

Nota Técnica

Nº 20

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

Novembro de 2020

CONTRIBUIÇÃO DAS CONFERÊNCIAS DA CIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Cleber Lago do Valle Mello Filho



Nota Técnica

Nº 20

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

CONTRIBUIÇÃO DAS CONFERÊNCIAS DA CIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Cleber Lago do Valle Mello Filho

ipea

Governo Federal

Ministério da Economia

Ministro Paulo Guedes

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Carlos von Doellinger

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Manoel Rodrigues Junior

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Flávia de Holanda Schmidt

Diretor de Estudos e Políticas

Macroeconômicas

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Nilo Luiz Saccaro Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura

André Tortato Rauen

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Ivan Tiago Machado Oliveira

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação (substituto)

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Nota Técnica

Nº 20

Dirur

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais

Novembro de 2020

CONTRIBUIÇÃO DAS CONFERÊNCIAS DA CIDADE PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Cleber Lago do Valle Mello Filho

ipea

EQUIPE TÉCNICA

**Coordenação-Geral de Apoio à Gestão Regional e Urbana/Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano/
Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano/Ministério do Desenvolvimento Regional**

Cleber Lago do Valle Mello Filho

Pesquisador do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/ntdirur20>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <<http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.
Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

1 APRESENTAÇÃO.....	7
2 METODOLOGIA.....	9
3 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DAS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES, CONFORME A ESTRUTURA PRELIMINAR DO TEXTO-BASE DA PNDU	9
ANEXO A	7

Do ano de 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, até 2012, foram realizadas cinco Conferências Nacionais das Cidades. Uma sexta conferência estava prevista para acontecer em 2017, mas não chegou a se realizar. As conferências temáticas foram grandes eventos com participação de vários setores sociais e governamentais, que aconteciam periodicamente no âmbito da política pública de participação social do governo federal vigente até 2016, cujo objetivo era debater com a sociedade civil e governos locais os processos de formulação e implementação das políticas públicas do setor urbano. De uma forma geral, faziam parte dessa política a constituição de instâncias de participação nos três níveis de governo, os chamados conselhos, compostos por entidades da sociedade civil e representações governamentais.

As Conferências das Cidades, realizadas sob a coordenação executiva do antigo Ministério das Cidades, em conjunto com o extinto Conselho Nacional das Cidades, debatiam questões relacionadas a formulação e implementação das políticas urbanas, sob responsabilidade daquela pasta e, ao final, emitiam resoluções sobre os temas discutidos aprovadas por maioria, que eram encaminhadas ao governo como recomendações, dado o caráter consultivo dessa estrutura de participação. A leitura dessas resoluções, contidas em documentos oficiais do governo federal, revelam a riqueza e amplitude dos debates realizados, razão pela qual acreditamos que a sua recuperação pode contribuir para o processo em curso de elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Com a fusão recente do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional, que deu origem ao atual Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR) – Decreto nº 10.290/2020 –, a tarefa de conduzir a formulação, revisão, implementação, monitoramento e avaliação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fica explicitamente sob a competência da nova Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. Este trabalho se encontra em processo de elaboração, com apoio de subsídios técnicos do Ipea.

Feita essa breve introdução, cabe explicitar o objetivo desta nota técnica, a qual pretende apresentar o trabalho de releitura das contribuições das Conferências Nacionais das Cidades (CNCs), relacionando-as às temáticas estruturantes propostas para a PNDU. Embora as conferências sejam oriundas de contextos bastante diversos do que circunscreve o esforço atual de construção de uma política urbana para o país, acreditamos que o levantamento desse legado, além de mostrar até onde as discussões em torno dos temas relacionados ao desenvolvimento urbano evoluíram naquele período, possa contribuir com propostas e ideias para o debate atual.

A partir da segunda CNC, de uma forma geral, o ciclo se iniciava com conferências municipais/regionais seguidas pelas estaduais, que elegiam seus delegados representantes para a Conferência Nacional, mobilizando bases sociais e instituições, com representação das seguintes categorias: poder público municipal, estadual e federal; movimentos populares; trabalhadores; empresários; entidades acadêmicas; e organizações não governamentais.

A seguir, um resumo das agendas das cinco conferências realizadas.

1ª CNC

Realizada em dezembro de 2003, teve como eixo orientador debater a formulação e implementação de uma PNDU. As resoluções finais foram organizadas nos seguintes eixos temáticos:

- Missão do Ministério das Cidades;
- Princípios da PNDU;
- Diretrizes da PNDU;
- Objetivos da PNDU; e
- Ações da PNDU.

Essa primeira conferência também aprovou a instalação do Conselho Nacional das Cidades.

2ª CNC

A segunda edição da Conferência Nacional foi realizada entre novembro e dezembro de 2005, tendo como objetivo avançar na definição da PNDU, que, segundo o texto base para os debates, “trata-se do instrumento que norteará as ações dos poderes públicos, de forma coordenada e com efetiva participação popular, para reduzir as desigualdades sociais e regionais e garantir uma cidade para todos”.

Com o lema “Reforma urbana: cidade para todos” e com o tema “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, os debates foram organizados nos seguintes eixos orientadores:

- PNDU – Diretrizes gerais;
- Participação e controle social;
- Questão federativa;
- Política de desenvolvimento urbano regional e metropolitano; e
- Financiamento do desenvolvimento urbano.

3ª CNC

Aconteceu em novembro de 2007, tendo como lema “Desenvolvimento urbano com participação popular e justiça social”, e como tema geral, “Avançando da gestão democrática das cidades”. A estrutura dos debates foi organizada em seis eixos:

- As intervenções urbanas e a integração de políticas;
- As intervenções urbanas e o controle social;
- As intervenções urbanas e os recursos;
- Capacidade administrativa e de planejamento e estrutura institucional;
- Receitas municipais e ampliação das receitas próprias; e
- Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

4ª CNC

Realizada em maio de 2010, adotou o lema “Cidade para todos e todas com gestão democrática, participativa e controle social”, e como tema, “Avanços, dificuldades e desafios na implementação da Política de Desenvolvimento Urbano”. Teve uma estrutura temática com os seguintes eixos:

- Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual, municipal e no Distrito Federal;
- Aplicação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano;
- Integração da política urbana no território: política fundiária, habitação, saneamento e mobilidade e acessibilidade urbana;
- Relação entre os programas governamentais – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Minha Casa, Minha Vida (MCMV) – e a política de desenvolvimento urbano.

