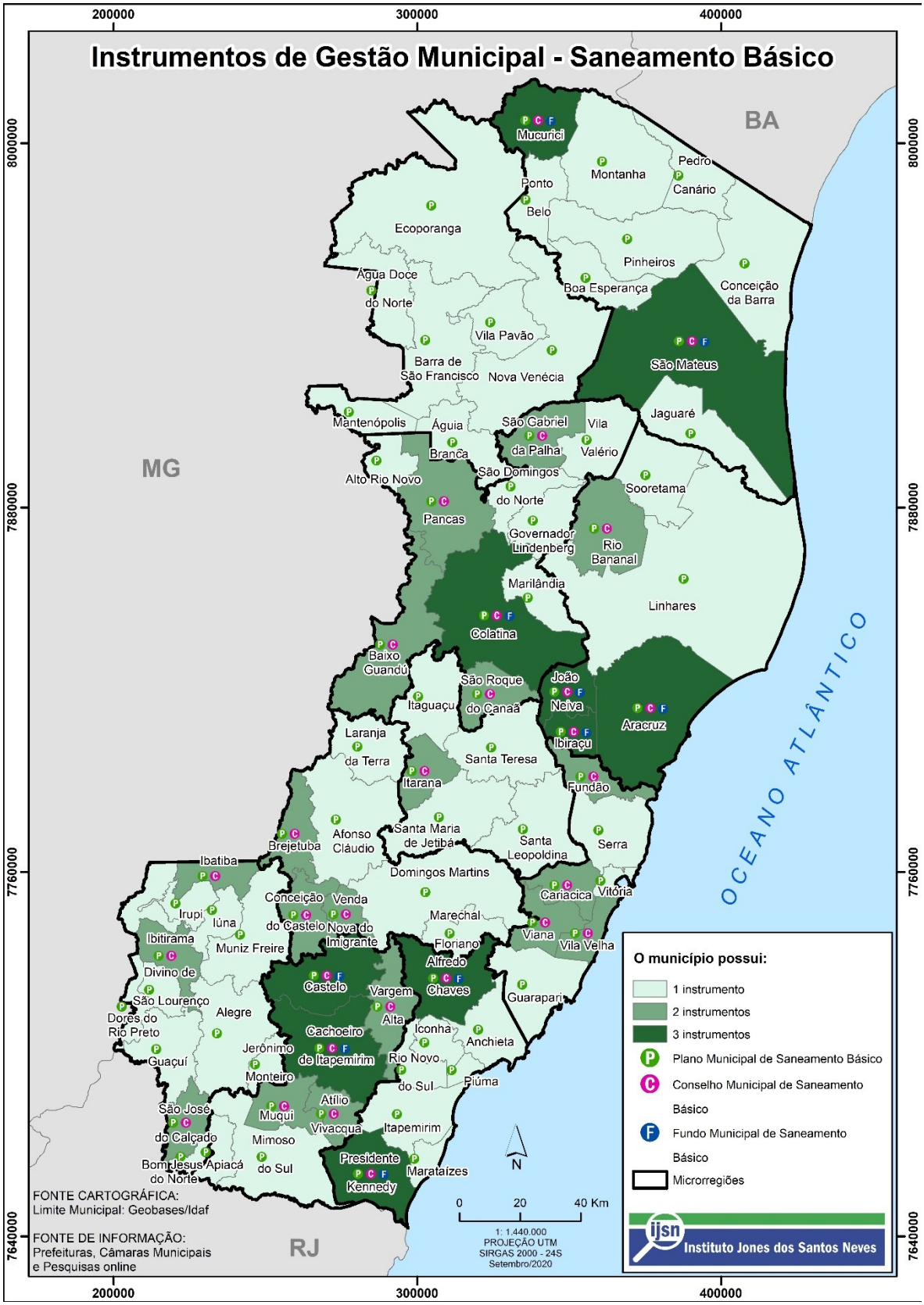
Tabela 3 – Existência de Plano, Conselho e Fundo Municipal de Saneamento Básico

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIO	Possui PMSB	Possui CMSB	Possui FMSB
Afonso Cláudio	Afonso Cláudio	X		
Noroeste	Água Doce do Norte	X		
Noroeste	Águia Branca	X		
Caparaó	Alegre	X		
Litoral Sul	Alfredo Chaves	X	X	X
Centro Oeste	Alto Rio Novo	X		
Litoral Sul	Anchieta	X		
Central Sul	Apiacá	X		
Rio Doce	Aracruz	X	X	X
Central Sul	Atílio Vivácqua	X	X	
Centro Oeste	Baixo Guandu	X	X	
Noroeste	Barra de São Francisco	X		
Nordeste	Boa Esperança	X		
Caparaó	Bom Jesus do Norte	X		
Sudoeste Serrana	Brejetuba	X	X	
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	X	X	X
Metropolitana	Cariacica	X	X	
Central Sul	Castelo	X	X	X
Centro Oeste	Colatina	X	X	X
Nordeste	Conceição da Barra	X		
Sudoeste Serrana	Conceição do Castelo	X	X	
Caparaó	Divino de São Lourenço	X		
Sudoeste Serrana	Domingos Martins	X		
Caparaó	Dores do Rio Preto	X		
Noroeste	Ecoporanga	X		
Metropolitana	Fundão	X	X	
Centro Oeste	Governador Lindenberg	X		
Caparaó	Guaçuí	X		
Metropolitana	Guarapari	X		
Caparaó	Ibatiba	X	X	
Rio Doce	Ibiraçu	X	X	X
Caparaó	Ibitirama	X	X	
Litoral Sul	Iconha	X		
Caparaó	Irupi	X		
Central Serrana	Itaguaçu	X		
Litoral Sul	Itapemirim	X		
Central Serrana	Itarana	X	X	
Caparaó	Iúna	X		
Nordeste	Jaguaré	X		
Caparaó	Jerônimo Monteiro	X		

Rio Doce	João Neiva	X	X	X
Sudoeste Serrana	Laranja da Terra	X		
Rio Doce	Linhares	X		
Noroeste	Mantenópolis	X		
Litoral Sul	Marataízes	X		
Sudoeste Serrana	Marechal Floriano	X		
Centro Oeste	Marilândia	X		
Central Sul	Mimoso do Sul	X		
Nordeste	Montanha	X		
Nordeste	Mucurici	X	X	X
Caparaó	Muniz Freire	X		
Central Sul	Muqui	X	X	
Noroeste	Nova Venécia	X		
Centro Oeste	Pancas	X	X	
Nordeste	Pedro Canário	X		
Nordeste	Pinheiros	X		
Litoral Sul	Piúma	X		
Nordeste	Ponto Belo	X		
Litoral Sul	Presidente Kennedy	X	X	X
Rio Doce	Rio Bananal	X	X	
Litoral Sul	Rio Novo do Sul	X		
Central Serrana	Santa Leopoldina	X		
Central Serrana	Santa Maria de Jetibá	X		
Central Serrana	Santa Teresa	X		
Centro Oeste	São Domingos do Norte	X		
Centro Oeste	São Gabriel da Palha	X	X	
Caparaó	São José do Calçado	X	X	
Nordeste	São Mateus	X	X	X
Centro Oeste	São Roque do Canaã	X	X	
Metropolitana	Serra	X		
Rio Doce	Sooretama	X		
Central Sul	Vargem Alta	X	X	
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante	X	X	
Metropolitana	Viana	X	X	
Noroeste	Vila Pavão	X		
Centro Oeste	Vila Valério	X		
Metropolitana	Vila Velha	X	X	
Metropolitana	Vitória	X		
	Total	**78**	**29**	**10**

Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Mapa 3 – Existência de instrumentos de Gestão em Saneamento Básico

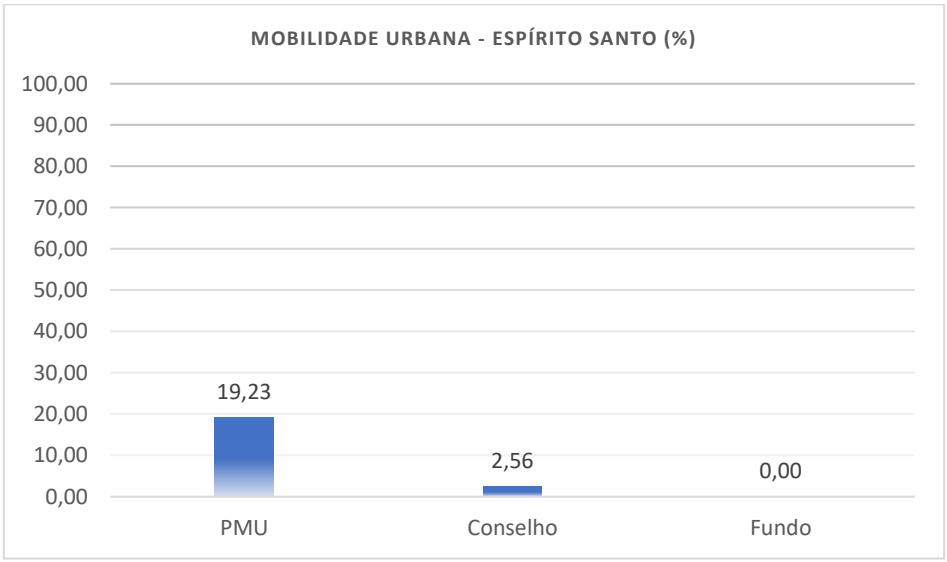


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

3.4. Plano, Conselho e Fundo Municipal de Mobilidade Urbana

Em geral, comparando com as outras setoriais já analisadas, a mobilidade urbana tem a pior situação quanto à existência dos instrumentos de gestão municipal pesquisados (Plano, Conselho e Fundo). Municípios com Plano de Mobilidade Urbana (PMU)[28] representam 19,23% dos municípios capixabas. Apenas 2,56% dispõem de Conselho Municipal de Mobilidade Urbana, o que corresponde a 2 municípios. Nenhum município dispõe de Fundo Municipal de Mobilidade Urbana (Gráfico 34 e Tabela 4).

Gráfico 34 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em mobilidade urbana no ES

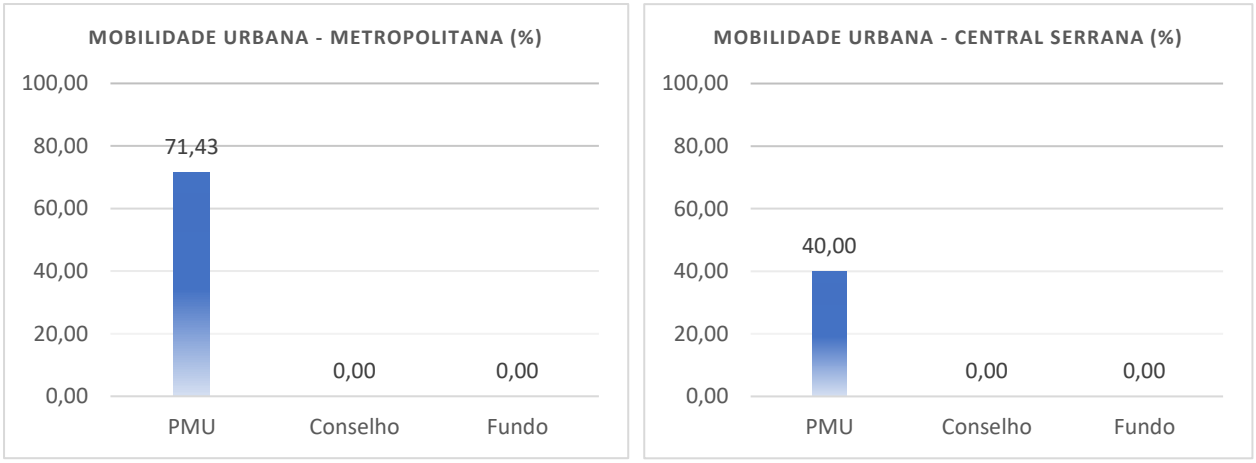


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Como esperado, a Microrregião com maior percentual de municípios com Plano de Mobilidade Urbana (PMU) é a Metropolitana: 71,43% (Gráfico 35). Apenas em Fundão e Serra não foi constatada a existência de PMU (Tabela 4). Entretanto, nesta Microrregião não foi constatada a existência de Conselho e Fundo. A Microrregião Nordeste é a única na qual nenhum município dispõe de PMU (Gráfico 43). Apenas 2 Microrregiões dispõem de municípios com Conselho Municipal de Mobilidade Urbana: Central Sul, com 14,29 %, e Rio Doce, com 16,67% (Gráficos 39 e 41).

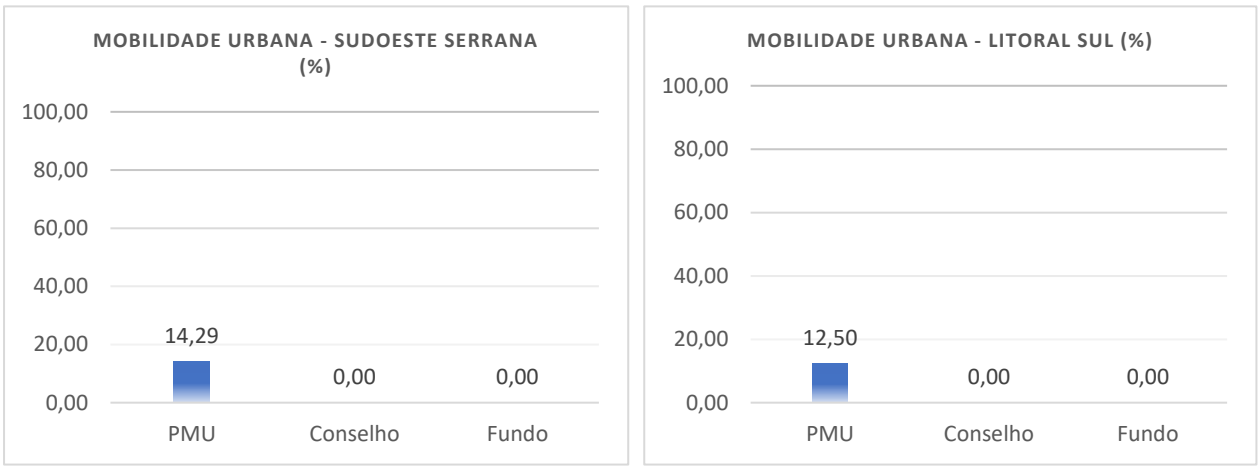
[28] Não necessariamente instituído por lei.

