

Eixo – Desenvolvimento Urbano e Rural nos Municípios e Direito à Cidade

Para o PT, todas as pessoas que vivem no município têm direito a um desenvolvimento urbano e rural socialmente equilibrado, ambientalmente sustentável, com direito à ampliação da participação política.

Para o PT, todas as pessoas que vivem na cidade têm direito a ela: direito à moradia digna e à terra urbanizada; direito ao saneamento ambiental; direito à mobilidade, ao transporte público e ao trânsito seguro; direito à inclusão social e à participação política e cidadã. Para o PT, todas as pessoas têm direito de viver em uma cidade que, por meio de seu governo, tenha como orientação a redução das desigualdades; a sustentabilidade financeira e socioambiental; o combate à discriminação de grupos sociais e étnico-raciais; o combate à segregação urbana e às limitações à diversidade socioespacial; o compromisso com a função social da cidade e da propriedade.

Garantir o direito à cidade é garantir o direito à moradia digna com saneamento básico – água encanada, rede de esgoto, coleta de lixo, drenagem das águas pluviais. Direito ao deslocamento seguro, com o sistema viário priorizado para as viagens por transporte coletivo, a pé ou de bicicleta. Direito a equipamentos públicos de cultura, lazer, educação, saúde nas cercanias da moradia. Acesso a equipamentos públicos em qualquer lugar da cidade, sem discriminação ou constrangimento. Direito à água limpa nos rios e córregos, a respirar sem poluição atmosférica, à convivência sem poluição sonora. Na construção desse direito, devem estar garantidos os princípios da sustentabilidade, equidade e justiça social, e principalmente, que todos os habitantes da cidade possam tomar parte do processo de decisão sobre os temas que afetam suas vidas.

A transição ecológica nas cidades deve ter como meta contribuir para o controle das mudanças climáticas e a mitigação dos efeitos de eventos extremos, como chuvas muito volumosas que ocasionam enchentes e deslizamentos, ou as secas prolongadas que afetam o abastecimento de água e as atividades agropecuárias. Contribui para a redução das emissões de gases de efeito estufa, com a conversão da frota de ônibus e outros veículos do poder público municipal para sistemas de propulsão menos poluentes, assim como a multiplicação de parques e intensa arborização no espaço urbano.

Para o PT, todas as pessoas que vivem nas áreas rurais dos municípios têm direito à qualidade de vida; a uma reforma agrária que promova políticas e ações socioeconômicas ambientalmente sustentáveis; a apoio técnico para a agricultura familiar, com acesso à tecnologias agroecológicas; ao planejamento e zoneamento das atividades agropecuárias no município; à manutenção das unidades de conservação, de áreas de proteção e recuperação de mananciais e das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e de Reserva Legal nas propriedades rurais, além da proteção de terras indígenas, quilombolas e de comunidades tradicionais.

A transição ecológica no meio rural se expressa na adoção da agroecologia, tendo como objetivo a produção de alimentos saudáveis, com redução gradativa do uso de agrotóxicos até sua eliminação completa, o que, neste momento, impõe esforços adicionais, considerando a estagnação dos processos de reforma agrária, a liberação desenfreada, pelo governo Bolsonaro, do uso de novos agrotóxicos e o avanço do agronegócio sobre pequenas propriedades. O estímulo ao cooperativismo, o apoio técnico à agricultura familiar e as compras de produtos *in natura* pelo poder público são fundamentais para um desenvolvimento socioeconômico inclusivo no campo.

Atualmente, 17 em cada 20 brasileiros moram em cidades pequenas, médias e grandes. Em poucas décadas, o país predominantemente rural se urbanizou. A industrialização levou grandes contingentes de trabalhadores e trabalhadoras do campo para a cidade e de regiões mais pobres para as mais ricas, em busca de melhores oportunidades de trabalho, de renda e de condições de vida. Nas cidades, boa parte dos trabalhadores e trabalhadoras, sem salários suficientes para ter acesso à moradia formal, teve que se acomodar nas moradias precárias em favelas e cortiços, palafitas ou nos loteamentos irregulares nas periferias, sem infraestrutura, sem asfalto e sem transporte público adequado.

Nos anos 1970, houve a retomada das lutas dos movimentos populares e das reivindicações por melhoria na infraestrutura urbana e melhores condições de vida. A união desses movimentos sociais com as associações profissionais de arquitetos, geógrafos, assistente sociais, sindicatos e ONGs deu origem ao Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU), que se formalizou nos anos 80, com o objetivo de lutar pela reforma urbana, ganhando destaque no contexto do processo de redemocratização do país.

A luta pela reforma urbana alcançou uma importante vitória com a inserção do capítulo da política urbana na Constituição de 1988 e sua regulamentação após onze anos no [Estatuto das Cidades](#)¹, que prevê as funções sociais da propriedade e da cidade e instrumentos para que o município, ao implementá-los, caminhe na construção do direito à cidade para todos e todas.

No governo do Presidente Lula, foram criados, em 2003, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, cumprindo o histórico compromisso político com os movimentos de luta pela reforma urbana, e também, como uma nova forma de enfrentar as principais questões urbanas do país, priorizando a construção democrática de políticas e programas, em parceria com os movimentos sociais, estados e municípios.

Os 13 anos de existência do Ministério das Cidades foram marcados por avanços importantes na reestruturação institucional e legal do setor urbano no país. Foram formulados e implementados a Política Nacional de Saneamento Básico, Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano, Política e o Sistema Nacional de Habitação, o marco nacional para a Regularização Fundiária Urbana, além do Sistema de Conferências das Cidades. Em parceria com outros ministérios, foram formuladas também a Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Desastres e Defesa Civil e o Plano Nacional para Adaptação à Mudança do Clima. Foi também um período de investimentos sem precedentes na história, realizados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em transporte, saneamento e urbanização de assentamentos e no Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Os governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma trouxeram avanços importantes com os programas Reforma Agrária – promotora de desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentável – e Luz para Todos, que procurou universalizar o acesso à energia elétrica. Instituíram a Política Nacional de Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais, Programa de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), o aumento do crédito e seguro no campo, com linhas especiais do PRONAF e o Garantia Safra. O PAC também melhorou a segurança hídrica em regiões como o semiárido Nordeste, realizando obras de grandes canais, adutoras, barragens e perímetros de irrigação, como a Integração do Rio São Francisco, entre outros.