5ª CNC

A quinta e última das conferências realizadas aconteceu em novembro de 2013. Como tema geral, abordou “A importância do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e os desafios para sua efetivação”, e teve como lema “Quem muda a cidade somos nós: reforma urbana já”. Debateu diversos temas, estruturados em quatro grandes eixos:

- Participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU);
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU);
- Instrumentos de políticas de integração intersetorial e territorial; e
- Políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade.

A 6ª Conferência Nacional das Cidades, que seria realizada em junho de 2017, foi adiada por Decreto Presidencial (nº 9.076/2017) para o ano de 2019, e não chegou a completar o seu ciclo. A conferência teria como tema central “Função social da cidade e da propriedade”, e como lema, “Cidades inclusivas, participativas e socialmente justas”. Segundo o Secretário Executivo do Conselho das Cidades, em carta-convocatória da 6ª CNC: “A realização da função social da cidade e da propriedade no contexto urbano é a fonte para o exercício pleno, por todos os habitantes, do direito à cidade (...). Nesta medida, as cidades se convertem em espaços de inclusão e justiça social”.

O método adotado para a consolidação das contribuições das conferências para a PNDU seguiu as etapas descritas a seguir.

- 1) Seleção de propostas: a partir de uma leitura atenta dos relatórios das cinco conferências realizadas, foi feita uma seleção destacando aquelas resoluções, na sua integridade ou parte delas, com potencial para trazer propostas, temas ou ideias que pudessem, de alguma forma, agregar ao debate em curso de formulação da PNDU. Reconhecendo o alto nível de subjetividade que esse trabalho implica, de uma forma geral foi este o critério adotado na seleção, o que significa dizer que não foram consideradas as propostas que extrapolassem a questão urbana e suas conexões. Também ficaram de fora da seleção as formulações que se restringiam às políticas setoriais estritamente (habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transporte urbano), assim como aquelas que buscavam avançar no detalhamento do sistema de participação social – conselhos e conferências, representação dos setores sociais etc. –, uma vez que esse sistema não está mais em vigência no contexto atual.
- 2) As propostas selecionadas foram, então, transcritas, por similaridade, para uma planilha estruturada por conferência (colunas) e por item da estrutura preliminar do texto-base da PNDU, em construção. Em alguns casos, determinadas resoluções podem conter propostas que se encaixem em mais de um item da estrutura, por tratar de mais de um tema, razão pela qual elas se repetem na planilha. Ver, no anexo A, comparativo entre a estrutura preliminar da PNDU e a estrutura utilizada na planilha (quadro A.1), com pequenas modificações.
- 3) Vale dizer que a sistematização detalha alguns itens da estrutura de referência, por verificar que havia conjuntos de resoluções que, pela sua importância e especificidade, mereciam ser destacadas em subitens, para melhor compreensão.
- 4) A planilha citada, parte componente desta nota técnica (quadro A.2), busca, assim, organizar as contribuições das conferências na estrutura temática preliminar do texto-base da PNDU. Cada uma das linhas que correspondem aos itens da estrutura tem seu fechamento na última coluna, denominada de “Síntese”, onde se propõe justamente oferecer uma visão geral das contribuições vindas das conferências, relativas àquele item. Essas sínteses é que se constituem na base para o texto que dá sequência a esta nota técnica.

Sugere-se a leitura desta nota técnica acompanhada da planilha anexa (quadro A.2) – onde estão registradas as recomendações das conferências.

3 SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES DAS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES, CONFORME A ESTRUTURA PRELIMINAR DO TEXTO-BASE DA PNDU

3.1 contextualização e diretrizes gerais

3.1.1 As grandes transformações

Transformação digital

Não foram identificadas resoluções que se enquadrassem neste item.

Transformação ambiental

A questão ambiental aparece associada à questão urbana em todas as cinco conferências realizadas. Logo na 1ª CNC, o desenvolvimento ambiental é proposto como parte de um projeto nacional, junto com o desenvolvimento social e econômico.

Nessa perspectiva, o princípio do direito à cidade, assim como o da função social da cidade e da propriedade, também incorpora a preservação ambiental entre as políticas que devem estar articuladas à política urbana, que deveria estar alinhada com os princípios da Agenda 21, no âmbito da ideia de desenvolvimento urbano.

A sustentabilidade ambiental, baseada na garantia da qualidade de vida para as gerações futuras, segundo a visão presente nas conferências, deve compor a PNDU, assim como o conceito de cidade sustentável, com a implementação das diretrizes da Agenda 21 e do Tratado de Kyoto.

Esse alinhamento da política urbana com a questão ambiental também aparece relacionada aos instrumentos de planejamento na escala local e regional, como na proposta de que os planos diretores estejam alinhados com os

zoneamentos ecológico-econômicos e ambientais e de planos regionais com gestão de recursos hídricos, com base no controle integrado das bacias hidrográficas.

Por sua vez, a preocupação com a degradação ambiental se faz bastante presente, particularmente nas resoluções voltadas para a preservação e recuperação de rios, aquíferos e mananciais, assim como para as áreas de vulnerabilidade e risco socioambiental.

Finalmente, vale destacar, nesta síntese, a proposta recorrente nas conferências de adoção de critérios ambientais na aplicação de recursos e prioridades de financiamento da PNDU.

Transformação demográfica (equidade social e viés intergeracional)

As conferências das cidades afirmam a inclusão social e redução das desigualdades como um dos princípios fundamentais da PNDU. Esse princípio implica o necessário reconhecimento das desigualdades de todo tipo – sociais, territoriais, étnico-raciais –, na produção do espaço urbano e regional.

As conferências destacam, portanto, o objetivo de garantir, no contexto da função social da cidade, a igualdade de oportunidades para todos os grupos sociais (mulheres, negros, povos indígenas, quilombolas etc.) no acesso aos benefícios da urbanização e à gestão democrática, assim como para os diferentes grupos etários (crianças, adolescentes, jovens e idosos), sem distinção de orientação política, sexual, racial ou religiosa.

Nessa perspectiva, as conferências das cidades defendem que os investimentos públicos em desenvolvimento urbano devem ser aplicados considerando-se o enfrentamento das desigualdades, sejam elas sociais, étnico-raciais, de gênero e territoriais. Defendem também as políticas de discriminação positiva, tendo em vista a superação das desigualdades históricas.