Gráficos 35 e 36 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em mobilidade urbana nas Microrregiões Metropolitana e Central Serrana



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

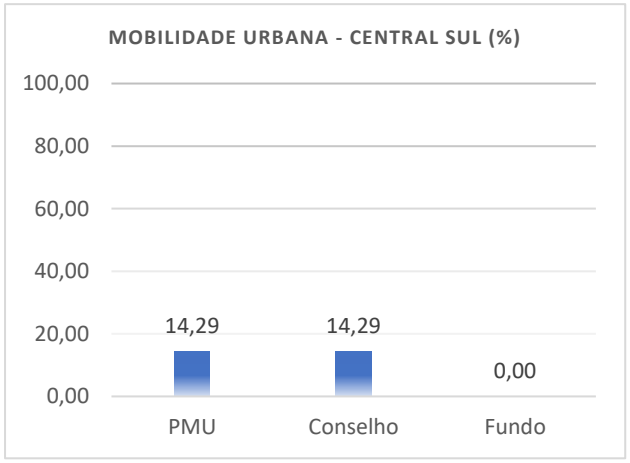
Gráficos 37 e 38 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em mobilidade urbana nas Microrregiões Sudoeste Serrana e Litoral Sul

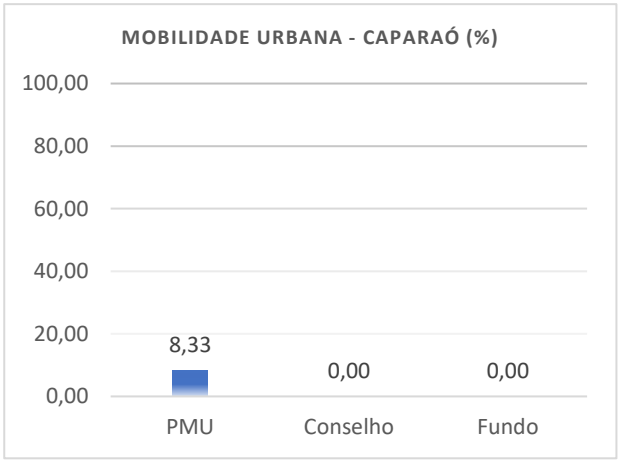


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

No que se refere aos municípios com PMU, cabe fazer uma ressalva quanto ao caso de Vitória. O município foi considerado no cômputo de municípios com PMU, no entanto, segundo a pesquisa realizada, o Plano de Vitória é de 2008, elaborado, portanto, antes da instituição da Lei nº 12.587/2012, que estabelece as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, devendo passar por uma revisão/atualização para adequá-lo à PNMU. Por outro lado, um dos Planos mais recentes é o de Vila Velha (2019/2020), intitulado Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade (PLANMOB).

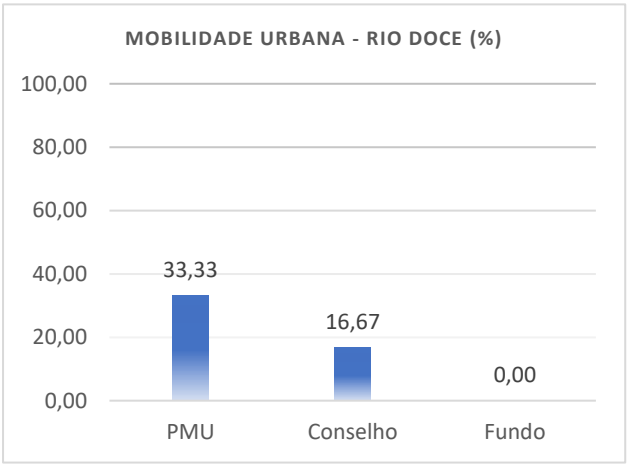
Gráficos 39 e 40 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em mobilidade urbana nas Microrregiões Central Sul e Caparaó

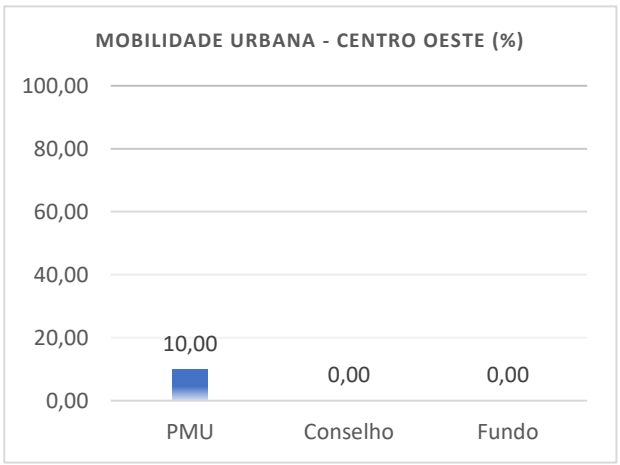




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 41 e 42 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em mobilidade urbana nas Microrregiões Rio Doce e Centro Oeste





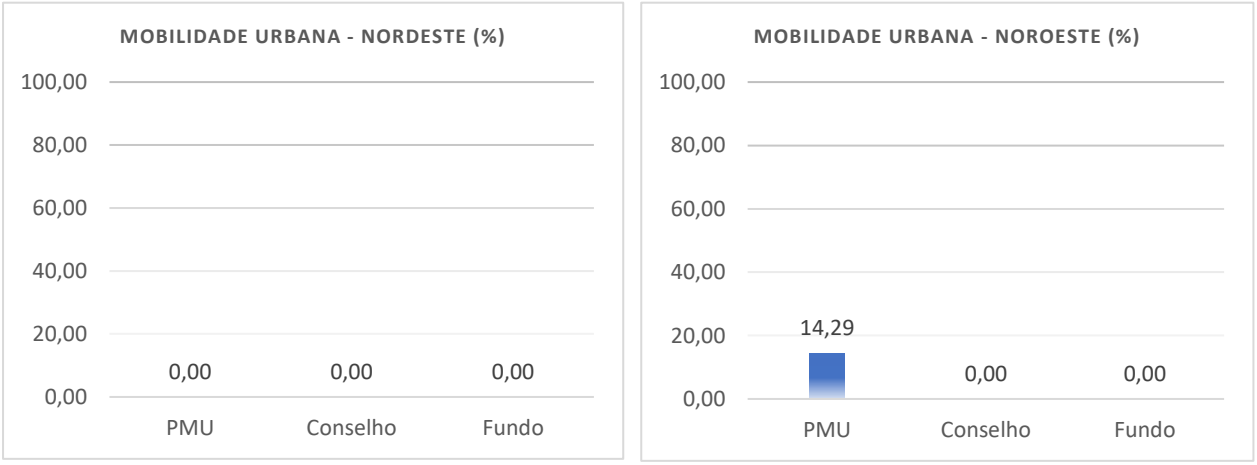
Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Cabe ressalva ainda quanto aos Conselhos Municipais de Mobilidade Urbana identificados e considerados na pesquisa. Não foram considerados os Conselhos e Fundos Municipais de Transporte e Trânsito, de Transporte Coletivo, dentre outros, presentes em vários municípios, cujas atribuições não contemplam o planejamento e a gestão dos sistemas de mobilidade urbana como um todo, em consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) - Lei nº 12.587/2012.