Nesse período, o governo brasileiro tornou-se signatário e teve participação relevante nos foros internacionais para a construção de um conjunto de acordos globais, entre os quais destacam-se a [Nova](#)

¹ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo "Política urbana" da Constituição Brasileira.

Agenda Urbana e a Agenda 2030² para o Desenvolvimento Sustentável, o Acordo de Paris sobre a Mudança do Clima³ e o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres⁴. Esses acordos expressam um consenso mundial sobre a urgência dos temas da sustentabilidade, construção de resiliência às mudanças climáticas e redução das desigualdades.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas, reconhece, pela primeira vez, as cidades como entes capazes de impulsionar o desenvolvimento sustentável e os governos locais como aliados estratégicos no cumprimento deste desafio. **A ODS 11, Tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis**, pode ser considerada uma síntese da dimensão urbana e ambiental desses acordos globais, apontando na mesma direção da estratégia da transição ecológica, que demanda a articulação das políticas de habitação, mobilidade, saneamento e meio ambiente com as políticas sociais e de desenvolvimento econômico local.

As dimensões continentais do país demandam ainda que a elaboração das estratégias locais considere as especificidades culturais e bioclimáticas das nossas regiões. Na Amazônia, onde estão 73% das unidades de conservação do país e a maior biodiversidade do planeta, os núcleos urbanos são pouco dinâmicos, vulneráveis, instáveis e tensionados pelo acelerado processo de ocupação da fronteira agropecuária, por grandes projetos econômicos de exploração de recursos naturais e por intensa atividade predatória. Esse processo de ocupação e urbanização exige políticas públicas específicas e adequadas a essas características.

O cenário atual é extremamente desafiador para nossos prefeitos e prefeitas, vereadoras e vereadores em diversos aspectos. A questão climática já vinha impondo um sentido de urgência na mudança de estratégia das políticas urbanas, em especial a de mobilidade, de urbanização dos assentamentos precários e da prevenção e mitigação de risco. Além disso, as novas tecnologias digitais e de informação já estão alterando o modo como a cidade se reproduz, incidindo na produção, no comércio, nos serviços, nas relações de trabalho e, inclusive, na forma como as pessoas convivem.

O surgimento da pandemia do novo **coronavírus**⁵ e da COVID-19, desnuda toda a desigualdade e iniquidade da vida urbana atual. Desde a insuficiência e má distribuição dos equipamentos de saúde, passando pela absurda concentração de renda até a precariedade das condições de vida nas favelas e cortiços onde até a necessidade de isolamento social para preservar vidas não é factível. O seu enfrentamento coloca novas questões, como, por exemplo, os termos em que se dará a retomada da economia e a superação do quadro recessivo.

Este cenário exigirá liderança política no planejamento e na articulação regional, aplicação dos instrumentos de regulação que contribuam no enfrentamento dessas duas urgências, a climática e a pandemia, e ainda, criatividade para estabelecer novas estratégias de organização, participação popular

² <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>

³ O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países Parte da UNFCCC para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de enviar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais.

⁴ Após quatro dias de discussão e uma sessão de negociação final de mais de 30 horas, os 187 Estados que compareceram à Terceira Conferência Mundial da ONU para a Redução de Riscos de Desastres, em Sendai (Japão), adotaram a Declaração de Sendai e o Marco para a Redução de Riscos de Desastres 2015-2030. Com a adoção do novo programa, mortes, destruição e deslocamentos causados por desastres naturais podem ser significativamente reduzidos até 2030.

⁵ A COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, que apresenta um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios mais graves (site do MS).

e de financiamento, considerando o desmonte dos programas federais ([link para o texto complementar “retrocessos no eixo desenvolvimento urbano e rural e direito à cidade”](#)) de financiamento de habitação, saneamento, mobilidade e a extinção dos mecanismos de articulação entre o governo federal e os estados e municípios.

Para responder a estes desafios, é vital que se adote a perspectiva da transição ecológica nos municípios como uma frente central de implementação do projeto do Partido dos Trabalhadores.

1. Desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda no município

Os princípios e as diretrizes da Transição Ecológica podem e devem ser materializados no plano econômico, a partir de políticas impulsionadas pelo estado em nível local e regional, visando desenvolver iniciativas que se caracterizem pela economia de baixo carbono, minimizando os impactos ambientais e agregando valor à produção. Sob os efeitos da crise sanitária do novo coronavírus e da crise econômica e fiscal, será fundamental que os municípios potencializem as vocações econômicas no plano local e regional, articulando as cidades, as universidades e centros de pesquisa para fortalecer iniciativas no campo da produção agroecológica e agroflorestal, da pesca, da indústria, do turismo e dos serviços que gerem emprego e renda.

É preciso realizar políticas que fortaleçam a criação de micro e pequenas empresas, de associações e cooperativas com apoio técnico e formação profissional, ações necessárias para o sucesso dessas iniciativas. Nossos prefeitos e nossas prefeitas devem liderar processos que permitam construir alternativas econômicas integradas nas regiões que não tenham como motor ações ambientais predatórias e superexploração do trabalho. Nos estados governados por forças progressistas e de esquerda, será fundamental motivar e articular políticas em cada território. Devemos estar fortemente comprometidos com a garantia de emprego e a geração de emprego e renda, crescimento da atividade econômica, fortalecimento das políticas sociais e com a luta para superação do desequilíbrio federativo fiscal, isto é, para mudanças nos processos de repartição de recursos que geram assimetrias e desigualdades entre os municípios e entre estes e os demais entes da federação.