Vale destacar a menção aos idosos, quando se propõe o incentivo ao emprego para essa faixa, e que as políticas urbanas setoriais sejam implementadas em consonância com o Estatuto do Idoso.

Multiculturalidade/diversidade

A diversidade urbana, regional e cultural brasileira é um aspecto que não pode estar ausente no processo de formulação e implementação da PNDU. Esta é uma questão bastante presente nas resoluções das conferências (em especial na 1ª e na 2ª CNC), que se expressa, por exemplo, na proposta de adequação de programas e ações às condições ambientais do território, características culturais, vocacionais, porte, especificidades e potencialidades dos aglomerados urbanos.

Com essa visão, o reconhecimento da desigualdade social com a afirmação da diversidade, as conferências propõem, então, o fortalecimento das ações de inclusão nas políticas públicas de desenvolvimento urbano regional e metropolitano, considerando conceitos de região pautados na identidade cultural territorial e no recorte econômico, social e ambiental dos municípios.

Assim, as políticas urbanas devem ser universais, porém respeitando e se adequando às características particulares do território, considerando as suas dimensões físico-ambientais, sociais, econômicas e culturais. E o desenvolvimento regional sustentável deve respeitar o patrimônio natural, arqueológico, histórico, arquitetônico e cultural.

Transformação laboral e econômica

Num quadro de enorme desigualdade econômica, social e regional, o desenvolvimento urbano deve se dar com a melhora das condições econômicas. Segundo essa premissa, manifestada nas resoluções das CNCs, as ações de política urbana devem estar integradas com as políticas de desenvolvimento econômico local e regional sustentável, com geração de emprego, trabalho e renda. Essa é, em síntese, a demanda relacionada à questão econômica.

Nesse sentido, são levantados vários tipos de iniciativas, em certa medida já desenvolvidas, que passam por políticas de descentralização e diversificação da produção, rural e urbana, potencialização de apoio a arranjos produtivos locais, apoio aos pequenos e médios produtores com linhas de financiamento, assistência técnica e capacitação.

São sugeridas, ainda, ações voltadas para o desenvolvimento de cooperativas, de micro e pequenas empresas e empreendimentos de economia solidária, voltados à autonomia econômica de populações em situação de pobreza e risco social, tal qual os programas de apoio à coleta e tratamento de resíduos recicláveis e reaproveitáveis.

Associados à política urbana, essas ações e programas poderiam contribuir para o desenvolvimento econômico com geração de emprego, trabalho e renda.

Segurança

A questão da segurança pública, enquanto um dos temas transversais à PNDU, aparece já na 1ª Conferência como um componente do Direito à Cidade (o princípio nº 1 da PNDU). A articulação entre a política urbana e a política de segurança é vista como uma das formas de promover o combate à violência.

Nessa linha, na 2ª Conferência a segurança pública é apontada como um tema a ser priorizado na definição das atribuições dos diversos entes federados na gestão do ordenamento e desenvolvimento do território, assim como na implementação do desenvolvimento regional sustentável.

3.1.2 Funções da cidade

O destaque nesse item é de que a cidade, assim como a propriedade urbana, deve cumprir a sua função social (um dos princípios propostos para a PNDU), entendida como a prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade, contemplando aspectos sociais, ambientais e econômicos (de inclusão social). A noção de função social da cidade pode ser melhor compreendida se associada a de direito à cidade, como direito universal e pleno aos benefícios da urbanização e às políticas públicas propiciadoras da vida social nas cidades, reconhecidas na sua diversidade e no seu papel como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país.

3.1.3 Diagnóstico – as problemáticas principais

No que se refere ao diagnóstico da situação urbana no Brasil, a 3ª e a 5ª conferências apontam, de uma forma geral, para a diversidade regional, o agravamento da segregação socioespacial e para o processo de exclusão social nas cidades, “submetidas às transformações sociais, políticas e econômicas decorrentes da globalização neoliberal”.

São identificadas mudanças no padrão de urbanização brasileira, com a periferização das metrópoles, com o surgimento de núcleos de classe média e condomínios fechados na periferia, assim como nas pequenas e médias cidades brasileiras, e a expansão das favelas e loteamentos irregulares, tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo.

No aspecto da gestão, é apontada a falta de integração tanto de políticas urbanas setoriais como de articulação interfederativa. Desse ponto de vista, a fragmentação da gestão separa a política de habitação da política de saneamento ambiental, da política de mobilidade, gerando o desperdício de recursos, a ineficiência e a reprodução das desigualdades socioespaciais nas cidades brasileiras.

3.1.4 Recomendações por uma PNDU

A 1ª Conferência Nacional aponta explicitamente para a necessidade de se formular, implementar e avaliar, com a participação da sociedade, uma PNDU que integre as políticas urbanas setoriais, em parceria com os entes federativos e articulada internamente no Governo Federal.

3.2 Nova agenda urbana – PNDU

3.2.1 Visão (de desenvolvimento urbano)

A visão de desenvolvimento urbano não foi objeto de um debate específico nas conferências nacionais das cidades; não era esse o objetivo daqueles eventos, ou seja, debater e aprofundar o entendimento de conceitos, muito embora o tema estivesse presente em todos os cinco ciclos de conferências realizados. Um observador mais próximo, participante, poderia até dizer que existia ali uma disputa de ideias sobre o que se pretende com desenvolver o urbano, uma vez que estavam participando dos debates atores de diferentes segmentos sociais, com interesses igualmente diversos.

Após a leitura de todo o conteúdo das resoluções, poder-se-ia até aprofundar a análise e extrair dali alguns elementos que consolidassem uma noção mais ampla de desenvolvimento urbano. Mas não é esse o objetivo deste trabalho. Então, o que aqui se apresenta são algumas ideias gerais e centrais, extraídas de algumas poucas resoluções, que tentam sintetizar o entendimento presente nas CNCs.

Assim, o desenvolvimento urbano deve ser resultante de políticas públicas que busquem a melhoria econômica, com preservação ambiental e promoção social, e que estejam articuladas no território de modo a impulsionar o processo de urbanização, em conjunto com o incremento da economia local, para servir como suporte ao desenvolvimento econômico e social de suas regiões. Nesse sentido, deve: i) garantir a redução e eliminação das desigualdades sócioespaciais inter e intraurbanas e regionais, bem como a integração dos sub-espços das cidades; e ii) ter como meta a sustentabilidade social, cultural, econômica, política e ambiental, baseada na garantia da qualidade de vida para gerações futuras.