Dentro desse critério, foram considerados apenas os Conselhos dos municípios de Aracruz e Cachoeiro de Itapemirim. Quanto a este último, o Conselho Municipal de Mobilidade de Cachoeiro de Itapemirim (CMMOB) foi instituído pelo Plano Municipal de Mobilidade Urbana de Cachoeiro de Itapemirim (PLANMOB-Cachoeiro) – Lei nº 7.7776/2019, visando resguardar e promover a gestão democrática do PLANMOB (artigo 10). Foi criado como um órgão permanente, consultivo, propositivo e fiscalizador da execução das políticas de mobilidade (artigo 10 da Lei nº 7.7776/2019).

No caso de Aracruz, o Conselho, apesar de intitulado Conselho Municipal de Trânsito e Transportes (COMTRAT), tem atribuições em consonância com a Política Nacional de Mobilidade Urbana: I - garantir a gestão democrática e a participação popular na proposição de diretrizes destinadas ao planejamento e à aplicação dos recursos orçamentários destinados à melhoria da mobilidade urbana; II - subsidiar a formulação de políticas públicas municipais relacionadas à Política Nacional de Mobilidade Urbana; III - acompanhar a elaboração e a implementação do Plano Municipal de Mobilidade Urbana; [...]; VII – opinar sobre a circulação viária no que concerne à acessibilidade e mobilidade urbana dos pedestres; [...](Lei nº 3.966/2015, artigo 3º).

Gráficos 43 e 44 – Percentual de Municípios com instrumentos de gestão em mobilidade urbana nas Microrregiões Nordeste e Noroeste



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Nenhum município do ES possui o conjunto dos três instrumentos de gestão em mobilidade urbana (Tabela 4 e Mapa 4).

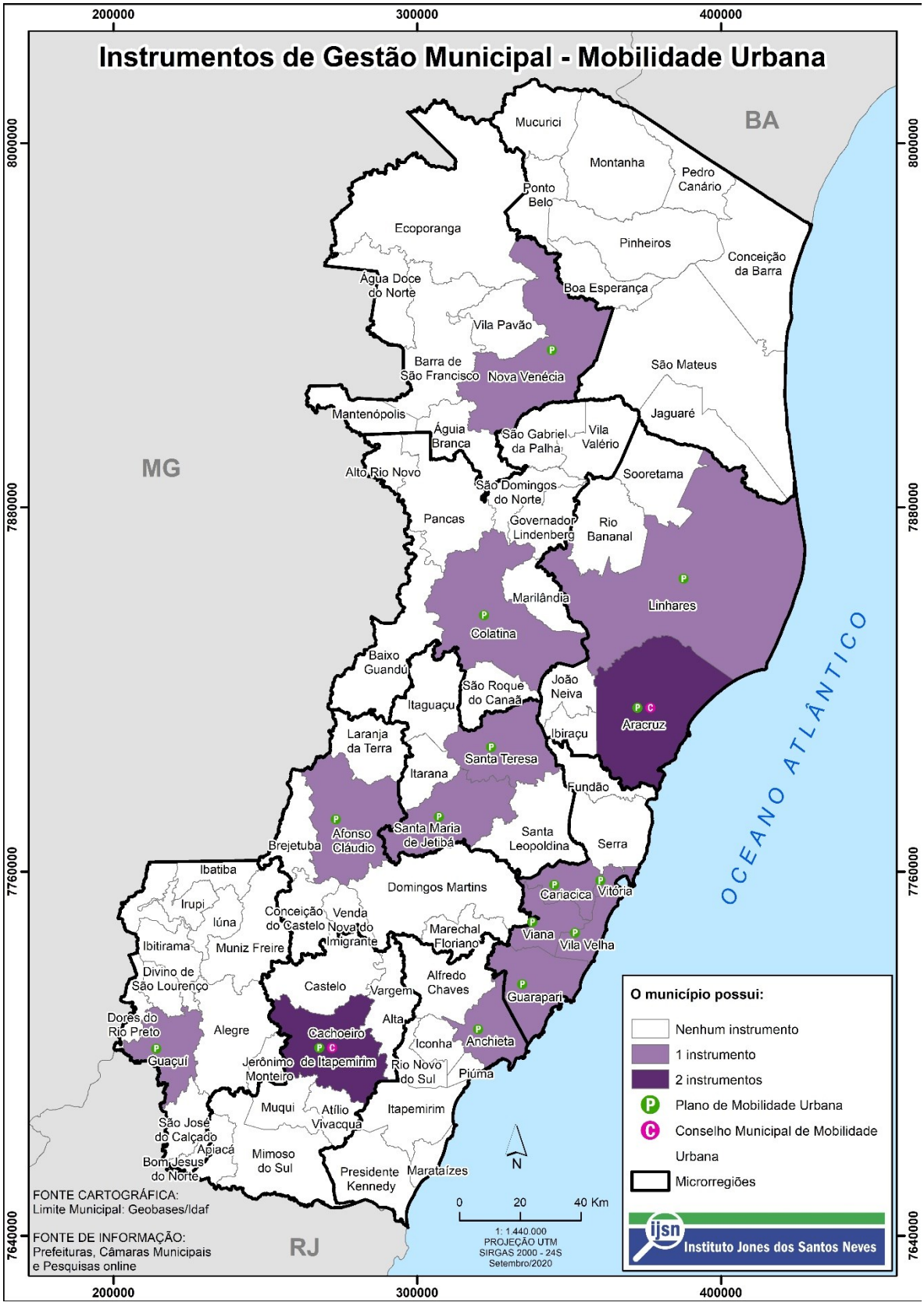
Tabela 4 – Existência de Plano, Conselho e Fundo Municipal de Mobilidade Urbana

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIO	Possui PMU	Possui Conselho	Possui Fundo
Afonso Cláudio	Afonso Cláudio	X		
Noroeste	Água Doce do Norte			
Noroeste	Águia Branca			
Caparaó	Alegre			
Litoral Sul	Alfredo Chaves			
Centro Oeste	Alto Rio Novo			
Litoral Sul	Anchieta	X		
Central Sul	Apiacá			
Rio Doce	Aracruz	X	X	
Central Sul	Atílio Vivácqua			
Centro Oeste	Baixo Guandu			
Noroeste	Barra de São Francisco			
Nordeste	Boa Esperança			
Caparaó	Bom Jesus do Norte			
Sudoeste Serrana	Brejetuba			
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	X	X	
Metropolitana	Cariacica	X		
Central Sul	Castelo			
Centro Oeste	Colatina	X		
Nordeste	Conceição da Barra			
Sudoeste Serrana	Conceição do Castelo			
Caparaó	Divino de São Lourenço			
Sudoeste Serrana	Domingos Martins			
Caparaó	Dores do Rio Preto			
Noroeste	Ecoporanga			
Metropolitana	Fundão			
Centro Oeste	Governador Lindenberg			
Caparaó	Guaçuí	X		
Metropolitana	Guarapari	X		
Caparaó	Ibatiba			
Rio Doce	Ibiraçu			
Caparaó	Ibitirama			
Litoral Sul	Iconha			
Caparaó	Irupi			
Central Serrana	Itaguaçu			
Litoral Sul	Itapemirim			
Central Serrana	Itarana			
Caparaó	Iúna			
Nordeste	Jaguaré			
Caparaó	Jerônimo Monteiro			