2. Desenvolvimento agroecológico com sustentabilidade socioambiental

A agricultura familiar com princípios agroecológicos garante a manutenção de variedades e cultivos locais. Este fator aumenta a agrobiodiversidade, o que permite também resgate dos conhecimentos locais das práticas tradicionais de manejo como possibilidade concreta de implementação de um processo democrático de desenvolvimento rural sustentável. A queda de renda e a redução de apoio institucional e financeiro para aquela parcela de agricultores que produz os alimentos que efetivamente chegam à mesa colocam em risco a segurança alimentar da população.

O planejamento do município deve ter um olhar integrado sobre suas áreas rurais e urbanas. Deve inibir o espraiamento das periferias e valorizar produção local e a agricultura familiar.

3. Moradia Digna

No Brasil, a industrialização e a urbanização não reduziram a situação de iniquidade na distribuição de renda, nem do acesso à moradia para os mais pobres. Nossas cidades são produtos de uma das

sociedades mais desiguais do mundo. No território, essa desigualdade se materializa na segregação socioespacial das nossas periferias e nas moradias precárias nas favelas.

Há um cenário dramático nas nossas cidades, e os governos municipais são uma frente de atuação fundamental para desenvolver estratégias de resiliência, tanto para mitigar os efeitos aos eventos extremos ligados às mudanças climáticas, quanto para lidar com a emergência sanitária da pandemia do coronavírus. Em ambos os casos, o combate às desigualdades por meio do acesso à moradia e da melhoria das condições de habitabilidade ganham centralidade e um sentido de urgência, pois ainda que estes eventos atinjam a todos indiscriminadamente, os impactos são mais dramáticos para os mais pobres que estão mais vulneráveis porque se concentram nas áreas de risco e assentamentos precários, com limitado acesso a serviços e a outros recursos.

Os instrumentos e planos locais de habitação, prevenção de risco e plano diretor, formulados nos últimos anos, terão de ser revisitados à luz do desmonte do financiamento federal para os programas de habitação e da limitação dos recursos municipais. Revisitá-los, significa preservar os avanços e incorporar como novos componentes da estratégia urbana, as diretrizes da transição ecológica e da emergência sanitária da COVID-19.

4. Recursos Hídricos e Saneamento básico

4.1. Recursos Hídricos

A água é um bem comum, essencial à vida e um direito humano e de todos os seres da natureza.

O Brasil possui as maiores reservas de água doce do mundo, o que não evita que haja restrições crescentes na sua disponibilidade. Isso ocorre não apenas pela distribuição desigual no território, onde, por exemplo, a bacia hidrográfica do rio Amazonas detém 71,1% da vazão nacional. A visão corrente de que essa abundância na região Norte, a escassez no Nordeste e o equilíbrio nas demais regiões se traduz em serviços de saneamento para a população não corresponde à realidade.

Regiões como o Sul e o Sudeste estão sendo afetadas pelo crescente desmatamento na Amazônia e do Cerrado, decorrente da expansão da fronteira agrícola, o que já ocasiona redução das chuvas e do reabastecimento dos aquíferos nas regiões Sudeste e Centro Oeste, com a seca atingindo até partes da região Sul.

O aumento do aquecimento global irá agravar a situação de escassez dos recursos hídricos com a ampliação dos conflitos pelo controle e acesso à água, o que já acontece na usurpação por grandes fazendeiros em detrimento de agricultores familiares ou por indústrias de uso intensivo de água, desrespeitando o preceito legal de prioridade para o abastecimento público.

Com a escassez, surgem as propostas de considerá-la como mera mercadoria que pode ser apropriada de forma privada. Os projetos de criação de “mercados da água” vão nesse sentido.

A redução e o controle rigorosos do desmatamento, objetivando atingir a meta zero e a utilização com maior produtividade de terras já destinadas à produção agropecuária, sem a incorporação de novas áreas florestadas, são condições para minorar os efeitos das mudanças climáticas na disponibilidade hídrica.

A poluição ocasionada pelo despejo de esgoto doméstico sem tratamento, o lixo que chega nos rios, os resíduos de agrotóxicos e medicamentos afetam a qualidade da água e, muitas vezes, a quantidade em condições de uso.

Os municípios têm papel relevante para melhorar a gestão da água, por meio do controle do uso e ocupação do solo e da adequada regulação dos serviços de saneamento dos quais tem a titularidade, estabelecendo a obrigação de preservar os mananciais.

Outro aspecto importante para os governos de prefeitas e prefeitos do PT é a construção participativa do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), com o máximo de envolvimento das comunidades, dos catadores e dos demais atores envolvidos na cadeia de resíduos sólidos (produtores que geram resíduos, consumo e pós-consumo, comerciantes, distribuidores, importadores, prestadores de serviço público ou privado de manejo de resíduos sólidos e consumidores).

O PGIRS é um dos mais importantes instrumentos da PNRS. Tem como diretriz a observação da seguinte ordem de prioridade: não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento dos resíduos sólidos e disposição final ambientalmente adequada apenas dos rejeitos. Estabelece, para todos os atores envolvidos, a partir da situação atual da gestão dos resíduos, como se pretende atuar para atingir, em determinado período temporal, os objetivos da Política. Define, ainda, os meios necessários para evoluir da situação atual para a situação desejada, do ponto de vista técnico, institucional e legal, econômico e financeiro, social, ambiental e da saúde pública. Além disso, o PGIRS deve atender às exigências da Lei Federal de Saneamento Básico, garantindo a sustentabilidade econômica da prestação dos serviços públicos de manejo de resíduos sólidos e limpeza urbana.

4.2. Água e Esgoto

O saneamento básico abrange os serviços de captação, tratamento e distribuição de água, coleta e tratamento de esgoto, coleta e destinação final de resíduos sólidos e drenagem urbana.