3.2.2 Objetivos

A 1ª CNC formula o núcleo básico da PNDU, com a formulação de princípios, objetivos e diretrizes, indicando também uma série de ações a serem desencadeadas nesse rumo, o que será desenvolvido e detalhado nas conferências seguintes.

Traz um conjunto de dez objetivos da nova PNDU relacionados, basicamente, à ampliação do acesso às políticas setoriais, associadas à qualidade ambiental urbana e à melhoria da gestão.

No aspecto relacionado ao planejamento e à gestão, enfatiza a gestão integrada e articulada entre os níveis de governo, assim como a regulamentação e efetiva aplicação do Estatuto da Cidade e seus instrumentos de política urbana. Aponta ainda para a gestão democrática da informação, com a construção de um sistema de informações acessível a toda a sociedade, com dados sobre a execução física e financeira das ações das políticas urbanas.

Com relação ao financiamento e implementação da PNDU, ressalta o objetivo de diversificação de agentes financeiros e promotores, propondo o apoio à gestão autogestionária de políticas, programas e projetos, destacando ainda que as políticas urbanas sejam articuladas com a geração de trabalho e renda.

Vale notar que os objetivos propostos se colocam para as várias escalas de atuação (nacional, regional e local), e propõem também considerar temas transversais, como a questão ambiental e a geração de emprego, trabalho e renda, ampliando a abrangência do desenvolvimento urbano para além do planejamento urbano e a gestão das políticas setoriais. Apresentamos, a seguir, os objetivos para a PNDU que compõem as resoluções da 1ª CNC, na íntegra, tal qual foram apresentados.

1. Redução do *deficit* habitacional: (...) reduzir o *deficit* habitacional qualitativo e quantitativo em áreas urbanas e rurais, promovendo integração e parcerias nos três níveis de governo (...);
2. 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;
3. Gestão integrada e sustentável da política de saneamento ambiental;
4. Mobilidade urbana com segurança: ampliar a mobilidade urbana com segurança, priorizando o transporte coletivo e os [transportes] não motorizados; desestimulando o uso de automóvel; priorizando o pedestre e privilegiando a circulação de pessoas com mobilidade reduzida (...);
5. 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;
6. 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 (...);
7. 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 (...);
8. 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 (...);
9. 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, e;
10. Geração de emprego, trabalho e renda: Visando à 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: (seguem várias propostas para dar conta desse objetivo).

3.2.3 Conceitos

Localizamos, na 1ª CNC, a intenção de explicitar alguns conceitos, três deles que se mostraram fundamentais em todo o processo posterior de conferências, a saber: Função Social da Propriedade e da Cidade; Direito à Cidade; Moradia Digna.

Identificamos ainda que a 1ª CNC quis deixar claro o entendimento de “saneamento ambiental”. Aqui, vale destacar que, a essa altura (2003), ainda não se tinha instituído a Política Nacional do Saneamento Ambiental, o que só viria a acontecer em 2007.

Destacamos a tentativa de explicitação do conceito de Função Social da Propriedade e da Cidade, conceito este que carece até hoje de definição positiva no aparato legal brasileiro, o que, ao nosso ver, fragiliza a plena aplicação desse direito inscrito na Constituição Federal de 1988. Por essa razão a 5ª CNC propõe que o conceito seja ampliado e regulamentado por lei de forma transparente.

São estas as definições dos conceitos apresentados na 1ª Conferência:

- a *função social da propriedade urbana e da cidade* é 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;
- o *direito à cidade* implica na formulação e implementação de uma política de desenvolvimento urbano e regional, com a garantia de respeito aos direitos humanos relacionados à vida urbana, de forma sustentável para as gerações presentes e futuras;
- 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; e
- 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.

3.2.4 Princípios

No quadro da estrutura básica da PNDU, a 1ª CNC apresenta um conjunto de princípios que deveriam orientar a política. Como princípio geral o Direito à Cidade para todos os seus habitantes, ao lado dos princípios norteadores da universalidade, equidade, sustentabilidade, integralidade e gestão pública.

A gestão democrática da cidade é também apresentada como um dos princípios estruturantes, com controle social nos processos de formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação da política urbana.

A questão da sustentabilidade também se faz presente como princípio, em suas dimensões financeira (a proposta de fundo nacional vai ser desenvolvida nas próximas conferências) e socioambiental.

Além disso, a 1ª CNC incorpora direitos sociais que devem estar presentes na construção e implementação da política, como a inclusão social e a redução das desigualdades, aliadas ao combate à segregação urbana e à discriminação de grupos sociais e étnicos-sociais, além do princípio da diversidade socioespacial, expressando a necessidade de se considerarem as especificidades locais e regionais.

E, complementando, os princípios que expressam os rumos pretendidos para as principais políticas setoriais urbanas: moradia digna, saneamento ambiental público e transporte público.

Todos esses princípios vão dar sustentação às propostas desenvolvidas nesta e nas demais Conferências Nacionais das Cidades, e estarão consolidadas nas ideias centrais de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), amparado financeiramente por um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU).

3.2.5 Diretrizes

Seguindo na definição de parâmetros para a construção da PNDU, 1ª CNC define e qualifica um conjunto de oito diretrizes gerais, em sintonia com os princípios norteadores definidos acima, abrangendo questões como:

- necessidade de se formular todas as políticas setoriais (ainda não definidas naquele momento);
- articulação da política urbana com as demais políticas sociais e de desenvolvimento econômico;

- estrutura institucional pública necessária para a implementação da PNDU;
- sistema de participação social;
- capacitação técnico-profissional dos atores e agentes envolvidos; e
- diversidade urbana, regional e cultural, com a promoção de programas e ações adequados às características locais e regionais.

Entre outras questões expressas nos princípios, vale destacar a diretriz de que a PNDU deva apontar para a estruturação de uma rede de cidades mais equilibrada do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico e da redução das desigualdades regionais.

Com o tema “Construindo uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, a 2ª Conferência dá sequência ao processo iniciado na 1ª CNC, em 2003, tendo como foco justamente o processo de construção da PNDU, vista como alicerce para formular e implementar o SNDU.