Rio Doce	João Neiva			
Sudoeste Serrana	Laranja da Terra			
Rio Doce	Linhares	X		
Noroeste	Mantenópolis			
Litoral Sul	Marataízes			
Sudoeste Serrana	Marechal Floriano			
Centro Oeste	Marilândia			
Central Sul	Mimoso do Sul			
Nordeste	Montanha			
Nordeste	Mucurici			
Caparaó	Muniz Freire			
Central Sul	Muqui			
Noroeste	Nova Venécia	X		
Centro Oeste	Pancas			
Nordeste	Pedro Canário			
Nordeste	Pinheiros			
Litoral Sul	Piúma			
Nordeste	Ponto Belo			
Litoral Sul	Presidente Kennedy			
Rio Doce	Rio Bananal			
Litoral Sul	Rio Novo do Sul			
Central Serrana	Santa Leopoldina			
Central Serrana	Santa Maria de Jetibá	X		
Central Serrana	Santa Teresa	X		
Centro Oeste	São Domingos do Norte			
Centro Oeste	São Gabriel da Palha			
Caparaó	São José do Calçado			
Nordeste	São Mateus			
Centro Oeste	São Roque do Canaã			
Metropolitana	Serra			
Rio Doce	Sooretama			
Central Sul	Vargem Alta			
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante			
Metropolitana	Viana	X		
Noroeste	Vila Pavão			
Centro Oeste	Vila Valério			
Metropolitana	Vila Velha	X		
Metropolitana	Vitória	X		
	Total	**15**	**2**	**0**

Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Mapa 4 – Existência de instrumentos de Gestão em Saneamento Básico

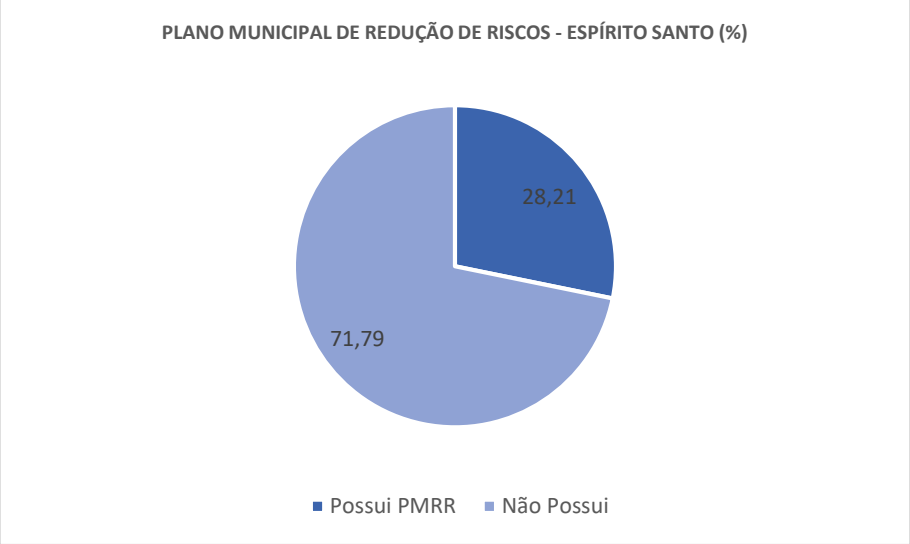


Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

3.5. Plano Municipal de Redução de Riscos

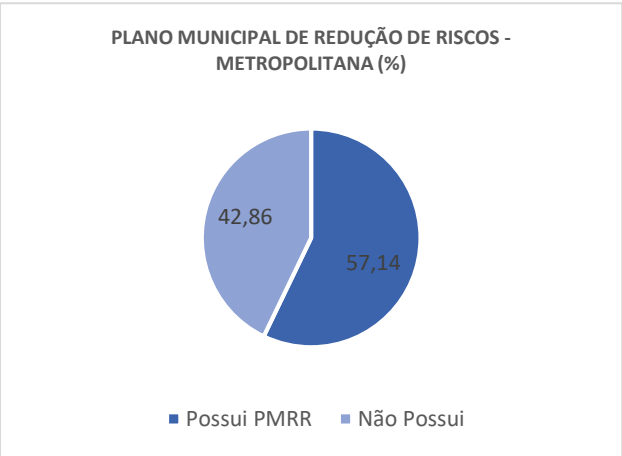
Apenas 28,21% dos municípios do Espírito Santo dispõem de Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR). As Microrregiões Central Serrana e Metropolitana possuem o maior percentual de municípios com PMRR, com 60,00% e 57,14%, respectivamente (Gráficos 46 e 47). A pior situação refere-se às Microrregiões Nordeste e Noroeste, que não possuem municípios com PMRR (Gráficos 54 e 55).

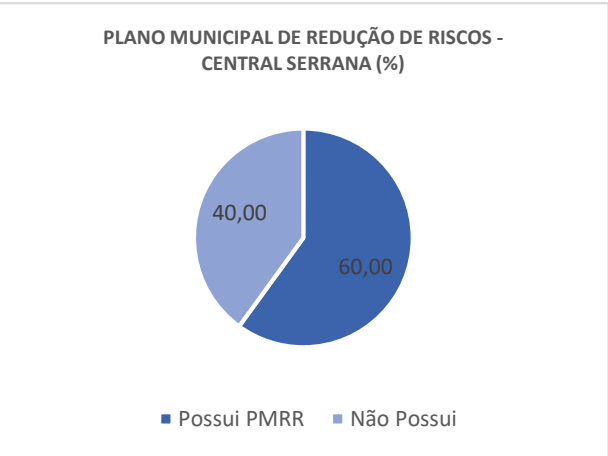
Gráfico 45 – Percentual de Municípios com Plano de Redução de Riscos no ES



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

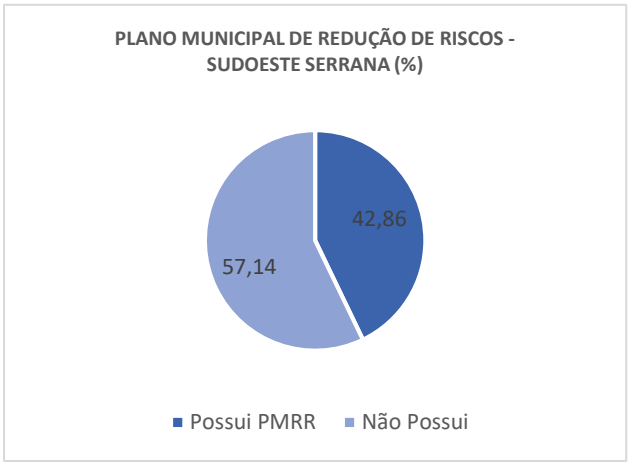
Gráficos 46 e 47 – Percentual de Municípios com Plano de Redução de Riscos nas Microrregiões Metropolitana e Central Serrana

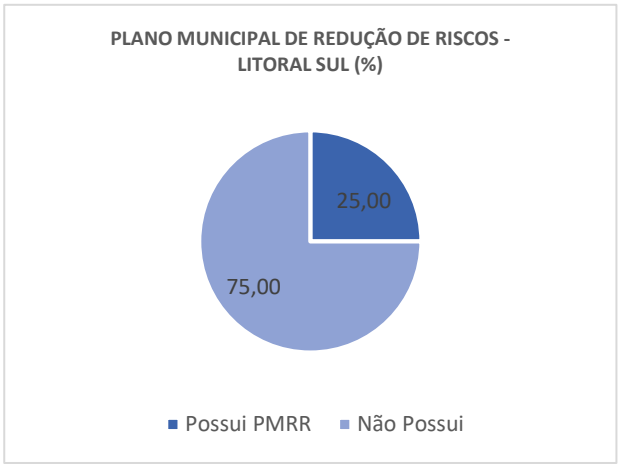




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

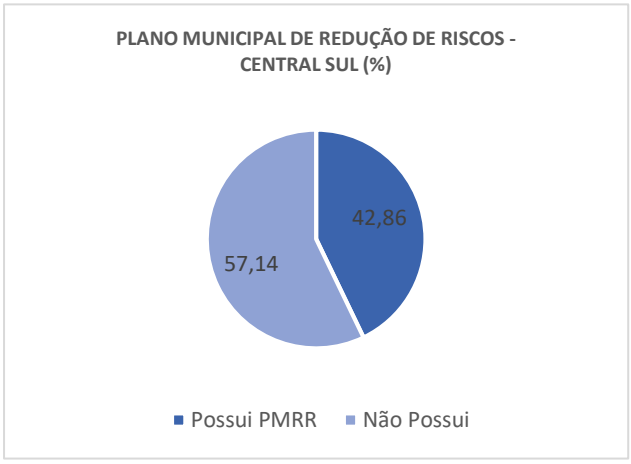
Gráficos 48 e 49 – Percentual de Municípios com Plano de Redução de Riscos nas Microrregiões Sudoeste Serrana e Litoral Sul

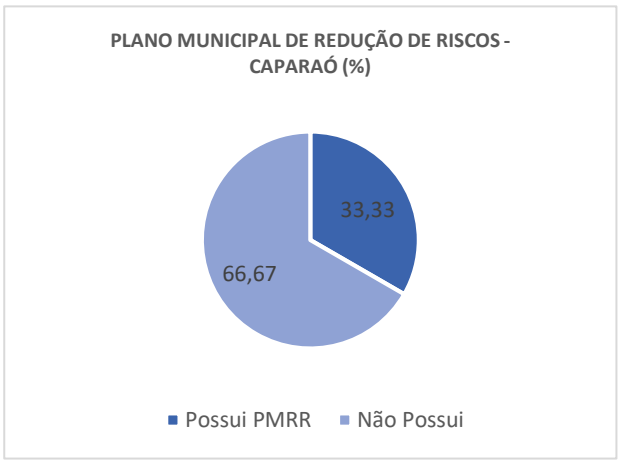




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 50 e 51 – Percentual de Municípios com Plano de Redução de Riscos nas Microrregiões Central Sul e Caparaó





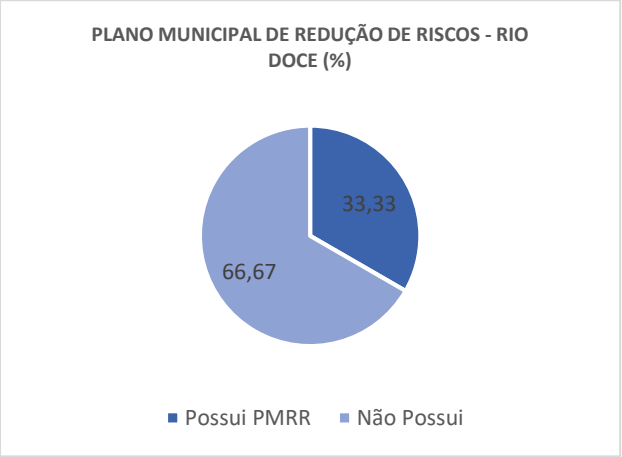
Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

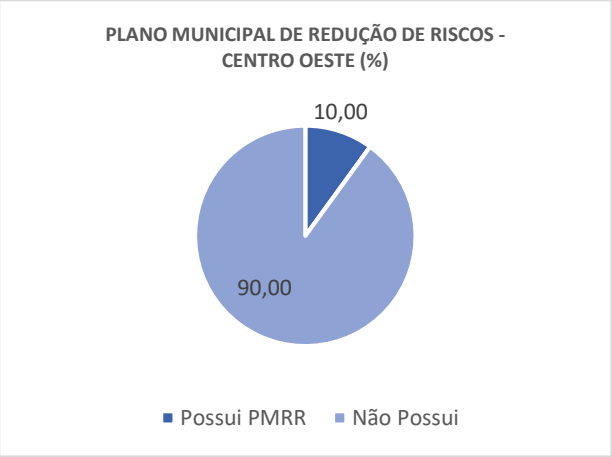
Dos 22 PMRR identificados no estado, 17 foram elaborados por iniciativa do Governo do Estado, por meio da Secretaria de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (SEDURB), visando apoiar tecnicamente alguns municípios capixabas para a prevenção e redução de risco geológico e de inundação.[29]

[29] Fonte: Site da SEDURB. Disponível em: https://sedurb.es.gov.br/plano-de-reducao-de-risco-2#:~:text=O%20Plano%20Municipal%20de%20Redu%C3%A7%C3%A3o,risco%20de%20deslizamento%20de%20encostas.

Segundo a SEDURB, “a escolha dos 17 municípios selecionados foi baseada em relatório da Defesa Civil Estadual, que realizou estudo e levantamento das decretações de Situação de Emergência, com os registros de ocorrências de desastres relacionados com chuvas nos últimos 10 anos”. [30] Os municípios com PMRR estão identificados na Tabela 5 e Mapa 5 (ver Tabela em Anexo para maior detalhamento).

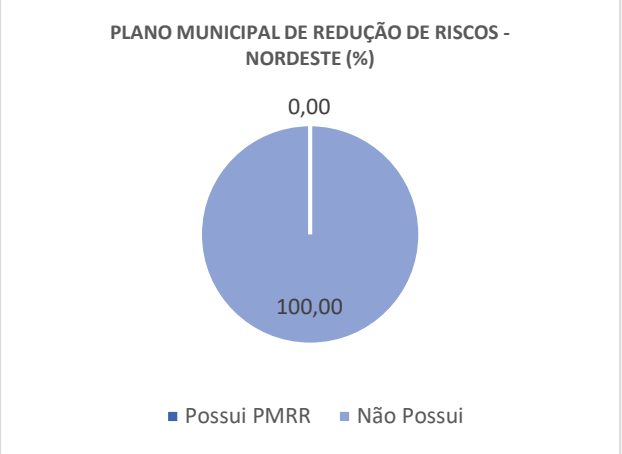
Gráficos 52 e 53 – Percentual de Municípios com Plano de Redução de Riscos nas Microrregiões Rio Doce e Centro Oeste

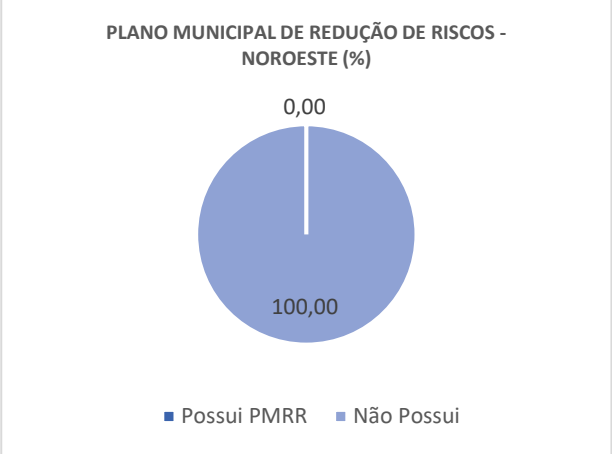




Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Gráficos 54 e 55 – Percentual de Municípios com Plano de Redução de Riscos nas Microrregiões Nordeste e Noroeste





Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

[30] Fonte: Site da SEDURB. Disponível em: https://sedurb.es.gov.br/plano-de-reducao-de-risco-2#:~:text=O%20Plano%20Municipal%20de%20Redu%C3%A7%C3%A3o,risco%20de%20deslizamento%20de%20encostas.

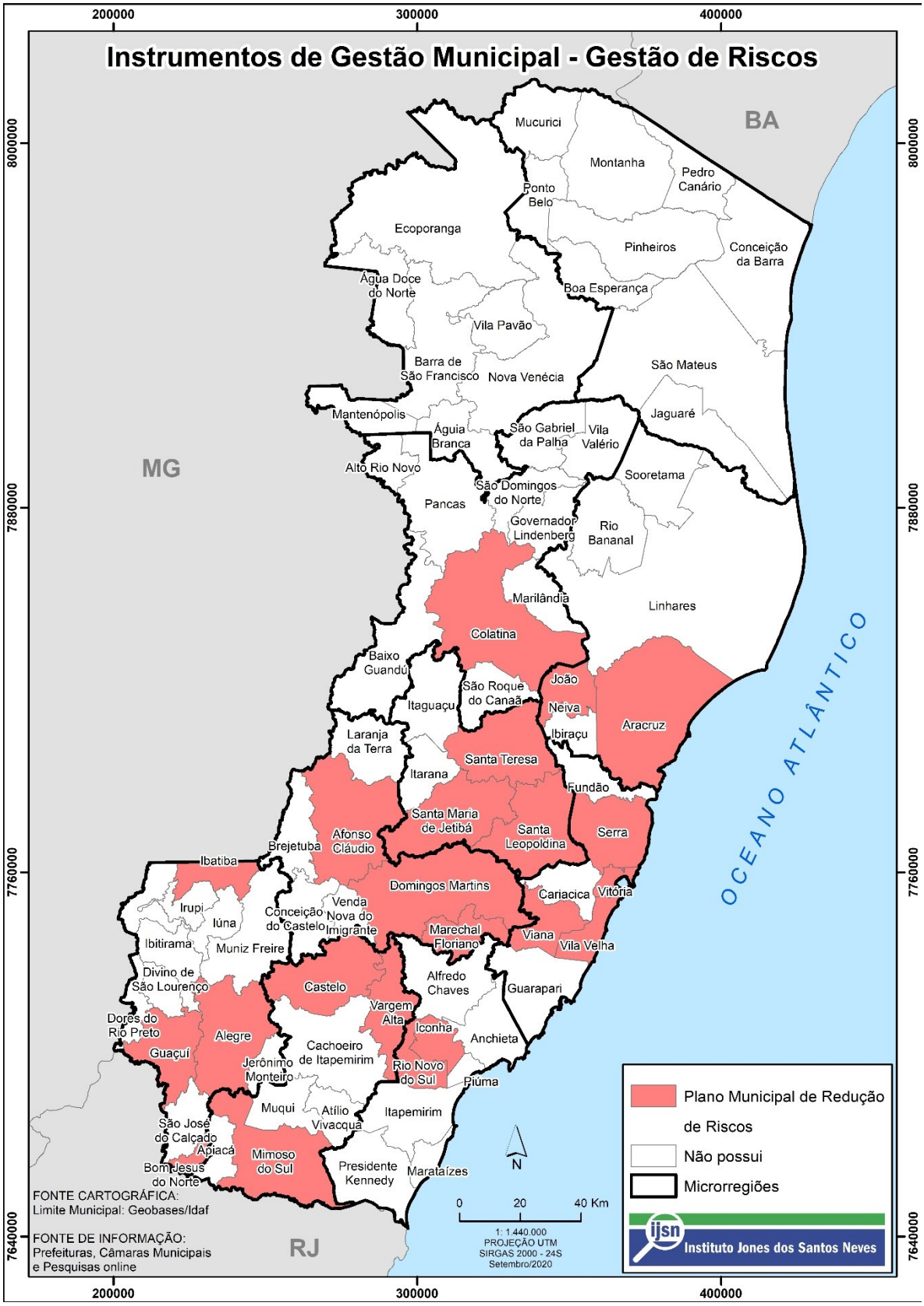
Tabela 5 – Existência de Plano Municipal de Redução de Riscos

MICRORREGIÃO	MUNICÍPIO	Possui PMRR
Afonso Cláudio	Afonso Cláudio	X
Noroeste	Água Doce do Norte	
Noroeste	Águia Branca	
Caparaó	Alegre	X
Litoral Sul	Alfredo Chaves	
Centro Oeste	Alto Rio Novo	
Litoral Sul	Anchieta	
Central Sul	Apiacá	
Rio Doce	Aracruz	X
Central Sul	Atilio Vivacqua	
Centro Oeste	Baixo Guandu	
Noroeste	Barra de São Francisco	
Nordeste	Boa Esperança	
Caparaó	Bom Jesus do Norte	X
Sudoeste Serrana	Brejetuba	
Central Sul	Cachoeiro de Itapemirim	
Metropolitana	Cariacica	
Central Sul	Castelo	X
Centro Oeste	Colatina	X
Nordeste	Conceição da Barra	
Sudoeste Serrana	Conceição do Castelo	
Caparaó	Divino de São Lourenço	
Sudoeste Serrana	Domingos Martins	X
Caparaó	Dores do Rio Preto	
Noroeste	Ecoporanga	
Metropolitana	Fundão	
Centro Oeste	Governador Lindenberg	
Caparaó	Guaçuí	X
Metropolitana	Guarapari	
Caparaó	Ibatiba	X
Rio Doce	Ibiraçu	
Caparaó	Ibitirama	
Litoral Sul	Iconha	X
Caparaó	Irupi	
Central Serrana	Itaguaçu	
Litoral Sul	Itapemirim	
Central Serrana	Itarana	
Caparaó	Iúna	
Nordeste	Jaguaré	
Caparaó	Jerônimo Monteiro	