O fornecimento de água encanada atende cerca de 85% da população do país. Porém, mesmo nas regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste onde cerca de 90% dos imóveis estão ligados na rede de água, as populações das periferias mais distantes ou que residem em regiões mais altas, muitas vezes sofrem com interrupções no fornecimento ou baixa pressão nas torneiras. A universalização do abastecimento é imprescindível por motivos sanitários e de inclusão social.

Os serviços de coleta e tratamento de esgotos apresentam indicadores muito piores. Cerca da metade do esgoto gerado não é coletada e apenas um quarto é tratado. O despejo de esgoto sem tratamento nos rios e represas é o principal fator de poluição ambiental nas regiões mais povoadas.

Na Amazônia, o déficit é muito significativo e o percentual de domicílios permanentes ligados às redes de água é de 58,5%, e de esgoto sanitário é de apenas 9,4%, ambos muito inferiores à média nacional.

As tentativas de privatização do setor de água e esgoto dos governos Temer e Bolsonaro vão em sentido oposto ao que ocorre no mundo, onde centenas de localidades, em países desenvolvidos ou não, reestatizaram os serviços privatizados na primeira onda neoliberal dos anos 1970 e 80. Ficou constatada a má qualidade dos serviços prestados e a cobrança de altas tarifas, muitas vezes abusivas.

A mesma situação pode ser verificada em algumas cidades e Estados brasileiros que contrataram concessionárias privadas. Os operadores privados se interessam exclusivamente pelos municípios mais rentáveis e a situação sanitária nos demais fica pior.

4.3. Resíduos sólidos

A gestão dos resíduos urbanos é um dos maiores desafios para a transição ecológica nos municípios e um fator fundamental para a nova concepção de “cidades inteligentes e sustentáveis⁶”. Esses novos paradigmas precisam se traduzir em mudanças reais nos municípios.

Os processos contemporâneos de industrialização são focados na alta produtividade, no fornecimento massivo de produtos e na ampliação permanente dos mercados consumidores. As relações criadas a partir dessa lógica, geram padrões claramente insustentáveis de produção e consumo, imenso volume de resíduos com alto custo para o planeta e para a saúde das pessoas.

De acordo com o relatório Panorama dos Resíduos Sólidos no Brasil 2018/2019⁷, o cenário da gestão de resíduos sólidos no país se manteve praticamente estagnado nos últimos quatro anos. O Brasil gerou, em 2018, 79 milhões de toneladas de lixo. Nos municípios, a destinação adequada dos resíduos sólidos urbanos, em aterros sanitários, chegou a 59,5%, em 2018. O restante (40,5%) foi despejado em locais inadequados por três mil municípios. Quase 30 milhões de toneladas acabaram indo para lixões ou aterros controlados (23% e 17,5%, respectivamente), que não contam com tratamento e medidas necessárias para proteger a saúde das pessoas e o meio ambiente.

Para fazer frente a todos os serviços de limpeza urbana no Brasil, os municípios aplicaram, mensalmente, em média, R\$ 10,15 por habitante. É uma das áreas de maior valor orçamentário diretamente controlado pela prefeitura.

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída em 2010, no governo do Presidente Lula, é uma das legislações que tratam da proteção ambiental e deveria estar entre os temas estratégicos da ação governamental dos entes federados, especialmente dos municípios. Não é o que ocorre na maioria das cidades. Prefeitas e prefeitos do PT precisam encontrar formas de balancear a ênfase econômica no processo de desenvolvimento para não negligenciar a implementação de alternativas para a destinação de resíduos sólidos com garantia das condições ambientais e de saúde das pessoas.

Dentre os municípios brasileiros, 73,1% (pouco mais de quatro mil), fazem algum tipo de coleta seletiva. Na maioria dos casos, poucos bairros são atendidos. A coleta seletiva está distante de ser universalizada. A estimativa, em 2018, era de que somente 3% deste total coletado foi de fato reciclados, sendo que o potencial era de até 30%. Essa é uma preocupação que deve estar presente nas políticas públicas implementadas por nossos governos.

Mesmo limitada, esta atividade conta com um exército de cerca de 800 mil catadores, que aumenta ano a ano, desde o início da crise de emprego. É insuficiente o apoio institucional para a organização de cooperativas e associações e tributário para impulsionar o mercado de recicláveis, com a consequente geração de emprego e renda. O descarte indiscriminado dos resíduos sólidos é a prática usual, quando deveria se resumir aos rejeitos.

A logística reversa, isto é, o retorno dos produtos após o uso pelo consumidor, de forma independente do serviço público, pelos seus fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes, só é aplicada em poucos ramos industriais.

A dificuldade de o município implementar essas práticas sozinho é muito grande, por isso, a PNRS que sinaliza uma alternativa: *“os consórcios públicos constituídos, nos termos da Lei nº 11.107, de 2005, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos*

⁶ Ver Eixo Gestão Ética, Democrática e Eficiente

⁷Relatório elaborado pela Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (Abrelpe).
<http://abrelpe.org.br/download-panorama-2018-2019/>

sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal". Esta pode ser uma grande oportunidade para superar as dificuldades financeiras, logísticas e técnicas associadas a operacionalizações da gestão de resíduos nos municípios.

Novas práticas de gestão precisam ser adotadas, no sentido de melhor otimizar o investimento público e privado nas aquisições de equipamentos e oferta de serviços, como os de educação ambiental, coleta seletiva, reciclagem e disposição final.

Os consórcios públicos aparecem como possibilidade de utilizar a cooperação federativa entre municípios, entre municípios, estado e a União, em parcerias com articulação e conciliação de interesses que transcendam as fronteiras político-administrativas para a gestão, associada de serviços públicos, ainda mais frente ao quadro atual de escassez de recursos técnicos, financeiros e organizativos. As atividades de limpeza urbana e destinação de resíduos podem funcionar como um condomínio de interesses e de políticas, podendo agregar todos os atores locais.