Insistindo na busca da superação das desigualdades presentes no território, a 2ª CNC avança no sentido de trazer diretrizes não mais para a política em si, mas para o seu processo de construção, sob a coordenação do governo federal.

Assim, a nova PNDU deveria estabelecer diretrizes, entre outras, para o desenvolvimento urbano, integrando as políticas setoriais, e para a articulação das ações intergovernamentais; e afirmar que os investimentos públicos em desenvolvimento urbano sejam de responsabilidade dos entes federados.

Vale destacar a proposição de que a PNDU deve definir diretrizes e prazos para a elaboração de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano (propõe alguns conteúdos básicos desse instrumento), que contenha a definição de conceitos-chaves, tais como *rural*, *urbano*, *cidade*, entre outros.

3.3 Sistema urbano do Brasil

3.3.1 Visão do território

A 1ª CNC já nos traz como contribuição, nos princípios e diretrizes propostos, uma visão do território de atuação da PNDU, que pode ser sintetizada nas seguintes características: diversidade sociocultural, urbana e regional, e desigualdade.

Como princípio, afirma que os assentamentos humanos são territórios diversos, que possuem particularidades a serem consideradas pela PNDU: potencialidades locais, especificidades ambientais, territoriais, econômicas, históricas, culturais, de porte e outras. Com esse olhar, propõe como diretriz que os programas e ações devem se adequar às características locais e regionais.

Por outro lado, reconhece também, na articulação entre escalas local-regional-nacional, a necessidade de se buscar mais equilíbrio na rede urbana brasileira, do ponto de vista do desenvolvimento socioeconômico e da redução das desigualdades regionais e, mais uma vez, respeitando as características locais e regionais.

E a 5ª Conferência volta a expressar esses princípios e diretrizes no aspecto da gestão, ao propor que o SNDU seja institucionalizado por lei, estabelecendo critérios e objetivos regionais e incorporando as características e diversidades dos pequenos municípios, em particular aqueles com população tradicional, limites fronteiriços e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

3.3.2 Organização intersetorial (articulação de políticas)

A busca da intersetorialidade, ou seja, da articulação entre as políticas públicas em prol das intervenções urbanas, mostra-se como questão estruturante, presente na 1ª Conferência, como diretriz para a PNDU, assim como na 2ª, 3ª e 4ª Conferências Nacionais das Cidades.

Entretanto, é interessante perceber que essa articulação entre as políticas públicas aparece nas deliberações em distintas dimensões, a saber:

- na articulação entre políticas nas ações de uso e ocupação do solo;
- nas dimensões local, regional e nacional, onde as políticas urbanas devem estar articuladas entre si, mas também com as demais políticas socioeconômicas e socioambientais;
- na transversalidade interfederativa, entre as três esferas de governo, com integração de órgãos; e
- entre o urbano e o rural.

Ou seja, podemos identificar aqui o desejo de uma racionalidade ideal, pregada em qualquer manual de políticas públicas, raramente presente na prática, e um eterno problema a ser superado no modelo político de presidencialismo de coalizão adotado no Brasil. Propõe-se considerar conceitos de região pautados na identidade cultural territorial e no recorte econômico, social e ambiental dos municípios (2ª CNC).

3.3.3 Organização interfederativa (governança multinível)

Observa-se nas deliberações das quatro primeiras conferências a ênfase no apoio a arranjos e estruturas institucionais regionais, com planejamento articulado nas várias escalas, sejam no âmbito municipal, metropolitano ou aglomerações urbanas, nas microrregiões ou nas bacias hidrográficas, contemplando uma diversidade de arranjos e estruturas institucionais, tais como consórcios, pactos interfederativos ou parcerias entre os entes federados.

Está presente a preocupação com a definição dos papéis e atribuições, inclusive por lei, dos diferentes níveis de governo quanto à gestão do ordenamento e desenvolvimento do território.

A 5ª CNC reitera o objetivo de fomentar a criação e implementação dos consórcios públicos e propõe diversos instrumentos e políticas para dar conta do desafio da articulação territorial (e também intersetorial), tais como planos de ordenação do território, instrumentos orçamentários, o assessoramento técnico e financeiro, principalmente para os municípios menos qualificados, e o Sistema Nacional de Informações e Monitoramento.

Também presente, no conjunto, a utilização do conceito de sustentabilidade, ao propor que as políticas regionais devam considerar os biomas, bacias e vocações, a identidade cultural, assim como para justificar a integração urbano-rural. Propõe-se considerar conceitos de região pautados na identidade cultural territorial e no recorte econômico, social e ambiental dos municípios (2ª CNC).

Todas essas preocupações ficam expressas na proposição de uma série de parâmetros e diretrizes (21 ao todo) para essas dimensões da política urbana, regional e metropolitana, assim como critérios de priorização nas diferentes escalas e esferas de governo.

E, por fim, vale mencionar a proposta de criação de um sistema de gestão das redes de cidades médias, aglomerados urbanos e metrópoles, que deveria estabelecer critérios e objetivos regionais, tudo isso sintetizado na ideia de uma política que articule o urbano com o regional (PNDU-PNDR).

3.4 Plano de implementação da PNDU

3.4.1 Institucionalização e implementação da política de desenvolvimento urbano

Destaque para a proposição de implantar uma estrutura institucional para condução das políticas urbanas e demais políticas setoriais, com clara definição de atribuições (novamente aqui) dos entes federados, bem como das demais instituições da sociedade civil.

Da mesma forma, a criação e implementação de instrumentos, normas e prioridades da PNDU, entre os quais se destaca o Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, do qual devem fazer parte os planos nacionais setoriais, assim como a institucionalização da Política Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos.

3.4.2 Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)

A proposta de instituição de um SNDU como peça fundamental e imprescindível para a implementação da PNDU, é desenvolvida a partir da 2ª Conferência das Cidades.

A ideia é de um sistema estruturado nas três esferas da Federação, composto por: instâncias de monitoramento e controle social, com representação do poder público e sociedade civil, nos formatos de conferências, conselhos e fóruns de integração setorial; instrumentos legais, jurídicos e administrativos; e instrumentos financeiros centralizados em fundos de desenvolvimento urbano. Assim estruturado, o SNDU, proposto para ser aprovado por lei, representa, ao nosso ver, os ideais de articulação e complementaridade expressos nos princípios e diretrizes da PNDU.