Rio Doce	João Neiva	X
Sudoeste Serrana	Laranja da Terra	
Rio Doce	Linhares	
Noroeste	Mantenópolis	
Litoral Sul	Marataízes	
Sudoeste Serrana	Marechal Floriano	X
Centro Oeste	Marilândia	
Central Sul	Mimoso do Sul	X
Nordeste	Montanha	
Nordeste	Mucurici	
Caparaó	Muniz Freire	
Central Sul	Muqui	
Noroeste	Nova Venécia	
Centro Oeste	Pancas	
Nordeste	Pedro Canário	
Nordeste	Pinheiros	
Litoral Sul	Piúma	
Nordeste	Ponto Belo	
Litoral Sul	Presidente Kennedy	
Rio Doce	Rio Bananal	
Litoral Sul	Rio Novo do Sul	X
Central Serrana	Santa Leopoldina	X
Central Serrana	Santa Maria de Jetibá	X
Central Serrana	Santa Teresa	X
Centro Oeste	São Domingos do Norte	
Centro Oeste	São Gabriel da Palha	
Caparaó	São José do Calçado	
Nordeste	São Mateus	
Centro Oeste	São Roque do Canaã	
Metropolitana	Serra	X
Rio Doce	Sooretama	
Central Sul	Vargem Alta	X
Sudoeste Serrana	Venda Nova do Imigrante	
Metropolitana	Viana	X
Noroeste	Vila Pavão	
Centro Oeste	Vila Valério	
Metropolitana	Vila Velha	X
Metropolitana	Vitória	X
	Total	**22**

Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

Mapa 5 – Existência de Plano Municipal de Redução de Riscos



Fonte: Sites Prefeituras, Câmaras Municipais, dentre outros. Elaboração: IJSN

4. Considerações Finais

Os municípios do Espírito Santo ainda têm muito o que avançar em sua estrutura de gestão de setoriais que podem ser consideradas estruturadoras do território, como Habitação, Mobilidade e Saneamento, em consonância com o arcabouço legal da Política Urbana (CF 88 e Estatuto da Cidade) e com as Políticas e Planos Nacionais.

Menos de 20% dos municípios capixabas dispõem de Planos Municipais de Habitação e Mobilidade Urbana. Acredita-se que, de fato, os resultados reflitam a situação do estado, de baixo percentual de municípios com PLHIS e PMU. No entanto, cabe ressaltar a dificuldade na sua identificação por meio da pesquisa online, considerando que, na maioria dos casos, não foram instituídos por lei e nem publicizados adequadamente nos portais municipais, o que não invalida os resultados da pesquisa.

A elaboração desses Planos é imprescindível para os municípios terem acesso aos recursos e programas federais. No caso da Habitação, importa lembrar que os municípios são parte integrante do SNHIS, sendo agentes fundamentais na efetivação da política de habitação no território. Quanto aos Planos de Mobilidade Urbana, os prazos para sua elaboração foram prorrogados recentemente, conforme já mencionado.

Apenas o percentual de municípios com Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou similar é significativo no Espírito Santo, sendo acima de 60%. Quase sempre os Conselhos de Política Urbana são criados através do próprio Plano Diretor Municipal e de fato encontram-se em atividade. Quanto aos demais, é importante destacar que a institucionalização dos Conselhos por meio de lei não garante que estejam em funcionamento, sendo um instrumento efetivo na gestão e no controle social das políticas setoriais dos municípios. Visto que alguns portais municipais disponibilizam uma listagem acerca dos Conselhos atualmente em atividade, assim como respectivas informações, como atas, resoluções, etc., é possível observar que muitos Conselhos instituídos e/ou regulamentados por lei não estão em atividade. Isso foi percebido com certa frequência no caso dos Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social, que representam o segundo maior percentual no ES entre os Conselhos pesquisados.

No caso específico de Saneamento, os resultados devem ser relativizados. São poucos os Conselhos exclusivos ou mesmo compartilhados com outras políticas (Ex.: Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento), tendo em vista que geralmente a política de saneamento é absorvida pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, apesar do mesmo nem sempre tratar da política de saneamento com a devida atenção.

Quanto aos Conselhos Municipais de Mobilidade Urbana os resultados foram muito baixos (apenas 2 municípios) pois não foram considerados na pesquisa os Conselhos de Transporte, Trânsito, etc., cujas atribuições instituídas por lei não contemplam a política de mobilidade urbana como um todo, em consonância com a PNMU (limitam-se a deliberações de tarifas, transporte coletivo, etc.). Além disso, os Conselhos de Política Urbana costumam absorver esse tema, mas nem sempre com a atenção requerida.

Os resultados para Fundos Municipais foram expressivos no caso da Habitação: quase 90% dos municípios do Espírito Santo dispõem de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social. Conforme já citado, por certo tem relação com a necessidade de sua instituição para que os municípios recebam recursos da União por meio do SNHIS/ FNHIS. Metade dos municípios capixabas dispõem de Fundos de Desenvolvimento Urbano ou similar, que devem contemplar as áreas de mobilidade, saneamento, etc. Desta forma, entende-se que isso pode justificar o baixo percentual de municípios com Fundos Municipais exclusivos de Saneamento Básico e Mobilidade Urbana.

É necessário destacar também os avanços, como a existência de Plano Municipal de Saneamento Básico em todos os municípios capixabas, a maioria recentemente concluídos/atualizados, e as iniciativas importantes, como a do Governo do Estado em promover e apoiar tecnicamente a elaboração de Planos Municipais de Redução de Riscos para dezessete municípios, priorizados conforme a ocorrências de desastres nos últimos anos. Além desses dezessete, apenas mais cinco municípios do estado dispõem de PMRR, sendo que o de Vila Velha foi recentemente concluído.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006**: Regulamenta a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005, que 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. Brasília: Presidência da República, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010**: Regulamenta a Lei no 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 8.141, de 20 de novembro de 2013**: Dispõe sobre o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB, institui o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Acompanhamento da Implementação do PNSB e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2001)**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

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. Brasília: Congresso Nacional, 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007**: Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

BRASIL. Política Nacional de Resíduos Sólidos (2010). **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**: Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2010.

BRASIL. Política Nacional de Mobilidade Urbana (2012). **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**: Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

BRASIL. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**: Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres. Brasília: Congresso Nacional, 2012.

BRASIL. **Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020**: Altera a Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, para dispor sobre a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana pelos Municípios. Brasília: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**: Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília: Congresso Nacional, 2020.

BRASIL. Cadernos MCidades: **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

BRASIL. **Plano Nacional de Habitação (PlanHab)**. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

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

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Conselhos: Instrumentos de Gestão Democrática**. Nota Técnica 46. Vitória: 2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.