As experiências já consolidadas no Brasil evidenciam as vantagens no uso dos consórcios públicos na resolução de problemas ambientais e de saúde, além dos ganhos de escala e redução de custos. O consorciamento pode promover a articulação local de diversas políticas de desenvolvimento e mobilização de recursos, redefinindo os territórios e fortalecendo a articulação e os fluxos econômicos e sociais.

5. Drenagem

A necessidade de escoamento das águas no meio urbano foi pouco considerada no modelo de urbanização predominante de utilização do maior espaço territorial possível, com a retificação e canalização de rios e córregos, a ocupação de várzeas, a implantação de avenidas de fundo de vale e a impermeabilização predominante do solo.

Os governos do Presidente Lula e da Presidenta Dilma foram sensíveis a essas necessidades e apoiaram as cidades brasileiras no enfrentando das situações recorrentes de inundação e de deslizamento de encostas⁸. Ao todo, foram feitas 332 obras de drenagem de córregos para solucionar problemas de enchentes recorrentes, especialmente em municípios das regiões metropolitanas, que provocavam perdas humanas e materiais (Ex. rios Botas e Sarapuí, na Baixada Fluminense; Riacho das Pedras, em Belo Horizonte; da Bacia do rio Una, em Pernambuco; e da Bacia do Córrego Ponte Baixa, em São Paulo).

Mesmo com esse esforço, as necessidades dos municípios se mantêm altas, ainda mais considerando a frequência e intensidade cada vez maiores das enchentes provocadas pelas mudanças climáticas, os ataques especulativos ao meio ambiente, o desmatamento, a impermeabilização das encostas e a sobrecarga dos sistemas de drenagem, que agrava ainda mais as inundações recorrentes. É importante estudar caso a caso e propor soluções para além das bocas-de-lobo, galerias de águas pluviais e dispositivos de retenção como piscinões.

A reversão desse modelo em áreas intensamente ocupadas não é fácil, porém, é possível construir políticas voltadas para tornar o solo capaz de absorver parte do volume de água, criando normas tanto

⁸ Revista Legado dos Governos Lula e Dilma, p.88.

para imóveis particulares quanto para as vias públicas e ampliando espaços públicos de alta absorção como praças e parques.

Em termos de planejamento, os municípios devem ter planos estruturados, construídos e revistos coletivamente, que sinalizem as vertentes do desenvolvimento urbano e as dinâmicas de crescimento e funcionamento que enfrentem os problemas da cidade e melhorem a vida das pessoas, especialmente aquelas que mais precisam. É importante, para as questões de drenagem, ter um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Sustentável do Município bem construído e, sempre que as dimensões do município exijam, Planos Municipais de Saneamento Básico – Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Urbanas e de Mobilidade Urbana.

O Plano também terá que lidar com a falta de aportes do governo federal. Com os cortes no orçamento e a EC 95, os investimentos em drenagem caíram 75% e os de contenção de encostas 90%⁹.

6. Transporte e mobilidade urbana

Uma das condições primordiais para uma boa qualidade de vida nas cidades, principalmente nas maiores, é evitar que as pessoas dispendam parte considerável do seu tempo em deslocamentos, geralmente com baixo nível de conforto e em ambientes muito poluídos. Uma das consequências da expansão desordenada das cidades é o descolamento excessivo entre os locais de moradia e de trabalho, atingindo principalmente a população mais pobre, que utiliza o transporte coletivo, mas não só ela.

Para vencer o desafio da mobilidade urbana é necessário estabelecer novas diretrizes de planejamento que visem à construção de uma cidade mais compacta, conectada e coordenada e alterar a prioridade dos investimentos em transporte individual motorizado, especialmente por automóvel, para o transporte coletivo, além de incentivar o deslocamento a pé em curtas distâncias e o uso de bicicleta.

A grande questão a considerar é porque no Brasil, mesmo havendo forte demanda, não avança na expansão de transporte coletivo de alta capacidade, eletrificado e sobre trilhos. Uma parte da explicação é que a ditadura do automóvel é sustentada pela forte influência política e econômica das indústrias automobilísticas e de petróleo. Não é por outro motivo que o planejamento urbano, em grande medida, é pensado em função do automóvel, e o viário urbano, um dos principais investimentos públicos em qualquer cidade, também ser voltado para o transporte individual.

Não existe solução adequada possível para a mobilidade urbana se o número de automóveis existentes continuar crescendo continuamente e forem utilizados como transporte prioritário para o deslocamento cotidiano. A médio e longo prazo, a indústria automobilística até pode reduzir a emissão de poluentes, mas não há como criar espaço físico para o automóvel ser o modal preponderante.

Vale destacar que durante os governos do PT, a política federal de transporte urbano a mobilidade urbana foi incorporada como um direito, baseado nas pessoas e não nos automóveis, apontando para uma cidade mais acessível, democrática e ambientalmente sustentável¹⁰. Essa concepção é a base da Lei da Mobilidade Urbana, aprovada em 2012, no governo da presidenta Dilma. De 2003 a 2015, o governo federal ofereceu, para municípios e estados, quase R\$ 200 bilhões, em valores atualizados para julho de 2019, com o objetivo de melhorar as condições do transporte coletivo urbano nos grandes centros com implantação de metro, VLTs e BRTs, principalmente para reduzir o tempo de deslocamento para

⁹ Revista Legado dos Governos Lula e Dilma, p.88.

¹⁰ Idem.

trabalho e/ou estudo, priorizando empreendimentos nas regiões metropolitanas e as cidades com mais de 150 mil habitantes.

O poder local não tem como resolver sozinho os problemas da mobilidade urbana, principalmente nas grandes cidades. Porém, pode contribuir para sua melhoria e para diminuição da poluição atmosférica. Apesar de individualmente os ônibus movidos a diesel serem mais poluentes, no conjunto, o transporte motorizado individual responde por volume de emissões três vezes maior que o transporte coletivo.

Um dos principais incentivos para a migração do transporte individual para o coletivo, além da oferta adequada, é a questão tarifária, que deve ser abordada também sob a perspectiva do combate à desigualdade, da distribuição de renda e do direito à cidade. O modelo vigente, no qual os usuários são os únicos ou os principais financiadores do transporte por ônibus, precisa ser superado.

Deve-se buscar as fontes de financiamento nas empresas, principais beneficiárias do deslocamento dos trabalhadores, nos proprietários de automóveis, beneficiados pela maior parte dos investimentos públicos no setor, e no conjunto dos contribuintes, utilizando o princípio da progressividade. O objetivo é conseguir operar com tarifa zero ou tarifa social com ampliação das gratuidades.

Priorizar o transporte coletivo, a fluidez e a segurança do trânsito em geral tem grande importância pela redução da poluição e porque, pela diversidade das atividades no meio urbano, parcela das viagens exige o transporte individual.

Mudanças Climáticas

- Promover o tratamento sistêmico e integrado das políticas sobre a mudança do clima e dos esforços de adaptação e mitigação dos seus impactos;
- Implantar uma política de enfrentamento de riscos, que inclua o mapeamento de enchentes e deslizamentos; monitoramento, prevenção, contingência e mitigação de riscos, por meio de um sistema de alarme e resposta; com a participação da população local na identificação e na antecipação de desastres e na priorização dos investimentos;
- Estabelecer estratégias e políticas de adaptação às mudanças climáticas que estimulem a redução de emissão de Gases de Efeito Estufa e estimulem o desmatamento líquido zero;
- Priorizar a implementação do Fórum Municipal ou Regional para Mudanças Climáticas nos municípios com indústrias ou grande volume de veículos poluentes, produção massiva de gado, monocultura e aqueles que enfrentam incêndios florestais;
- Criar e/ou fortalecer o órgão municipal de defesa civil, de acordo com o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC;
- Criar mecanismos para que indústria e comércio se adaptem ao modelo produtivo com baixa emissão de Gases de Efeito Estufa e poluentes;
- Articular com os atores do município a capacitação de trabalhadores para que estejam aptos a ingressar em atividades produtivas e comerciais que atuem com baixa emissão de Gases de Efeito Estufa e poluentes;
- Promover a difusão de tecnologias de adaptação às mudanças climáticas.

Desenvolvimento Econômico e geração de trabalho e renda

- Promover e incentivar arranjos produtivos locais como ferramenta para a inclusão social e a geração de emprego e renda; buscar o acesso ao crédito e a capacitação dos atores envolvidos no processo;
- Promover e fomentar as redes de cooperação solidária, constituídas por empreendimentos em cadeias produtivas e arranjos econômicos territoriais e setoriais de produção, comercialização e consumo solidários;
- Fortalecer as articulações para a comercialização da produção rural do município, tendo em vista o abastecimento alimentar da população, as aquisições institucionais para a alimentação escolar, por meio de gestão direta do governo municipal, e para ampliação dos pontos de vendas de produtos de qualidade em mercados municipais e em bairros da periferia (sacolões, varejões e outros);
- Fomentar o comércio justo, sustentável e solidário, apoiar e fortalecer o associativismo, o cooperativismo e as feiras livres de todos os campos produtivos;
- Incentivar a implantação de indústrias com ênfase às atividades econômicas locais, no crescimento inclusivo e ambientalmente justo;
- Fomentar e fortalecer o uso de tecnologias sociais como ferramenta de desenvolvimento e os segmentos produtores de conteúdos digitais criativos;
- Regulamentar o acesso das micro e pequenas empresas aos programas de compras públicas;
- Apoiar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito e às exportações;
- Promover a desburocratização da provisão de serviços públicos às micro e pequenas empresas;

- Fazer gestões para facilitar o acesso ao crédito de jovens, mulheres, pessoas negras, povos originários, povos e comunidades tradicionais e agricultores familiares;
- Articular iniciativas de finanças solidárias, por meio dos bancos comunitários de desenvolvimento, fundos rotativos solidários e cooperativas de crédito;
- Apoiar o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito e às exportações;
- Promover a desburocratização da provisão de serviços públicos às micro e pequena empresas;
- Desenvolver ações visando à redução do trabalho informal;
- Apoiar e incentivar o artesanato local;
- Desenvolver programa de educação profissional e tecnológica;
- Promover ações que contribuam para a autonomia econômica das mulheres urbanas, do campo e da floresta;
- Promover ações de fiscalização e criar canais de denúncia sobre trabalho infantil;
- Criar programas que promovam a inclusão e a igualdade de oportunidades e de remuneração das populações negra, indígena, quilombola, cigana e LGBT no mercado de trabalho;
- Criar programas específicos para capacitação profissional e inserção das pessoas transexuais e transgêneras;
- Elaborar planos municipais de turismo, criar e fortalecer os órgãos municipais de turismo;
- Incentivar o Turismo de Base Comunitária (TBC) nos municípios que apresentem tal vocação e criar mecanismos de incentivo fiscal para tal;
- Promover a acessibilidade a pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida à atividade turística com segurança e autonomia;
- Identificar e buscar soluções para as necessidades de infraestrutura e expansão da atividade turística;
- Qualificar gestores e profissionais da cadeia produtiva do turismo.

Desenvolvimento agroecológico com sustentabilidade socioambiental

- Reservar áreas urbanas e periurbanas ociosas para a prática da agricultura urbana, com a produção de alimentos, mudas de espécies florestais e medicinais, priorizando a geração de renda e a distribuição de alimentos para a população em risco social;
- Fortalecer o modelo de uso dos recursos naturais e do território desenvolvido nas Reservas Extrativistas, pela pequena agricultura amazônica, pelas populações tradicionais e pelos indígenas, protegendo os meios de vida e a cultura dessas populações;
- Estabelecer limites à implantação de monoculturas que possam ocupar as áreas destinadas à produção diversificada de alimentos ou de monoculturas predatórias aos recursos naturais e ao meio ambiente;
- Incentivar a adoção de sistemas sustentáveis produtivos, a inovação tecnológica e o desenvolvimento de sistemas resilientes;
- Criar mecanismos de fiscalização local nos marcos do código florestal;
- Promover capacitação de novas tecnologias para a produção agrícola, dando ênfase aos cultivos alimentares;
- Estimular a produção orgânica, agroecológica e agroflorestal diversificadas e com baixo impacto ambiental;

- Instituir fundo de amparo e fomento à agricultura familiar;
- Apoiar a produção e comercialização de alimentos orgânicos da agricultura familiar e dos projetos da Reforma Agrária;
- Investir em infraestrutura e logística necessárias para o escoamento da produção alimentar e o acesso ao mercado consumidor;
- Regulamentar o **Selo Arte**¹¹ na esfera municipal, com mapeamento em parceria com agrodefesa e órgãos de vigilância sanitária para facilitar a produção e comercialização de produtos artesanais e da agricultura familiar;
- Implantar o Sistema de Inspeção Municipal – SIM, para dar segurança alimentar e abrir mercado para os produtores da agricultura familiar;
- Criar formas de restringir o uso de venenos na agricultura e de impedir a sua expansão, propondo projetos de lei, portarias e outras iniciativas legais;
- Criar política, mecanismos e fiscalização para proibir a pulverização aérea de agrotóxicos;
- Fiscalizar o uso e o descarte adequado das embalagens de agrotóxicos;
- Promover Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) para os agricultores familiares e fortalecer o Sistema Brasileiro de ATER;
- Promover Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) voltada ao manejo florestal comunitário e familiar;
- Ofertar serviços de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) pesqueira e aquícola;
- Incentivar e investir na sustentabilidade da cadeia produtiva da pesca artesanal;
- Promover a comercialização e o consumo do pescado;
- Promover a inclusão social dos trabalhadores do setor da pesca;
- Criar ferramentas normativas para redução dos impactos da pesca sobre outros animais, como quelônios¹², cetáceos¹³, aves, entre outras.

Moradia Digna

- Estabelecer um processo de elaboração e revisão do plano diretor, com leitura participativa do território urbano e rural, realizada de forma partilhada entre os técnicos e a comunidade, que permitirá um processo de caracterização e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais que deve abranger todo o território do município;
- Promover a consolidação de Territórios Inclusivos, por meio de estratégias diferenciadas para tratar os assentamentos precários, as áreas periféricas ou as áreas com esvaziamento econômico ou populacional, com implementação das políticas públicas de forma articulada a investimentos em infraestrutura, melhoria dos espaços públicos e aplicação de incentivos para instalação de atividades econômicas de geração de trabalho e renda, contribuindo para constituir uma cidade policêntrica;

11 Lei 13.680/18 – regulamenta processo de fiscalização de produtos alimentícios de origem animal produzidos de forma artesanal, identificados com o Selo Arte.

12 Tartarugas, cágados, jabutis.

13 Baleias, golfinhos.

- Garantir as funções sociais da propriedade e da cidade por meio da aplicação dos instrumentos do Estatuto das Cidades, em especial das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), possibilitando a construção de habitação de interesse social nas áreas consolidadas, o IPTU progressivo e a edificação compulsória para refrear a especulação imobiliária;
- Criar zonas com restrição de urbanização e ocupação em áreas sujeitas a riscos, como várzea, fundos de vale, encostas, margens de rios, córregos e litorâneas;
- Fortalecer a participação e o controle social, a articulação institucional e a governança democrática como componentes transversais em todas as estratégias territoriais;
- Implantar mecanismos de mediação de conflitos em áreas ocupadas por população pobre, evitando as remoções e combinando a observância de direitos humanos com a preservação ambiental e o cumprimento da função social da cidade;
- Atuar de maneira proativa na construção e fortalecimento das instâncias de governança regionais ou metropolitanas;
- A política municipal de habitação deve prever diferentes formas de atendimento das necessidades habitacionais: i) urbanização dos assentamentos precários, ii) regularização fundiária, iii) melhorias habitacionais, iv) aquisição de moradia ou ainda a produção de lotes urbanizados com material de construção, que pode ser uma boa alternativa nas cidades pequenas. Entretanto, o desmonte dos financiamentos federais da Faixa 1 do Programa MCMV e do PAC – Favela irá impactar a capacidade de atendimento dos municípios aos mais pobres, sendo importante a aplicação de instrumentos fiscais que reforcem as finanças municipais, assim como reforçar as parcerias e a assistência técnica com os movimentos sociais, ONGs, grupos organizados e sindicatos, para os projetos de habitação do município;
- Defender programa público de moradia adequado às especificidades da Amazônia, considerando os custos regionais diferenciados de deslocamento, transportes, comunicação e logística e o uso de materiais disponíveis em abundância na região como, entre outros, a madeira;
- Utilizar os terrenos e edifícios vazios das cidades para a produção de moradias de interesse social e de equipamentos públicos, combatendo a privatização dos imóveis públicos;
- Implementar um programa de assessoria e assistência técnica integral (jurídica, social, urbanística), preferencialmente, associado a uma política de subsídios que apoie projetos de autogestão, de autoconstrução de moradias e de melhorias habitacionais realizadas pelos movimentos sociais, cooperativas, ONGs e grupos organizados. O programa poderá articular e apoiar a obtenção de financiamento junto à CAIXA, *fintechs*¹⁴ e outras fontes;
- Promover as iniciativas de materiais e sistemas construtivos tradicionais.

Recursos Hídricos

- Os municípios devem participar ativamente nos Comitês de Bacia Hidrográfica, de modo a melhorar a gestão ambiental e dos recursos hídricos e estimular a participação da sociedade civil e dos Estados;
- Estabelecer o pagamento por serviços ambientais a pequenos produtores rurais pela preservação de nascentes;
- Promover a despoluição, recuperação e renaturalização de nascentes, manguezais, córregos e rios e mananciais degradados.

¹⁴ *Fintech* é uma abreviação para *financial technology* (tecnologia financeira, em português), usada para se referir a empresas que desenvolvem produtos financeiros totalmente digitais.

Água e Esgoto

- Defender o caráter público e a titularidade municipal dos serviços de saneamento básico, a serem prestados por ente municipal, estadual ou consórcio público e combater sua privatização;
- Ampliar a disponibilidade hídrica para abastecimento público, priorizando políticas de gestão de recursos hídricos, como controle de perdas, defesa de instituição de compensação financeira para municípios produtores de água, utilização de águas pluviais e de reuso, em substituição às grandes obras de engenharia de alto custo e forte impacto ambiental;
- Propor medidas para garantir que o lucro ou excedente seja reinvestido na expansão das redes de abastecimento e esgoto, conforme a ODS 6 “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos”;
- Manter rigorosa separação entre águas pluviais e esgoto para, de um lado, não sobrecarregar a rede de esgoto e, de outro, evitar maior poluição hídrica;
- Fiscalizar o cumprimento da obrigatoriedade de os imóveis estarem ligados à rede de esgoto, onde houver;
- Criar programas específicos para tratamento de esgoto em municípios turísticos com comércios próximos a cursos d’água e orla marítima, bem como apresentar alternativas para o descarte e reaproveitamento de resíduos destes estabelecimentos;
- Manter agência reguladora municipal ou em consórcio com outros municípios para os serviços de água e esgoto, prestados por empresa estadual, de modo a efetivar o exercício da titularidade municipal;
- Estabelecer acesso à tarifa social a todas as famílias beneficiárias de programas de transferência de renda ou que estejam abaixo da linha da pobreza e manter fornecimento mínimo de água para famílias sem condição de pagamento.

Resíduos sólidos

- Criar mecanismos para promover o aumento da reciclagem, a redução na geração de resíduos, a reutilização dos resíduos sólidos e a destinação ambientalmente sustentável dos rejeitos;
- Dar destinação adequada ao resíduo sólido, tendo como alternativa econômica viável um consórcio entre municípios;
- Promover a educação ambiental para incentivar o consumo responsável, a separação de resíduos para a reciclagem e a compostagem residencial;
- Implantar ou ampliar a coleta seletiva de lixo;
- Incluir as cooperativas de catadores de materiais recicláveis no âmbito da gestão de resíduos sólidos;
- Responsabilizar as indústrias e comércios geradores de resíduos pela destinação adequada das embalagens e produtos;
- Promover a gestão integral da qualidade do ar, considerando vários vetores, como mobilidade, energia, resíduos, água, biodiversidade, verde.

Drenagem

- Criar ou aplicar legislação que obrigue a permeabilidade do solo e a proteção de áreas sujeitas às inundações como margens e várzeas de rios e córregos;
- Elaborar Plano de Drenagem, visando identificar os pontos de alagamento ou inundação, para priorizar ações e obras e implantar sistemas para controle e monitoramento de inundações;
- Fazer a manutenção permanente do sistema de drenagem urbana e o desassoreamento de rios e córregos;
- Pavimentar e qualificar vias urbanas, considerando os sistemas de drenagem de águas pluviais, redes de água e esgoto, calçadas permeáveis;
- Buscar fontes de financiamento para a macro e microdrenagem urbana.

Transporte e mobilidade

- Planejar a cidade para equacionar os conflitos entre os modais, prevendo o deslocamento seguro por meios não motorizados, adequação e uso das calçadas e o uso da via pública;
- Priorizar os investimentos no sistema viário, privilegiando a circulação do transporte coletivo em relação ao transporte individual motorizado, por meio de implantação de vias exclusivas, corredores e faixas com pontos de ultrapassagem, de modo a aumentar o máximo possível a velocidade dos veículos com a consequente redução do tempo de viagem e a poluição atmosférica;
- Reduzir os impactos ambientais do sistema de mobilidade urbana, adotando tecnologia verde, com redução de emissões e promovendo a eficiência energética, estimulando a adoção de tecnologia de qualidade veicular para a frota do município (consumo de energia e emissões de gases);
- Integrar o transporte coletivo nas regiões metropolitanas, com planejamento conjunto entre os municípios e o Estado de forma a obter melhor atendimento à população, evitar a sobreposição de linhas, racionalizar custos e praticar tarifa única e integrada, independente do número de viagens, para não onerar os moradores dos locais mais periféricos;
- Estimular a implantação generalizada de ciclovias e ciclofaixas, facilitando as viagens de ciclistas;
- Adequar as calçadas e dotá-las de acessibilidade, com o objetivo de facilitar as viagens a pé de curta distância e priorizar o pedestre na travessia de vias públicas, com implantação de faixas em todos os cruzamentos e tempo de fechamento de semáforos suficiente para o pedestre cruzar a via com tranquilidade e segurança;
- Implantar medidas de trânsito seguro, desenvolvendo estudos e identificando soluções de segurança e fluidez do trânsito, com limites de velocidade próprios para o ambiente urbano, buscando reduzir o número vítimas do trânsito (mortos e feridos);
- Rever a política tarifária, com o objetivo de implantar a tarifa zero e, enquanto não forem criados os mecanismos financeiros para tal, operar com tarifas módicas, ampliando as gratuidades, necessariamente subsidiadas por recursos fiscais e não pelos demais usuários;
- Reverter a frota de ônibus movida a óleo diesel para uso de energia mais limpa, contribuindo para melhoria da qualidade do ar;

- Promover a gestão integral da qualidade do ar, considerando vários vetores, como mobilidade, energia, resíduos, água, biodiversidade, verde.
- Na Amazônia, defender a multimodalidade das redes rodoviária, ferroviária, fluvial, aérea e de informação, para a construção de uma logística eficiente e adequada às escalas geográficas e às condições ambientais locais para atender a população e promover a integração intrarregional.