Entretanto, conforme formulação da 5ª Conferência, para a viabilização do sistema deverão ser necessárias estratégias de incentivo, com a criação de mecanismos e instrumentos, inclusive aqueles que condicionam o repasse de recursos à institucionalização de tal sistema nos vários níveis.

Mas, apesar dos argumentos em defesa do SNDU, a 5ª CNC faz um balanço não muito positivo acerca da instituição do sistema, tanto no que diz respeito à iniciativa de sua efetiva constituição, da parte do governo federal, como da implementação de suas instâncias de participação nos estados e municípios.

3.4.3 Estabelecer um sistema de informações territoriais

A ideia central que podemos absorver aqui é de que, para se implementar uma PNDU estruturada sistemicamente, com a participação de diversos agentes públicos e atores sociais, torna-se fundamental e estratégico a disponibilização de um sistema integrado e abrangente de informações e monitoramento, como parte do SNDU.

Além de informações geograficamente referenciadas de informações territoriais, as conferências propõem uma diversidade de sistemas com um perfil mais abrangente, que poderíamos sintetizar como um sistema integrado de dados.

Este sistema deveria conter também todo o conjunto de leis e normas aplicáveis, nas diferentes escalas, projetos e ações em andamento, orçamentos e recursos disponíveis, além das diretrizes nacionais e informações territoriais.

Depreende-se do todo que seria um grande sistema de informações, constituído por vários subsistemas, de diferentes naturezas, construído em parceria com os entes federados, cuja iniciativa seria do governo federal, como gestor da PNDU, a quem caberia estimular a sua implementação pelos demais níveis de governo, cada um cumprindo a sua parte na gestão do (sub)sistema e no aporte de informações.

Mais do que elencar as características desse sistema, as conferências também propõem medidas para a sua construção, manutenção e modernização, como apoio técnico e financeiro e estímulos aos municípios para sua adoção.

3.4.4 Instrumentos para o desenvolvimento urbano

Instrumentos de informação

A questão do acesso a informações sobre as cidades aparece com frequência nas resoluções das conferências nacionais, podendo ser identificados vários tipos de instrumentos ou veículos, para atender, *grosso modo*, a quatro objetivos, apresentados a seguir, como exercício de síntese, juntamente com os mecanismos propostos.

- 1) Fortalecimento de mecanismos de gestão local: sistema único informatizado de registro das propriedades imobiliárias; cadastro socioeconômico da população; Cadastro Técnico Multifinalitário, com inclusão de informações sobre vazios urbanos e imóveis públicos. Aqui, vale observar que esse instrumento foi incluído neste item pela possibilidade de ser utilizado, para além de sua aplicação como instrumento técnico de planejamento, também como fonte de informação para a sociedade no acompanhamento das políticas urbanas.
- 2) Transparência na gestão pública: instrumentos para disponibilização de informações e prestação de contas das ações públicas, como portais de governo e de instituições públicas.
- 3) Socialização das informações para permitir um acompanhamento democrático dos problemas e carências das cidades, para o exercício da gestão democrática: cadastro de instituições representativas da sociedade civil; bases cartográficas públicas territoriais regionalizadas para a política urbana com recortes administrativos e socioeconômicos.
- 4) Conscientização da comunidade sobre as políticas urbanas: campanhas nacionais, com produção de material didático relativo a preservação ambiental, instrumentos de regularização fundiária, instrumentos do Estatuto das Cidades, planos diretores, propósitos da PNDU; portais públicos de informações sobre os problemas e carências das cidades; palestras, seminários e outras ações na comunidade escolar e acadêmica.

Instrumentos de planejamento

Com relação aos instrumentos de planejamento para a política urbana, a principal referência das conferências é o Estatuto das Cidades, para o qual se pleiteia a sua regulamentação e aplicação por meio dos planos diretores municipais, com a utilização do leque de instrumentos que o Estatuto oferece como possibilidade para estimular o cumprimento da função social da propriedade.

Cogita-se na extensão da obrigatoriedade de elaboração de planos diretores (PDs) para todos os municípios, respeitando-se as especificidades regionais, geográficas e culturais. Para os municípios menores, propõe-se um desenho mais simplificado, inclusive no formato de um “plano unificado de desenvolvimento sustentável”, que abarcaria todos os planos setoriais de política urbana.

Em complementação aos planos diretores, para os quais está indicada a sua integração com os planos de desenvolvimento (nas várias escalas), no nível local são propostos os planos setoriais, de saneamento, habitação etc., assim como, com certa ênfase, planos para a promoção da função social da propriedade, no âmbito de uma política de regularização fundiária e acesso à terra urbanizada.

A obrigatoriedade de elaboração dos PDs para todos os municípios também está proposta com relação aos demais planos setoriais citados, inclusive como requisito para o financiamento de projetos de infraestrutura e habitação de interesse social.

Assim como para a escala local, os planos de organização territorial são indicados também para as demais escalas, a exemplo de planos regionais de desenvolvimento urbano e o Plano Nacional de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Finalmente, vale destacar aqui, também, a demanda por apoio técnico e financeiro para a viabilização dos planos.

3.4.5 Financiamento de desenvolvimento urbano

Importante esclarecer que localizamos, nas cinco conferências, algumas deliberações relativas a recursos, mas que não se enquadram exatamente, ao nosso ver, na categoria Financiamento, razão pela qual foram deslocadas para um novo bloco que questões sob a denominação “Gestão de Recursos” (item *Gestão de recursos* a seguir).

Não resta dúvida de que o tema central da discussão sobre o financiamento da política urbana nas conferências nacionais é o Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, comentado mais ao final desta síntese.

Entretanto, iniciamos por algumas propostas que poderíamos chamar de natureza mais geral: a demanda por fontes estáveis, a garantia e ampliação dos recursos, além da desburocratização e facilitação do acesso a eles (simplificação das regras).

Tais recursos poderiam ser de diferentes naturezas e fontes: públicos, onerosos e não onerosos, na forma de subsídios e de parcerias com o setor privado.

Quanto à questão do repasse dos recursos públicos, são alinhados uma série de critérios, ou condicionantes, que os entes públicos (estados, municípios e o Distrito Federal) deveriam atender para o seu recebimento. Talvez o mais importante seja aquele que condiciona o repasse, por exemplo, a um município, para o qual ele tenha criado um fundo específico, ou seja, repasse fundo a fundo. Nessa perspectiva, deveria também atender às diretrizes estabelecidas no seu Plano Diretor, assim como à legislação relativa às diversas políticas urbanas.

Há algumas outras propostas que os municípios, em particular, deveriam adotar para fortalecer e modernizar a sua arrecadação, como a utilização de instrumentos previstos do Estatuto da Cidade, particularmente o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, assim como a atualização da planta genérica de valores e a melhoria do processo de fiscalização.

A instituição do FNDU, como instrumento institucional de caráter financeiro, e seus correlatos nos demais níveis de governo, aparece na 2ª CNC, mas suas características são mais desenvolvidas na 3ª Conferência. Ali estão alinhadas suas finalidades (apoiar programas, projetos e ações, cooperação entre os três entes federados), assim como suas fontes de receita. Pode-se dizer, então, que o FNDU assim proposto seria o sistema de financiamento das políticas de desenvolvimento urbano, articulado nos três níveis de governo.

Gestão de recursos

Aqui foram listadas propostas relativas a recursos para o desenvolvimento urbano que não se enquadram perfeitamente na questão *financiamento*.

Boa parte dos itens selecionados nesta categoria se referem a critérios e prioridades na liberação de recursos para o desenvolvimento urbano. A vinculação com as diretrizes da PNDU, das Políticas Estaduais de Desenvolvimento Urbano e dos planos diretores, são as condicionantes mais destacadas, além das ações relacionadas ao planejamento territorial e ambiental, em particular para áreas mais vulneráveis e de riscos socioambientais, entre outras.

Quanto ao acesso e ampliação dos recursos, são citadas as parcerias com a iniciativa privada e a possibilidade de captação em mais de uma fonte para o mesmo projeto.

Algumas propostas reiteram a necessidade de que os processos de financiamento sejam desburocratizados e desonerados, para facilitar o acesso àqueles municípios com menos de 20 mil habitantes e com baixo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), por exemplo.

3.4.6 Monitoramento e avaliação (incluindo indicadores)

O monitoramento e a avaliação das políticas urbanas – seus resultados, efetividade, os impactos sobre o território –, são temas presentes nas deliberações das CNCs, revelando, principalmente, o interesse dos atores envolvidos em participar da implementação da PNDU. Nesse levantamento, foram também incorporadas as menções a indicadores, mesmo que não diretamente relacionadas a instrumentos de monitoramento e avaliação.

As resoluções vão no sentido de propor o acompanhamento e avaliação da política urbana de forma continuada com a utilização de censos, pesquisas, levantamentos, sistemas de indicadores, consolidados em sistemas abertos de monitoramento, fiscalização e avaliação das políticas, programas e projetos urbanos, nas três esferas de governo, produzindo e divulgando indicadores sócio-ambientais e urbanísticos.

Esses sistemas são indicados também para a formulação de políticas, programas e planos, assim como para a seleção de projetos a serem implementados. Monitorar e avaliar estão entre as atribuições propostas na definição de papéis para os três níveis de governo para a implementação da PNDU.

De uma forma abrangente, a 5ª Conferência propõe a criação de um Sistema Nacional de Informações e de Monitoramento das Políticas Urbanas, como parte do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. E, num enfoque mais restrito, propõe-se o monitoramento e avaliação qualitativa dos processos de elaboração, revisão e implementação dos planos diretores.

3.4.7 Participação e controle social

A questão da gestão democrática na PNDU foi, com certeza, um dos temas mais importantes e debatidos entre os participantes das cinco CNCs, o que, por certo, não está refletido nas resoluções destacadas neste item. Isso porque, no sistema proposto (SNDU), os conselhos e as conferências, nos três níveis de governo, são elementos estruturantes, o que não está colocado como possibilidade real no contexto atual. Entretanto, foram destacados alguns pontos aqui, na intenção de que poderiam trazer questões interessantes para a nossa reflexão no contexto atual de construção da PNDU.

Assim, a gestão democrática, com participação social, é concebida como a combinação da democracia representativa com a democracia participativa, com base nos princípios de transparência, ética, independência, solidariedade e credibilidade.

Além disso, exigiria uma série de compromissos do poder público e do Legislativo, alinhados na 3ª Conferência, tais como o acesso às informações e o fortalecimento dos atores/sujeitos, inclusive com processos de capacitação (desenvolvido em outros itens), “tornando o cidadão gestor e fiscalizador dos recursos específicos”. Esse sistema de participação social nas políticas urbanas, idealizado nas conferências, deveria ser composto por vários setores públicos e sociais.

Finalmente, vale ressaltar que são propostas uma série de competências para a(s) instância(s) máxima(s) do sistema de participação social. Nesse sentido, na ausência do Conselho e Conferência das Cidades, teria que se ver qual, ou quais, instâncias iriam exercê-las.

3.5 Outros

3.5.1 Capacitação e assistência técnica

A rigor, a recorrente demanda por capacitação e assistência técnica da parte dos setores participantes das conferências da cidade, assim como a pauta “transparência e informação” (bloco 3.5.2 a seguir) pode refletir o desejo e a intenção desses atores sociais e agentes públicos de alcançar o pleno direito de participar do processo da PNDU (formulação e implementação). Expressa também o reconhecimento do baixo índice de desenvolvimento institucional e capacidade técnica da maioria das prefeituras.

As deliberações das conferências sugerem, de variadas formas, a necessidade de capacitação e assistência técnica: por meio de uma política de sensibilização e capacitação continuada e permanente; pela criação de um programa nacional; por meio de convênios de cooperação técnica e financeira; e pela garantia de recursos para esse fim.

Como objetivos dessas políticas e programas, aparecem com frequência o fortalecimento institucional e a modernização administrativa, a capacitação para elaboração e acompanhamento de projetos e para ações de regularização fundiária, a capacitação para a gestão, a captação de recursos e, destacamos, a garantia da qualificação da sociedade para a implantação do SNDU.

E, como “público-alvo” a quem deveriam ser canalizadas essas iniciativas, aparecem: estados e municípios, particularmente os menos estruturados; sociedade civil; gestores e servidores públicos; e equipes técnicas.

Valem também, nesse âmbito, dois destaques: um para a ideia de se investir na formação, informação e educação para os diversos segmentos sociais, relativas aos instrumentos de implementação do direito à cidade; e outro para a proposta de trabalho na formação acadêmica, “voltada para a cidadania e defesa de uma cidade para todos”.

3.5.2 Transparência e informação

Este item foi acrescido devido à grande quantidade de propostas identificadas com esse perfil.

A questão central aqui pode ser lida como a democratização do acesso à informação para o pleno exercício do direito (reivindicado) de participar do processo da PNDU em todas as suas fases.

Para isso, quanto à forma, são propostos: programa nacional; política de comunicação; portal da PNDU; campanhas; sistemas de informação; rede de comunicação entre atores e agentes públicos; e diagnósticos e pesquisas para identificação de demandas.

Essas formas de transparência têm como objeto o acesso a informações sobre: as políticas urbanas; o conhecimento e compreensão da legislação específica; a aplicabilidade das normas; a competência dos entes federados e órgãos responsáveis; os orçamentos públicos do setor e a aplicação dos recursos; a tramitação dos projetos; e, entre outros objetos, o conhecimento sobre os atos do Poder Executivo.

Nesta nota técnica, buscamos cotejar as proposições oriundas das Conferências das Cidades, relativas à construção de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, objetivo maior dos processos conferenciais, com a estrutura temática (em construção) do atual processo de elaboração da nova PNDU, processo este que vem sendo desenvolvido sob a coordenação da Secretaria de Mobilidade e Desenvolvimento Urbano e Regional do Ministério do Desenvolvimento Regional em estreita parceria com o Ipea.

Há que se considerar, por certo, as distintas intencionalidades dos atores formuladores, envolvidas por contextos diversos. Por um lado, os participantes das conferências nacionais, em intensas disputas para afirmar, frente ao Estado, princípios, diretrizes e ações necessárias, segundo o entendimento da maioria, que deveriam conduzir a PNDU e nela estar registrados, num ambiente de participação democrática. Por outro lado, temos hoje um conjunto de técnicos e pesquisadores empenhados na construção, num intenso trabalho de formulação que pretende, ao fim e ao cabo – após serem percorridos vários estágios de debate, inclusive com a sociedade –, alcançar uma minuta de texto que consolide a PNDU em marco legal.

Parece-nos claro, então, que as resultantes são diversas, e que, por isso, as propostas das conferências não podem ser rebatidas diretamente para o contexto atual, com todos os limites e desafios que se apresentam para a elaboração e implementação da PNDU. Entretanto, este trabalho foi desenvolvido com a forte expectativa de que possa servir como uma referência, entre outras, para que logremos concretizar, ainda que tardiamente, a tão necessária Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

CONTRIBUIÇÃO DAS CONFERÊNCIAS DAS CIDADES PARA A CONSTRUÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

QUADRO A.1

Estrutura PNDU: comparativo entre a planilha Contribuições das Conferências das Cidades e a estrutura do texto-base

Estrutura atual do texto-base	Estrutura utilizada na planilha Contribuições das Conferências das Cidades
1. Apresentação – Introduzindo a PNDU	
a. Trajetória da política urbana no Brasil	
2. O contexto do setor urbano no Brasil	1. Contextualização e diretrizes gerais
a. Situar a política	
i. As grandes transformações	1.a. As grandes transformações
	1.a.i. Transformação digital
	1.a.ii. Transformação ambiental (mudança do clima e serviços ecossistêmicos)
	1.a.iii. Transformação demográfica (equidade social e viés intergeracional)
	1.a.iv. Multiculturalidade/diversidade
	1.a.v. Transformação laboral e econômica
	1.a.vi. Segurança
ii. Visão do desenvolvimento	
iii. Funções da cidade	1.b. Funções da cidade
b. Diagnóstico – as problemáticas principais	1.c. Diagnóstico – as problemáticas principais
	1.d. Recomendações por uma PNDU (sobre a iniciativa ou sobre o processo de formulação etc.)
3. Uma nova agenda urbana para o Brasil – visão e objetivos da Política	2. Nova agenda urbana – PNDU
i. Visão e objetivo	2.a. Visão (de desenvolvimento urbano)
	2.b. Objetivos
	2.c. Conceitos
ii. O papel da política no setor urbano do Brasil	
iii. Princípios e diretrizes	2.d. Princípios
	2.e. Diretrizes
iv. Tarefa coletiva da formulação dos Objetivos de Desenvolvimento Urbano Sustentável	
4. A PNDU no sistema urbano do Brasil	3. Sistema urbano do Brasil
a. Visão do território/tipologias dos municípios	3.a. Visão do território/tipologias dos municípios
b. Organização intersetorial	3.b. Organização intersetorial (articulação de políticas)
c. Organização interfederativa	3.c. Organização interfederativa (governança multinível)

(Continua)

Estrutura atual do texto-base	Estrutura utilizada na planilha Contribuições das Conferências das Cidades
5. Plano de implementação da PNDU	4. Plano de implementação da PNDU
	4.a. Institucionalização e implementação da política de desenvolvimento urbano.
	4.b. Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)
a. Estabelecer um sistema de informações territoriais	4.c. Estabelecer um sistema de informações territoriais
b. Instrumentos para o desenvolvimento urbano	4.d. Instrumentos para o desenvolvimento urbano
	4.d.i. Instrumentos de informação
	4.d.ii. Instrumentos de planejamento
c. Financiamento de desenvolvimento urbano	4.e. Financiamento de desenvolvimento urbano
	4.e.i. Gestão de recursos
d. Monitoramento, avaliação e controle social	4.f. Monitoramento e avaliação (incluindo indicadores)
	4.g. Participação e controle social
	5. Outros
e. Linhas de apoio e assistência técnica/capacitação	5.a. Capacitação e assistência técnica
	5.b. Transparência e informação
6. Anexo – Textos orientadores sobre os temas transversais	
a. Transformação digital	
b. Mudança do clima e serviços ecossistêmicos/ visão ambiental	
c. Equidade social e viés intergeracional	
d. Desenvolvimento econômico	
e. Segurança pública	

Elaboração do autor.

QUADRO A.2

Contribuições das Conferências das Cidades

O anexo se encontra disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/nt_dirur_n_20_quadrado_a_2_planilha_com_contribuicoes_das_conferencias.xlsx>.

Elaboração do autor.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Reginaldo da Silva Domingos

Assistente de Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Supervisão

Camilla de Miranda Mariath Gomes

Everson da Silva Moura

Editores

Aeromilson Trajano de Mesquita

Cristiano Ferreira de Araújo

Danilo Leite de Macedo Tavares

Herlyson da Silva Souza

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Livraria Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA
ECONOMIA



PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL