51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DAS CIDADES (CONCIDADES)

RELATO E ESTRATÉGIAS

51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DAS CIDADES (CONCIDADES)

RELATO E ESTRATÉGIAS

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento
Ministra Simone Nassar Tebet

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, 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.

Presidenta
Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais
Fábio Véras Soares

Chefe de Gabinete
Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social
Gisele Amaral

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONSELHO DAS CIDADES (CONCIDADES)

RELATO E ESTRATÉGIAS

ipea

Rio de Janeiro, 2024

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2024

EQUIPE TÉCNICA

Renato Balbim
Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea).

Cristine Santiago
Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **51ª Reunião Ordinária do Conselho das Cidades (ConCidades)**: relato e estratégias. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 37 p. DOI: http://dx.doi.org/10.38116/RI-51ROCC

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: https://repositorio.ipea.gov.br/.

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 do Planejamento e Orçamento.

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 6

2 INTRODUÇÃO 6

3 PAUTA 7

4 RELATO DA 51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONCIDADES 7

4.1 Primeiro dia de reunião: plenária 8

4.2 Segundo dia de reunião: reuniões dos CTs 19

4.3 Terceiro e último dia de reunião: plenária 27

5 DESDOBRAMENTOS DA 51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONCIDADES: UMA VISÃO ESTRATÉGICA A PARTIR DO E PARA O IPEA 30

6 PONTOS DE DESTAQUE: UMA SÍNTESE ESTRATÉGICA 32

6.1 O papel da cooperação alemã (GIZ) e a ReDUS 32

6.2 A PNDU e o tema da Conferência das Cidades 2024 33

6.3 Temas estratégicos incluídos via participação de conselheiros no texto-base das conferências 33

6.4 Temas e questões estratégicas a partir dos CTs Habitação e Periferias 34

ANEXO 37

1 APRESENTAÇÃO

A retomada do Conselho das Cidades (ConCidades) se deu em novembro de 2023, na sexta reunião extraordinária. Naquela oportunidade, ocorreu o planejamento de ações futuras, assim como a aprovação de propostas de resoluções e moções, conforme o relatório sintético encaminhado à Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano, da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Codur/Dirur/Ipea) em novembro de 2023.

A 51ª reunião ordinária do conselho[1] colocou em discussão os programas desenvolvidos e planejados pelo Ministério das Cidades (MCID).

Os conselheiros e convidados, entre técnicos, organizações da sociedade civil (OSCs), movimentos sociais, empresários e órgãos públicos de diferentes instâncias, deliberaram acerca da VI Conferência Nacional das Cidades (CNC), com a aprovação da data prevista para o evento – novembro de 2024 –, além de texto-base e regimento interno da conferência, que terá como tema a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O Ipea integra o ConCidades a título de convidado, sem direito a voto.

As participações desses relatores foram virtuais nos três dias do evento, o que prejudicou as oportunidades de relações institucionais do Ipea.

Este relatório objetiva socializar os principais debates e decisões da referida reunião, bem como apresentar seus possíveis desdobramentos.

O relatório é concluído, na sexta seção, com uma análise estratégica, a partir de pontos-chave, do papel do Ipea perante os debates em curso na principal instância de participação política no desenvolvimento urbano brasileiro.

2 INTRODUÇÃO

Criado em 2004, o ConCidades constitui relevante instrumento de participação e gestão democrática da PNDU.

Inativo desde 2017, o conselho foi extinto[2] com diversos outros órgãos da administração pública federal, por meio do Decreto nº 9.759, de 2019.

Com a recriação do MCID, em janeiro de 2023, a partir da MP nº 1.154, de 2023, também foi reativado o ConCidades, tendo como base a estrutura e composição de sua última formação, em 2016.

1. Mais informações dessa reunião estão disponíveis em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/noticias-1/ministro-jader-filho-participa-da-51a-reuniao-ordinaria-do-concidades.
2. O Decreto nº 10.773, de 2021, incluiu na estrutura do Ministério do Desenvolvimento Regional o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), atribuindo-lhe as mesmas competências que o conselho homônimo recebeu quando foi criado pela Medida Provisória (MP) nº 2.220, de 2001 (em seu art. 10), momento em que integrava a estrutura da Presidência da República. Na sequência, o Decreto nº 5.031, de 2004, definiu a estrutura e as competências do ConCidades, "tendo em vista o art. 10 da MP nº 2220 de 2001". Ou seja, o conselho já existente foi regulamentado pelo Decreto nº 5.031, de 2004, vinculando-o à estrutura do MCID e alterando seu nome para Conselho Nacional das Cidades, sem fazer menção direta ao nome "Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano", porém, referindo-se à medida provisória que o criou em 2001. Quanto aos Decretos nº 9.759 e nº 9.812, de 2019, que extinguiram órgãos colegiados, inclusive conselhos consultivos e participativos da administração federal direta e indireta criados por ato infralegal, seus efeitos foram considerados inconstitucionais pela Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 6.121, de 2019, para as instâncias colegiadas criadas por lei, tais como o CNDU – agradecemos à Barbara Maguti pela disponibilização das informações de forma detalhada.

Essa estrutura, bem como os representantes, é provisória e trabalha fundamentalmente para a realização do processo de conferências locais, estaduais e nacional em 2024, para assim eleger novos conselheiros, formatando um novo conselho em 2025.

Houve adaptações ao longo de 2023, adequando informalmente sua estrutura à nova estrutura do MCID, que conta agora com cinco secretarias finalísticas e,[3] por conseguinte, cinco comitês técnicos (CTs) no ConCidades.

Trata-se atualmente de órgão colegiado deliberativo[4] e consultivo, que integra a estrutura do ministério. O principal objetivo é estabelecer a participação continuada na formulação, no monitoramento e na avaliação das políticas urbanas.

Nesse contexto, a referida reunião teve especial relevância no contexto urbano brasileiro, tendo em vista a construção, o aprimoramento e a efetivação de políticas públicas no momento de reconstrução e retomada da participação e do debate democrático. Além disso, os novos Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foram objeto de discussões no ConCidades e revelam a importância da participação do Ipea como órgão que dá subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

A última participação relevante do Ipea no ConCidades foi a elaboração do *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, publicado em 2016.[5] Após isso, e integrando o mesmo Acordo de Cooperação Técnica (ACT), houve ainda a realização de um relatório do ConCidades para a Habitat III, finalizado apenas após a conferência que ocorreu em Quito, em outubro de 2016.

3 PAUTA

O secretário executivo do ConCidades, Bruno Tiburcio, foi responsável pela condução dos trabalhos, que se estruturaram da seguinte maneira:

- 31/1/2024, 1º dia: apresentação dos trabalhos iniciados para a 6ª CNC, incluindo a proposta de texto-base e regimento interno;
- 1/2/2024, 2º dia: reunião dos CTs nas áreas de mobilidade urbana, saneamento ambiental, desenvolvimento urbano e metropolitano, periferias e habitação;
- 2/2/2024, 3º (último dia): apresentação do planejamento e orçamento do MCID; relato da Coordenação Executiva com votação do texto-base e regimento interno da VI CNC e relatos dos CTs, com votação das propostas de resoluções e moções.

4 RELATO DA 51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONCIDADES

> *(...) É o momento de debater as políticas públicas. A moradia é a porta de entrada para todos os outros direitos, como saúde e educação. Vamos combater a desigualdade e construir cidades inclusivas.*
>
> Maria das Graças Xavier[6]

3. Quais sejam: i) desenvolvimento urbano e metropolitano; ii) mobilidade urbana; iii) saneamento ambiental; iv) habitação; e v) periferias.
4. Mais informações disponíveis em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades#:~:text=O%20ConCidades%20%C3%A9%2C%20portanto%2C%20uma,mobilidade%20urbana%20e%20planejamento%20territorial.
5. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/6014.
6. Coordenadora da União Nacional por Moradia Popular (UNMP).

4.1 Primeiro dia de reunião: plenária

4.1.1 Pontos referentes à reunião anterior e organização de calendário

A abertura do evento foi realizada pelo secretário executivo do conselho, informando a intenção da reunião de servir como pontapé inicial para a realização das conferências locais e estaduais das cidades, até chegar à conferência nacional, que ocorrerá em novembro de 2024. Diferentes secretários do ministério destacaram a pluralidade do espaço do ConCidades.

O secretário executivo informou que as moções aprovadas na reunião anterior já se encontram publicadas no *site*.[7]

Houve um debate acerca do posicionamento jurídico sobre a utilização de verbos ou termos nas propostas de resolução, considerando-se que o ConCidades poderia realizar somente recomendações. Ou seja, o caráter deliberativo do conselho, na prática, ainda é uma disputa, como aconteceu desde sua criação.

O posicionamento da assessoria jurídica do MCID foi considerado inadequado, uma vez que o conselho também possui função deliberativa, e foi aprovado que este tema seja debatido na próxima reunião, a fim de amadurecer o debate.

Ainda neste tópico, algumas resoluções aprovadas na última reunião estavam aguardando homologação ou revisão de redação pelo conselho, o que foi realizado de imediato. As temáticas das resoluções foram:

- formação de grupo de trabalho (GT) para discussão da Portaria de Trabalho Social em Habitação;
- habilitação de entidades organizadoras atuantes na linha de atendimento do programa MCMV, em áreas urbanas e rurais;
- gestão pública no setor de saneamento ambiental; e
- realização de audiências públicas para discussão do Projeto de Lei (PL) nº 412, de 2022.[8]

Posteriormente, foi acordado o calendário de reuniões para 2024, sendo previstas reuniões ordinárias para março, maio, julho e setembro.

QUADRO 1
Calendário de reuniões do ConCidades para 2024

Ano	Mês	Dia	Dia da semana	Formato	Reuniões ConCidades
2024	Janeiro	31	Quarta a sexta-feira	Presencial	51ª Reunião Ordinária
	Fevereiro	1, 2			
		26	Segunda-feira	Virtual	Coordenação Executiva da 6ª CNC
		29	Quinta-feira	Presencial	Coordenação Executiva do ConCidades
	Março	20, 21, 22	Quarta a sexta-feira	Presencial	52ª Reunião Ordinária
	Abril	25	Quinta-feira	Presencial	Coordenação Executiva do ConCidades
		29	Segunda-feira	Virtual	Coordenação Executiva da 6ª CNC
	Maio	15, 16, 17	Quarta a sexta-feira	Presencial	53ª Reunião Ordinária

(Continua)

7. As moções aprovadas na VI Reunião Extraordinária do ConCidades estão disponíveis em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/conselho-das-cidades-concidades/mocoes-concidades.
8. PL que regulamenta o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões (MBRE). Mais informações disponíveis em: https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-412-2022.

(Continuação)

Ano	Mês	Dia	Dia da semana	Formato	Reuniões ConCidades
2024	Junho	24	Segunda-feira	Virtual	Coordenação Executiva da 6ª CNC
		27	Quinta-feira	Presencial	Coordenação Executiva do ConCidades
	Julho	31	Quarta a sexta-feira	Presencial	54ª Reunião Ordinária
	Agosto	1, 2			
		26	Segunda-feira	Virtual	Coordenação Executiva da 6ª CNC
		29	Quinta-feira	Presencial	Coordenação Executiva do ConCidades
	Setembro	25, 26, 27	Quarta a sexta-feira	Presencial	55ª Reunião Ordinária
	Outubro	28	Segunda-feira	Virtual	Coordenação Executiva da 6ª CNC
		31	Quinta-feira	Presencial	Coordenação Executiva do ConCidades
	Novembro	A definir	A definir	Presencial	6ª CNC

Elaboração dos autores.

Por fim, explanou-se o objetivo da reunião dos CTs, agenda do segundo dia. Essas reuniões buscaram, além de abordar suas pautas setoriais, identificar lacunas estruturais no texto-base da conferência de 2024, a serem avaliadas e colocadas em votação no terceiro dia.

4.1.2 Plataforma da 6ª CNC: ReDUS

No primeiro dia da plenária, a Secretaria Executiva do ConCidades informou que a plataforma Rede para Desenvolvimento Urbano Sustentável (ReDUS)[9] será utilizada como plataforma-base da 6ª CNC.

Seguiu-se com uma apresentação realizada pela Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), agência de cooperação alemã responsável pela elaboração da plataforma com a empresa ORI: ORO,[10] da área de tecnologia da informação, responsável pelo desenvolvimento da plataforma.

Atualmente, a plataforma ReDUS possui 4.170 pessoas cadastradas e trinta iniciativas que utilizam a plataforma em andamento, abrangendo 673 municípios, 26 estados e o Distrito Federal. Foram apresentadas brevemente essas iniciativas e organizações, conforme mostram o quadro 2 e o gráfico 1.

QUADRO 2
Organizações integrantes das iniciativas que utilizam a plataforma ReDUS

Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos
GIZ
MCID
ONU-Habitat
Fundação Tide Setubal
Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE)
WRI Brasil
Conselho Nacional de Secretários de Administração (Consad)
Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza (CITinova)

(Continua)

9. Disponível em: https://www.redus.org.br/.
10. *Site* da empresa, disponível em: https://orioro.design/. Curiosamente, a ReDUS não está no portfólio da empresa.

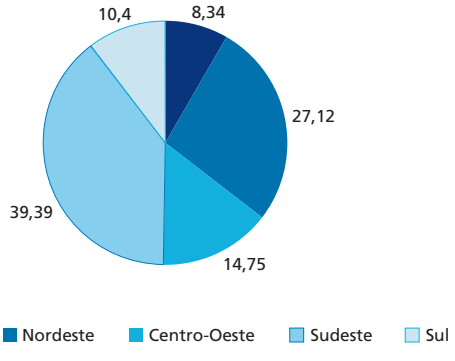
(Continuação)

Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
Instituto de Planejamento de Fortaleza (Iplanfor) – Prefeitura de Fortaleza
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina
Organização das Nações Unidas (ONU) – Programa para o Meio Ambiente
Agência Municipal de Meio Ambiente e Planejamento Urbano (Planurb) – Prefeitura de Campo Grande
Fundação Grupo Boticário
ONU Mulheres
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)
Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá
Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Alagoas (Fapeal)
Universidade Federal de Alagoas (Ufal)
Instituto Federal de Alagoas (Ifal)
Instituto da Cidade Pelópidas Silveira (ICPS) – Recife
Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc)
Governo de Alagoas
Prefeitura de São Luís
Prefeitura de Juiz de Fora
Prefeitura de Itaquaquecetuba
Prefeitura de São Paulo

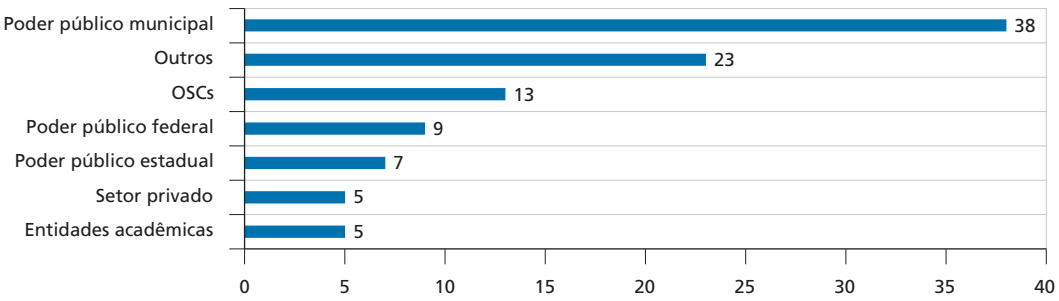
Fonte: GIZ.
Elaboração dos autores.
Obs.: Não foram listadas secretarias estaduais que não foram especificadas a que estado pertencem.

GRÁFICO 1
Participação na ReDUS por regiões e setor
(Em %)

1A – Participação na ReDUS por regiões



1B – Participação na ReDUS por setor



Fonte: GIZ.
Elaboração dos autores.

De acordo com a GIZ, entre as funcionalidades da plataforma no contexto do ConCidades e das conferências, destaca-se a possibilidade de organização e divulgação de informações. Nesse sentido, um ponto de destaque seria o de facilitar que as conferências locais e estaduais compartilhem informações para estruturar a conferência nacional. Além disso, por meio da plataforma também é possível registrar presença em reuniões e eventos, adicionar documentos de acesso livre e/ou restrito e realizar convocações.

O desenvolvedor de *software* Simon Fan, da empresa ORI: ORO, também apresentou de que modo tem ocorrido as adaptações da plataforma para atender às necessidades das conferências das cidades.

Após as apresentações, houve uma sessão de dúvidas e comentários, momento em que se destacou a necessidade de uma ferramenta que contribua para sistematizar e automatizar a coleta das contribuições e propostas recebidas nas conferências locais para as esferas superiores (estaduais e nacional), o que poderia gerar, por exemplo, um caderno de propostas sistematizadas.

Também houve manifestações no sentido de prever a possibilidade e viabilidade de integrar essa plataforma a outras já utilizadas por alguns estados, como é o caso da Bahia, uma vez que a plataforma contribui para viabilizar a participação de municípios distantes, além de servir como uma espécie de repositório, o que poderia proteger os conselhos locais e estaduais de processos de desmonte, como o ocorrido no período 2017-2022.

O Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) compartilhou que a compreensão de uma plataforma é fundamental para a organização de processos participativos, como o que ocorreu na construção do Plano Plurianual (PPA) 2024-2027. Ainda, foi apontado se haveria a possibilidade de utilização da plataforma Brasil Participativo,[11] utilizada no PPA, o que, em princípio não excluiria a utilização da ReDUS.

Algumas manifestações se preocuparam com a utilização da plataforma. Uma delas questionou, inclusive, o fato de a ReDUS, apesar do suporte prestado à revisão do Plano Diretor de São Paulo, ter contribuído para culminar em um processo que teve como ponto crítico o cerceamento da participação social.

Utilizou-se a justificativa da isenção da tecnologia: os responsáveis pela plataforma responderam que se trata apenas de uma ferramenta que busca facilitar o andamento e acompanhamento de atividades.

No caso do governo do Amazonas, as preocupações relacionam-se aos desafios de conectividade em algumas regiões do estado. Em relação a isso, pontou-se que poderia ser constituída uma experiência ou estudo de caso nesse sentido.

Destacou-se, por diferentes atores, a necessidade de melhor compreensão acerca da plataforma ReDUS e de seu uso, inclusive em relação a quais informações deverão ser inseridas nela e o que poderia ser automaticamente extraído de outras bases de dados.

Houve manifestações relativas à dificuldade de encontrar documentos na plataforma ReDUS, destacando a necessidade de manter também modos já utilizados para o compartilhamento de documentos, como o *e-mail*. Com isso, o desenvolvedor pontuou que

11. Mais informações sobre o programa estão disponíveis em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/33/.

há a intenção de produzir materiais de orientação, e houve a sugestão da realização de oficinas com o mesmo objetivo.

Nesse sentido, houve a proposta de que na próxima reunião, em março, a ReDUS seja um ponto de pauta específico, buscando orientar os conselheiros que, por sua vez, poderão auxiliar municípios e estados. O ministério reforçou que essa é a intenção.

Encerrando o debate relacionado à plataforma ReDUS, outra manifestação expressou preocupação com relação ao fato de uma agência alemã estar à frente de uma plataforma que congrega inúmeras informações de interesse nacional, manifestando preocupação no tocante à soberania nacional e segurança de dados. O secretário do conselho pontuou que se tratam apenas de parceiros, ao passo que a representante da GIZ destacou que se trata de um produto nacional (isto é, brasileiro).

4.1.3 Apresentação, discussão e aprovação do texto-base da 6ª CNC

Optou-se por trazer o tema em uma única sessão, reunindo os debates ocorridos ao longo dos diversos encontros, até a aprovação do texto-base no último dia da 51ª reunião.

Conforme aprovado na reunião anterior, o tema da 6ª CNC será a PNDU. A partir daí, utilizaram o texto-base de 2015 como referência para a elaboração de um novo texto, que tem a função de embasar a construção das conferências locais, estaduais e nacional no contexto atual.

Em seguida, Orlando Santos Junior, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ), apresentou de maneira sintética o texto que havia sido compartilhado previamente com os conselheiros, caracterizando-o como um "texto escrito a muitas mãos".

A representação do Ipea não recebeu esse texto, e entende-se que isso tenha ocorrido em função de ser apenas um convidado e não integrante do ConCidades.

A apresentação iniciou com o escopo do texto-base, que tem por objetivo abrir as discussões, não buscando esgotar os temas de debate, mas sim as questões que serão discutidas.

Buscou-se manter o texto simples, direto e acessível em sua construção. Também foram apresentadas propostas de *slogans* para a conferência.

O texto se estrutura da seguinte maneira:[12]

Introdução

Apresenta um resgate histórico das conferências, bem como os desafios trazidos pela conjuntura atual.

Objetivo do texto-base: fornecer subsídios para a discussão e elaboração das propostas para enfrentar os problemas centrais que atingem nossas cidades e a necessidade de uma PNDU que promova a redução das desigualdades socioespaciais.

12. Conteúdo baseado nos *slides* apresentados na plenária.

1. O que é a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano?

Seção que define a PNDU e apresenta os instrumentos existentes – quais sejam o Estatuto da Cidade, marcos regulatórios setoriais e o Estatuto da Metrópole.

Indica os desafios contemporâneos: i) mudança do clima; ii) transformação digital; e iii) transformação demográfica.

Além dos desafios já conhecidos: i) equidade e justiça socioterritorial; ii) espaços públicos inclusivos; iii) desenvolvimento econômico com justiça social; iv) mobilidade sustentável; v) saneamento ambiental universalizado; e vi) moradia digna.

São definidas como questões transversais aos desafios os temas renda, raça e gênero e reforça-se o necessário alinhamento à Agenda 2030, aos objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) e às cinco agendas transversais do PPA 2024-2027: crianças e adolescentes; mulheres; igualdade racial; povos indígenas; e meio ambiente. Reforçou-se a relevância do diálogo entre a PNDU e o PPA.

2. As cidades[13] que temos: o Brasil urbano

Seção que apresenta um panorama da população brasileira que habita em áreas urbanas, bem como a relevância de discutir a qualidade de vida nas cidades.

Ressaltou-se a diversidade dos municípios em relação ao tamanho, à integração à rede urbana, à demografia, à economia, à tecnologia, ao patrimônio histórico-cultural, ao meio ambiente, ao clima e à ecologia.

Tais diversidades são identificadas não só como desafios, mas também como potencialidades para o desenvolvimento sustentável.

Reconhecem-se questões históricas que geraram problemáticas comuns, quais sejam: a desigualdade socioespacial, o racismo territorial, a dificuldade histórica de acesso à terra e à moradia pelas populações mais pobres, os problemas fundiários, a ausência ou ineficiência dos sistemas de transporte e mobilidade urbana, as deficiências nos serviços de saneamento básico, a gestão municipal ineficiente, a ausência de participação social e espaços democráticos e a apropriação privada e indevida de espaços públicos.

Pontua-se a necessidade de efetivar o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

3. As cidades que queremos: diretrizes e prioridades da PNDU

Nesta seção, apresentaram-se o objetivo geral da PNDU, as diretrizes gerais e as políticas e diretrizes específicas, estruturadas a partir de três eixos:

- articulação entre os principais setores urbanos;
- gestão estratégica e financiamento; e
- grandes temas transversais.

13. Destacou-se a mudança da generalização "a cidade" para a forma plural "as cidades", buscando maior alinhamento à pluralidade das cidades brasileiras.

Objetivo geral: redução das desigualdades regionais e urbanas e promoção da justiça climática e socioespacial com controle social.

Diretrizes gerais:

- reconhecimento das dimensões de gênero, raça, etnia e culturas nos territórios;
- integração intersetorial;
- articulação entre o planejamento, o financiamento e a execução de obras de urbanização com as intervenções de macrodrenagem e mobilidade;
- promoção de intervenções de forma articulada no território, com ampla participação e controle social; e
- criação de instância interministerial de integração de políticas públicas a partir dos territórios periféricos.

Foi dado destaque para a necessária sintonia das ações da PNDU com os ODS.

Eixo 1: articulação entre os principais setores urbanos (habitação, saneamento e mobilidade).

1) Articulação com o PPA, especialmente os programas: Cidades Melhores (5601); Moradia Digna (2320); Periferia Viva (5602); Saneamento Básico (2322); Mobilidade Urbana (2319); e Gestão de Riscos e Desastres (2318).
2) Orientações às políticas de habitação e regularização fundiária da PNDU:
    - promover acesso à terra urbanizada;
    - garantir o padrão mínimo de habitabilidade;
    - promover as capacidades administrativas locais;
    - fortalecer a articulação das ações de habitação à política urbana;
    - promover programas habitacionais específicos voltados para a população em situação de rua;
    - garantir o tratamento integral e integrado nas ações de urbanização;
    - integrar ações de melhorias habitacionais de forma efetiva com os projetos de urbanização e regularização fundiária; e
    - desenvolver programas de assistência técnica para habitação de interesse social (Athis), articulados com a formação de empreendimentos de economia solidária.
3) Orientações à política de saneamento básico da PNDU:
    - universalizar o acesso ao saneamento, priorizando as áreas de habitação de interesse social (HIS);
    - desenvolver políticas de saneamento para soluções sanitárias individuais;
    - recuperar, fortalecer e consolidar o interesse público na prestação dos serviços de saneamento, revertendo a perspectiva de privatização desses serviços; e
    - desenvolver e financiar modelos sustentáveis de gestão de resíduos sólidos baseados no interesse comum.
4) Orientações à política de mobilidade urbana da PNDU:
    - desenvolver e implementar políticas e infraestrutura para o transporte ativo;

- desestimular o uso do transporte individual motorizado;
- fazer a transição da matriz de mobilidade com base no uso de combustíveis fósseis para a matriz fundada em biocombustíveis;
- construir o Sistema Único de Mobilidade (SUM); e
- desenvolver pesquisas e tecnologias para reduzir os impactos ambientais.

Eixo 2: gestão estratégica e financiamento.

1) Gestão interfederativa, cooperação e consórcios.
2) Gestão das regiões metropolitanas.
3) Controle social e gestão democrática das cidades.
4) Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).
5) Financiamento da PNDU: mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local.

Eixo 3: grandes temas transversais.

1) Sustentabilidade ambiental e transição climática.
2) Transformação digital e território.
3) Segurança pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

4. Desafios a serem debatidos nas conferências municipais e estaduais[14]

1) Quais são os principais problemas urbanos do seu município nas áreas de regularização fundiária, habitação, saneamento ambiental e mobilidade urbana?
2) O seu município apresenta espaços públicos de qualidade, acessíveis, próximos ao seu local de moradia? Como promover espaços públicos que reúnam todas as condições necessárias para o pleno uso pelos diferentes grupos sociais?
3) Pensando na diversidade, quais são as formas de violências física ou simbólica sofridas pelos mais pobres, pelas mulheres, pelas pessoas negras, pelos povos originários, pela população LGBTQIA+ e o que pode ser feito para enfrentar essas formas de violência?
4) As habitações de interesse social (moradia popular) na sua cidade são bem localizadas? Contam com equipamentos comunitários (educação, saúde, saneamento, lazer) e transporte público em bom funcionamento? Como melhorar essa questão?
5) O seu município tem áreas de risco ocupadas por moradias? Nos últimos anos, essas áreas têm sofrido mais eventos em função das mudanças climáticas? O que é possível fazer sobre esta questão?
6) O seu município conta com Conselho Municipal da Cidade? Caso não exista, qual o conselho que decide sobre as questões urbanas? Ele está efetivamente funcionando? Tem caráter deliberativo? Suas deliberações são cumpridas? Quais mecanismos de participação social existem na sua cidade? Tem algum tipo de orçamento participativo ou forma de envolver a comunidade nas suas tomadas de decisão na construção da política urbana?
7) Quais as potencialidades econômicas e sociais da sua cidade?

14. Roteiro de questões inicialmente sugerido para fomentar as discussões das conferências municipais e estaduais.

8) Quais são os principais conflitos existentes na sua cidade e quais interesses estão em disputa? Quais são os agentes que representam esses interesses? O que é possível pactuar em torno desses interesses para enfrentar esses conflitos?

9) Quais devem ser as prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano do seu município, considerando as políticas de regularização fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana?

10) Considerando as políticas e diretrizes da PNDU e a diversidade de municípios e as profundas desigualdades que existem entre eles, o que você acha que deve ser incorporado, alterado ou excluído nessas políticas e diretrizes para gerar mais justiça social e desenvolvimento sustentável por meio da política urbana?

O texto-base constitui um documento provocativo e os conselheiros foram incumbidos de levantar questões ausentes para que fossem incorporadas no último dia de reunião. Foram pontuadas, naquele mesmo dia, como pontos a serem inseridos: a pobreza energética e a transição energética; os riscos relacionados ao enfrentamento de eventos extremos e os riscos tecnológicos como transversais; o instrumento do Estatuto da Cidade no Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo; os problemas relacionados ao mercado; e a articulação com o orçamento municipal.

Foram pontuadas críticas em relação à ausência dos secretários do MCID naquele momento da reunião, bem como o fato de os pequenos municípios rurais não terem sido contemplados.

No terceiro dia foram apresentadas as propostas relacionadas a mudanças no texto-base, bem como a definição do *slogan* da 6ª CNC.

O *slogan* aprovado foi sugerido pelo CT Desenvolvimento Urbano, com base nas propostas apresentadas no primeiro dia de reunião, ficando intitulado como *Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social*.

Em seguida, foi analisado um bloco de mudanças menores no texto-base, sendo a maior parte incorporada, e havendo sugestões e/ou revisões pontuais.

Também foram discutidas duas questões conceituais, a fim de padronizá-las e adequá-las ao texto. A primeira abordou o uso dos termos saneamento ambiental e saneamento básico e a segunda tratou dos termos emergência climática, mudanças climáticas e crise climática.

No caso do saneamento, ambos os termos foram mantidos a depender do contexto de utilização – seus significados foram esclarecidos por representantes do CT Saneamento Ambiental.

Já no segundo caso, optou-se pela utilização do termo emergência climática, uma vez que este é o termo utilizado no PPA.

Foram sugeridos acréscimos de conteúdo colocados individualmente em votação, sendo incluídos apenas no caso de haver consenso. Nesse ponto, destacam-se como conteúdos acrescidos os descritos a seguir.

1) A temática de instrumentos inovadores de acesso coletivo à terra urbanizada, como o direito de superfície e o termo territorial coletivo, anteriormente não abordados.

2) A utilização de espaços urbanos para iniciativas comunitárias de segurança alimentar, a exemplo de hortas e quintais coletivos.

3) A temática da transição energética e pobreza energética.

4) Iniciativas de abastecimento de água e geração de energia de forma comunitária em favelas, conjuntos habitacionais e comunidades urbanas de baixa renda.

5) A implementação dos planos nacionais, estaduais e municipais de recursos hídricos, de saneamento básico e de resíduos sólidos, com controle social e fortalecimento dos consórcios intermunicipais e das entidades metropolitanas.

6) A destinação de imóveis da União para HIS e a regularização fundiária, sobretudo de interesse social, em áreas públicas da União.

7) O provimento de capacitação e assistência técnica aos municípios, com vistas ao acesso de recursos por meio de editais e parcerias.

8) A promoção de ações com vistas ao enfrentamento das consequências maléficas que podem decorrer da mineração, que se alastram para além de seus locais de origem, atingindo as cidades.

9) O incentivo à mobilidade ativa, com implementação de infraestrutura de deslocamento, sempre considerando a integração modal, acessibilidade universal, iluminação, paisagismo e sinalização adequados; infraestruturas de estacionamento (paraciclos) e, na construção, ampliação e melhoria de bicicletários e do subsídio a sistemas de bicicletas compartilhadas, levando sempre em consideração a integração tarifária e a intermodalidade, conectando áreas menos centrais e rurais aos centros urbanos.

10) O papel dos municípios no enfrentamento da emergência climática.

11) A necessidade de destinação continuada de recursos não onerosos para a transformação da habitação em política de Estado, bem como a necessidade de fortalecer o Sistema Nacional da Habitação de Interesse Social (SNHIS) (Lei nº 11.124, de 2005).

12) A garantia ao transporte como direito social, tendo a tarifa zero como princípio de democratização do transporte e estímulo a combustíveis alternativos além da eletrificação.

Já no campo das perguntas orientadoras, foram adicionadas as perguntas:

- A política urbana do seu município conversa com a política urbana dos municípios vizinhos?
- Quais são as ameaças à participação social e democrática percebidas em seu município? – Adaptação do texto, originalmente sugerida pelo Ipea.
- Foi realizada uma inclusão na pergunta nove, que ficou com a seguinte redação: Quais devem ser as prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano do seu município, considerando as políticas de regularização fundiária, de habitação, de saneamento ambiental e de mobilidade urbana e suas relações com as dimensões de gênero, raça, questões etárias e intergeracionais, e pessoas com deficiência?

Ainda, foi sugerida uma pergunta relativa às capacidades técnicas municipais, que se optou por incluir no formulário de diagnóstico enviado aos municípios.

Assim, o texto-base foi aprovado e será revisado após as inclusões e definições supracitadas, para que seja disponibilizado como documento orientador dos debates das conferências municipais, estaduais e nacional.

4.1.4 Apresentação, discussão e aprovação do regimento interno da 6ª CNC[15]

Em relação ao regimento interno, os pontos de discussão foram:

- A denominação "conferências livres" utilizada.
- A proporcionalidade prevista para os conselheiros.
- A questão de "reaproveitamento" de conferências locais e estaduais anteriores, ocorridas em um momento de riscos à democracia e em uma conjuntura distinta da atual.

Sobre as conferências livres, uma nova figura proposta no Regimento Interno, acordou-se em retirá-las, a partir da compreensão de que a realização de conferências municipais e estaduais já será um grande desafio no momento de retomada dos espaços e nos momentos de participação.

No tocante ao reaproveitamento das conferências municipais e estaduais realizadas no período em que o ConCidades encontrava-se inativo, houve demandas estaduais, como a do Pará, que está no processo de elaboração de sua sétima conferência estadual, e gostaria que a esfera nacional pudesse considerar as conferências municipais realizadas no estado.

Entidades representativas dos municípios também manifestaram o desejo de que as conferências municipais realizadas em 2022 e 2023 fossem incorporadas ao processo de elaboração da CNC, contanto que tenham cumprido critérios determinados no regimento interno.

O debate ocorreu, pois, por um lado, há o desejo de reconhecer o movimento contra a corrente ou de resistência de realizar a conferência, mesmo que em período de cerceamento da participação social (especialmente em 2022); por outro lado, teme-se que as conferências tenham sido realizadas sem a devida representatividade e até com interesses escusos. Ainda, foi levantada a possibilidade de que os debates realizados sob a conjuntura anterior não caberiam no processo de elaboração da 6ª CNC.

Houve propostas na busca de equacionar a questão relativa à realização de plenárias ou à atualização dos debates para aqueles municípios que tivessem realizado conferências em 2022.

Sugeriu-se a reconvocação dos delegados eleitos buscando aderência às propostas a serem enviadas, bem como no sentido de garantir a proporcionalidade estabelecida no regimento.

Sobre a validação das conferências, houve a sugestão de que ocorresse pelo respectivo estado e, caso não fosse validada na instância estadual, seguiria para análise nacional.

Finalmente, foi decidido que haverá possibilidade de validação das conferências municipais ocorridas em 2022 e 2023 no Regimento Interno da 6ª conferência, desde que sejam cumpridos os critérios estabelecidos e acordados.

Inicialmente, a validação se dará na esfera estadual e, caso não haja consenso, o caso será encaminhado para apreciação da esfera nacional.

15. Optou-se por trazer o tema em uma única sessão, reunindo os debates decorridos ao longo dos encontros, até a aprovação do regimento interno.

Além disso, houve um ajuste no texto, por demanda do segmento de movimentos populares, com apoio de instâncias do poder público, pela não obrigatoriedade de possuírem CNPJ[16] para que sejam eleitos conselheiros.

A aprovação do regimento interno se deu no último dia da plenária e informou-se que o texto final, após os ajustes realizados, será disponibilizado na plataforma ReDUS e encaminhado por *e-mail* aos conselheiros.

4.2 Segundo dia de reunião: reuniões dos CTs

No segundo dia de reunião do ConCidades, ocorreram as reuniões setoriais dos CTs. De acordo com os temas das pesquisas conduzidas atualmente na Codur/Dirur/Ipea a cargo deste representante no ConCidades, acompanhamos dois CTs: o CT Habitação e o CT Periferias.

Foi possível notar que ainda há indefinição de responsabilidades e do escopo de atuação desses CTs e, consequentemente, entre as duas secretarias finalísticas do MCID, como será possível observar nos relatos a seguir.

4.2.1 Reunião do CT Habitação

Manhã – atualização das ações da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), demandas e questionamentos de conselheiros

A reunião do CT Habitação iniciou com uma fala de abertura do secretário de Habitação do MCID, seguida de uma atualização aos conselheiros e demais presentes acerca da atuação da secretaria.

O secretário informou que estão em fase final de discussão da portaria acerca dos beneficiários do MCMV, em uma etapa de diálogo com a Casa Civil. Ainda, indicou que vão iniciar a revisão da portaria de trabalho social (TS), pauta do período da tarde da reunião.

O secretário informou que haverá uma seleção exclusiva do programa MCMV para municípios com menos de 50 mil habitantes, contemplando entre 20 mil e 30 mil casas. Nesta seleção, no mínimo 5% do recurso será advindo do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Pontuou-se também que a secretaria atuará com a Caixa Econômica Federal (Caixa) para promover a regularização dos municípios desta faixa populacional que se encontram em situação irregular no FNHIS/SNHIS. Nesse sentido, a exigência ao município ou ao estado será o terreno como contrapartida, no valor aproximado de R$ 130 mil, considerando o terreno sem infraestrutura.

Seguiu-se uma dinâmica de manifestações e dúvidas dos conselheiros que foram posteriormente comentadas pelo secretário. Foram abordados alguns temas, apresentados adiante, com as réplicas e comentários do secretário – nos casos em que houve – sendo apresentados na sequência.

16. Este tema também foi objeto de uma moção proposta pelo CT Saneamento, como se verá adiante no relatório.

Ações de melhorias habitacionais como a solução para a maior parcela do problema atual relacionado à habitação

Nesse tema, o secretário reforçou a posição de que há uma oportunidade para desenhar o eixo de melhorias habitacionais do novo MCMV com as entidades, mas a secretaria tem atuado na questão do financiamento, que ainda está sendo pensada para este eixo do programa.

Foram também discutidas as perspectivas de parcerias público-privadas (PPPs), nas quais estados e municípios serão parceiros na perspectiva de escalar as ações. A ideia é utilizar a mesma lógica para ações de melhoria habitacional.

A problemática da segurança pública em habitações construídas pelo MCMV, bem como habitações contempladas com melhorias habitacionais, além da sugestão de trazer o Ministério da Justiça (MJ) para este debate

Tendo em vista a questão da violência, pontuou-se que este tema extrapola as competências do ministério, mas tem sido recorrente nos empreendimentos.

Houve um comentário posterior com relação a passivos existentes e à demanda de regularização de imóveis ocupados, reforçando a necessidade de trazer o MJ para o diálogo, a fim de dar continuidade a tais debates.[17]

Integração dos entes públicos como forma de combater a especulação imobiliária

Precarização do trabalho de Athis, inclusive no caso do MCMV

No tema da precarização da assistência técnica, foi pontuado o desconhecimento acerca da prática de pagamento após a prestação do serviço e indicado que haverá verificação das possibilidades.

Questionamentos acerca da retomada do conselho gestor do FNHIS

No tema do FNHIS, o secretário comentou que no caso da seleção em municípios com menos de 50 mil habitantes, o recurso do fundo será repassado para os municípios ou para o estado, e esses atores farão a licitação e execução da obra.

Apesar de não ter comentado especificamente sobre o conselho gestor do fundo, o tema dos recursos foi relevante na fala do secretário, que pontuou que a ideia, ao fim e ao cabo, é trazer recurso "para fazer mais casas", tendo em vista a indicação de sua escassez, por isso a tentativa de trabalhar mais com crédito.

Comentou-se, ainda, que elementos como a contratação de profissionais da região dos projetos têm levado a menores índices de inadimplência, o que precisa ser observado neste momento de desenho e aprimoramento. Por fim, foi citada uma experiência de PPP que está sendo desenhada em Recife/Pernambuco.

Locação social

Na temática da locação social, o secretário indicou que municípios e estados estão mais próximos e, por isso, conseguem fazer esse desenho com maior sucesso. Sinalizou-se a tentativa do ministério de que o município ou estado gerencie parte dos imóveis entregues pelo MCMV como locação social.

17. Este tema teve relevância também na reunião do CT Periferias, como pode ser observado na subseção 4.2.2.

Retomada da articulação com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) e utilização de imóveis abandonados

Uma representante da SPU que estava na reunião comentou que há alterações a serem realizadas e estas serão analisadas até o final da seleção. Nesse sentido, ressaltou-se o necessário fortalecimento do MCMV Entidades.

Alertou-se a questão de ocupações de áreas em estudo por movimentos que participam do conselho, pontuando que eles poderão perder prioridade na demanda, uma vez que a SPU tem enfrentado situações jurídicas delicadas nesse sentido, mas que seguem buscando diálogo.

Sobre o programa de democratização da destinação dos imóveis da União, foi informado que a secretaria está reunindo os melhores imóveis e ressaltou-se a importância da parceria com a SNH para avançar.

Prática anterior de maiores valores destinados aos projetos na região Norte, onde a logística é mais cara

O secretário informou que estão verificando a possibilidade de fazer uma diferenciação no crédito do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) para o próximo edital.

Em paralelo, estados como Amazonas e Pará já estão estabelecendo acordos para que o estado complemente o recurso federal.

Proposta de organizar uma pesquisa com o objetivo de avaliar o impacto da habitação na saúde coletiva

O secretário pontuou a necessidade de ampliar a estratégia de "venda" do MCMV como um programa "verde", que contribui com a saúde da população, já que muitas famílias que habitam em condições inadequadas ou irregulares têm sua saúde prejudicada pela moradia.

Comentou-se que o ministro falará sobre o programa no exterior e a intenção é ampliar a fala para as áreas da saúde, do meio ambiente, entre outras.

Falta de sintonia do MCID com a Caixa e as dificuldades resultantes para a execução dos projetos

Uma representante da Caixa reforçou a necessidade de transparência e informou que estão passando por uma reestruturação interna, buscando se adequar às demandas das entidades, inclusive com uma demanda centralizadora apenas para entidades urbanas e rurais no tema da HIS. Nesse sentido, deve aumentar a equipe da Caixa que atua nos processos do MCMV Entidades.

A mesma representante informou que o MCID tem trabalhado com a Caixa e há expectativa de concluir projetos de programas anteriores, como o Crédito Solidário. Nesse sentido, a Caixa tem buscado adequar-se às mudanças do novo MCMV, visando a um atendimento de qualidade para as entidades.

Necessidade de trabalho articulado com outros setores nos projetos do MCMV, por exemplo para implantar as bibliotecas mencionadas pelo presidente Lula nos empreendimentos

Nesse ponto, o secretário informou que foi estabelecido que 1% dos recursos (no caso do Fundo de Arrendamento Residencial – FAR) deve ser destinado para áreas comuns, especialmente bibliotecas.

Além disso, informou-se estar em articulação com o Ministério da Cultura (MinC), a fim de discutir um desenho referencial para bibliotecas nos projetos. Adicionalmente, estão em contato com a Academia Brasileira de Letras (ABL) para verificar a possibilidade de doação de livros para formarem o acervo das futuras bibliotecas.

Necessidade de atentar para as diferenças regionais

Buscando avançar, o secretário comentou que estão discutindo as diversidades regionais com atores como a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

Preocupação com o endividamento de pessoas que inflam o salário para acessar o financiamento

O secretário pontuou que a inadimplência do MCMV fora do FAR é baixíssima, por volta de 2%, ressaltando que a Caixa faz uma excelente gestão nesse sentido.

Parabenização pela melhoria da localização e qualidade dos terrenos

Dificuldade de alinhar com as construtoras e dificuldades com a análise "na ponta"

O secretário comentou que estão discutindo possíveis soluções para essas questões, buscando a melhoria contínua da qualidade das casas, ainda que sejam construídas menos residências, mas com maior qualidade.

A habilitação de entidades que possuem vínculo com movimentos sociais não foi boa; os movimentos poderiam se mobilizar para solicitar recurso de emendas parlamentares no Congresso

Nesse caso, o secretário informou que é necessário aguardar a conclusão da seleção atual (áreas rurais), publicar a seleção dos municípios com menos de 50 mil habitantes (sub 50) e posteriormente tratar desse tema, no próximo ano, pois neste não haverá mais recurso.

Necessidade de validar conselhos municipais e estaduais[18]

Secretário se comprometeu a levar a solicitação à Secretaria Executiva do ConCidades.

População em situação de rua e as necessidades específicas desse grupo em relação à moradia

O secretário informou que o Ministério dos Direitos Humanos (MDH) é o responsável pelo desenho desse programa, que se conectará com o MCID.

A finalização da manhã de reunião do CT Habitação se deu com a proposição de resoluções sobre os seguintes temas:

18. Temática anteriormente discutida no relatório, com relação ao ponto de validação das conferências locais no regimento interno.

- segurança nos projetos MCMV, considerando a atuação do tráfico e da milícia; e
- proposta de um programa com ações transversais com os demais ministérios para construir territórios com cidadania.

Tarde – debate acerca da revisão do normativo do Trabalho Social

No período da tarde, houve a fusão dos CTs Habitação e Periferia para tratar da revisão do normativo relacionado ao trabalho social.[19] A equipe da SNH apresentou quais programas e ações se relacionam ao tema, sendo eles: MCMV FAR; MCMV Entidades; e MCMV Rural, os três ligados à SNH. Ainda, o tema se insere na pauta de urbanização do Programa Periferia Viva, da Secretaria Nacional de Periferias (SNP). Atualmente, a Portaria nº 464, de 2018, rege esse tema.

A equipe do MCID está constituindo um GT específico para rever o normativo do trabalho social (GT-TS). Foi informado que, a princípio, o GT está aberto para aqueles que se interessarem em contribuir – inclusive participantes dos demais CTs –, e ficou definida a primeira reunião desse GT-TS para 22 de fevereiro de 2024.

O GT-TS buscará discutir temas como qual é o limite do trabalho social, além de viabilizar debates transversais, reunindo atores diversos. O objetivo final dos debates e da revisão do normativo é fortalecer o trabalho social e a ideia para a revisão é formatar uma única portaria que deverá incluir todos os programas e a diversidade de experiências e necessidades, incluindo formatos e possibilidades de avaliação.

As principais demandas destacadas para o processo de revisão desse normativo foram:

- prolongar o período do TS, com a necessidade de permanência das entidades após a entrega – também foi elencada a possibilidade de início prévio do trabalho social, especialmente nos projetos via FAR;
- acoplar um conjunto de políticas ao trabalho social, considerando as temáticas de geração de trabalho e renda, educação, entre outras;
- possibilidades de articulação com outros atores, como a Secretaria Nacional de Economia Solidária (Senaes);
- avaliar a possibilidade de aumento do orçamento destinado ao trabalho social, que atualmente é de 1,5% do valor dos projetos;
- considerar o contexto de escassez de técnicos dos municípios; e
- rever o excesso de replicação de projetos.

Em seguida, houve uma apresentação da Caixa, que está levantando insumos com o objetivo de subsidiar as discussões do GT-TS e, consequentemente, da revisão normativa.

A apresentação iniciou com a compreensão do trabalho social e um breve histórico, incluindo o escopo do trabalho social e um panorama dos projetos e *status*, sendo a maior parte já concluída.

19. Segundo a Portaria nº 464, de 2018: "O Trabalho Social (...) compreende um conjunto de estratégias, processos e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária. Esses estudos consideram também as características da intervenção, visando promover o exercício da participação e a inserção social dessas famílias, em articulação com as demais políticas públicas, contribuindo para a melhoria da sua qualidade de vida e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços implantados" (Brasil, 2018).

Foi abordada a diferença dos projetos financiados via FAR e Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), incluindo o perfil do trabalho social em ambos, bem como algumas considerações. De modo geral, nos projetos via FAR o tempo de contratação do trabalho social, que ocorre via licitação, impacta os fluxos e a qualidade do trabalho. Já nos projetos via FDS, o trabalho social acompanha a intervenção de maneira mais aderente, contribuindo para a maior qualidade percebida no trabalho social nesses casos.

Também foram apresentados os fatores que impactam o trabalho social, tanto no caso dos projetos via FAR quanto FDS. No caso do FAR, fatores nas áreas da capacidade institucional, contratação do executor, gestão condominial e outras são relevantes, destacando-se como chave o elemento de considerar ou não o trabalho social como prioridade.

Ainda, a atuação do grupo interinstitucional de políticas públicas (GIPP) (Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018) foi pontuada como fator crítico de sucesso para o trabalho social. Esse grupo busca avaliar o empreendimento de forma integrada e interdisciplinar, mas destacou-se o fato de não haver regras com relação a frequência de reuniões, entregas, entre outras, como uma fragilidade. Finalmente, também foi elencada a questão de que no FAR não está previsto o uso integral dos recursos, o que impactaria o trabalho social.

No caso dos fatores que impactam o trabalho social no MCMV Entidades, os temas *capacidade institucional* e *articulação com o ente público* foram destacados, especialmente considerando a capacidade de gestão, participação na elaboração do projeto, manutenção da mobilização, relacionamento e articulação com o ente público para atendimento das demandas.

Desse modo, foram apresentadas boas práticas no trabalho social e exemplos observados no MCMV nos campos descritos a seguir.

- Articulação das políticas públicas: redes sociotécnicas, articulações interinstitucionais e intersetoriais; arcabouço institucional fortalecido;
- Parcerias com instituições de ensino e educação tecnológica, organizações do terceiro setor e negócios de impacto.
- Inovações: potencialidades relacionadas aos saberes e atores locais; metodologias inovadoras, como o diagnóstico das instâncias de gestão, participação e deliberação.

Posteriormente, foram apresentadas sugestões e a equipe do MCID informou que coletará contribuições via formulário a ser enviado, com o objetivo de subsidiar os trabalhos do GT-TS. Com relação à portaria de criação do GT, foi informado que as minutas propostas serão encaminhadas aos conselheiros e encerrou-se o debate do tema.

4.2.2 Reunião do CT Periferias

Manhã

A reunião do CT Periferias iniciou com a fala do secretário, que abordou as duas principais atribuições da secretaria:

- urbanização de favelas e regularização fundiária; e
- prevenção de riscos com obras de encostas.

O secretário de Periferias informou que anteriormente a urbanização e a regularização eram divididas com a SNH, assim como a pauta das encostas estava dividida entre a Defesa Civil, responsável por prevenção e desastres, e a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, incumbida da drenagem.

Há quinhentas obras em andamento, tendo sido a maior parte contratada no governo Dilma. O objetivo prioritário é de retomada e conclusão destas. Na nova seleção do PAC, estarão incluídas as duas pautas, com a novidade de que a regularização também estará no programa.

Assim, o secretário observa o PAC como uma oportunidade, isto é, uma "vitrine" para além dos recursos, para efetivar a agenda da secretaria. Contudo, ele destacou limitações na questão da operacionalização, uma vez que todo o orçamento da secretaria se encontra atrelado aos municípios, via contrato de repasse que necessita de contrapartida. Além disso, destacou-se a dificuldade de lidar com os entes federados na execução das obras e dos projetos.

Desse modo, salientou-se a busca por repasses diretos a movimentos e OSCs, uma vez que os temas da regularização e das melhorias demandam arranjos diferentes que não o contrato de repasse.

De acordo com o secretário, o MCMV Entidades é um exemplo de como as entidades nos territórios podem contribuir nessas agendas. Nesse sentido, é necessária a busca por soluções, sendo uma possibilidade a criação de uma modalidade do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional (RegMel).[20]

Ainda em relação ao RegMel, o secretário pontuou que o ConCidades precisa fortalecer a ideia de que as entidades podem atuar nessas iniciativas, sinalizando que há interesses em disputa, que vão na mesma linha da luta histórica do MCMV-E.

Mais à frente, o secretário informou que as iniciativas de Athis do Programa Periferia Viva, para além da arquitetura e urbanismo, abrangerão a participação, destacando o instrumento "plano periferia viva local" ou "planos populares".

A ideia é que nesses planos estejam destacadas as ações que serão realizadas naquele território. Inicialmente, serão as obras de infraestrutura via Plano de Ação, com recursos do PAC, mas também há a possibilidade de incluir ações de baixa complexidade, que não impliquem grandes obras de engenharia. Apontou-se que há uma ação orçamentária específica no PPA para desenvolvimento institucional, sendo a ideia utilizar esses recursos para os planos comunitários, inclusive de prevenção. Nesse sentido, entende-se que um contrato de repasse poderá não ser suficiente para lidar com essas situações.

A maior tarefa, na visão do secretário, é estruturar a SNP para que ela continue existindo. O gestor pontou que esse desafio foi colocado na transição, e se trata não apenas de criar e estruturar a secretaria, mas também de criar um programa para as favelas brasileiras.

Posteriormente, o secretário apresentou o diagnóstico elaborado a partir da caravana das periferias, que percorreu 21 municípios e 90 territórios. Verificou-se o surgimento de novos agentes coletivos, organizados especialmente a partir da pandemia, e que havia muitos jovens nesses espaços.

20 . O Programa RegMel foi criado em 2020, no âmbito do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA), havendo um processo seletivo em 2022, em fase de contratação de propostas. Esse processo foi avaliado pelo IPEA, conforme discutem Balbim e Krause (2022), em *Nota Técnica* do Ipea. Mais informações estão disponíveis também em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/periferias/regularizacao-fundiaria-e-melhoria-habitacional/regularizacao-fundiaria-e-melhorias-habitacionais.

A proposição de novas políticas constitui outro desafio da secretaria. O Programa Periferia Viva tem esse objetivo. Foi apresentado o prêmio Periferia Viva, que contou com 54 iniciativas premiadas em vários campos. Nesse sentido, o secretário pontuou que com a GIZ haverá mentoria para doze iniciativas. Com relação à iniciativa do Mapa das Periferias,[21] o secretário informou que a ideia é coletar informações que subsidiem a política pública também em outros ministérios.

Com relação aos conflitos fundiários, o secretário pontuou que a regularização não opera nos territórios periféricos. Existe a intenção de que a secretaria tenha um papel de liderança nessa agenda, mas, institucionalmente, o conflito se encontra no MJ. Assim, a secretaria participa de mesas de negociação, apesar de não possuir corpo técnico suficiente para atendimento das demandas.

Ainda no tema dos conflitos fundiários, a secretaria pontuou que o ConCidades precisa compreender os limites de atuação e precisa atuar no sentido de modificar o decreto de criação do MCID, a fim de ter maior capacidade de coordenar a pauta em consonância com as atribuições de organização dele com o MJ.

Posteriormente, iniciaram-se as manifestações dos conselheiros e demais presentes. Adiante, em formato de tópicos, encontram-se os temas abordados.

- Aprimorar a definição do termo periferia e colocá-lo de maneira mais clara, o que permitirá o recorte das políticas e maior precisão.

Nesse ponto, o secretário informou que há diálogo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em busca de uma parceria. Citou também a importância do Ipea e valorizou sua contribuição. Além disso, indicou que o esforço do Mapa das Periferias vai nessa direção.

- Com relação ao tema dos conflitos, pontuou-se que o GT Conflitos já existiu na Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), havendo relações com o Conselho dos Direitos Humanos, ainda que não tenha conseguido intervir. Nesse sentido, foi feita crítica ao texto da PNDU, que não aborda de maneira central a questão da terra, uma vez que esta é a base do debate sobre a cidade, a apropriação e o uso da terra urbana.
- Foi pontuado que a história do GT Conflitos do ConCidades, que surge na extinta SNPU, em 2004, deveria ser retomada para a avaliação das possibilidades hoje existentes. Esse representante do Ipea no ConCidades, Renato Balbim, por ter sido responsável pelo tema à época na SNPU, se prontificou a colaborar.

O secretário reforçou que há conhecimento sobre o tema no MCID e que, além de uma proposta de resolução, é preciso haver contribuições de "fora para dentro". Um decreto poderia criar cargos, além da necessidade de haver pressão social.

- Necessidade de criminalizar o capital, por exemplo na questão de crimes ambientais.

A finalização da reunião do CT Periferias se deu com a proposição de resoluções sobre temas a seguir descritos.

- Fortalecimento da SNP em suas capacidades institucionais para constituir um espaço técnico que viabilize a atuação na mediação e solução dos conflitos urbanos.

21. O Mapa das Periferias é uma plataforma interativa que tem por objetivo reunir e sistematizar dados e informações sobre as periferias no Brasil, suas demandas e potencialidades. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/periferias/mapa-das-periferias.

- Criação de um programa de Regularização Fundiária de Interesse Social (Reurb-S) e melhorias habitacionais para movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada.

4.3 Terceiro e último dia de reunião: plenária

O último dia de reuniões foi iniciado com uma homenagem a Beto Aguiar, do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), seguido de uma apresentação sobre o Planejamento e Orçamento do MCID.

Posteriormente, foram apresentados os relatos dos CTs e, quando havia moções ou resoluções, estas foram votadas. Finalmente, foi votado o texto-base e o regimento interno da conferência.

4.3.1 Planejamento e orçamento do MCID

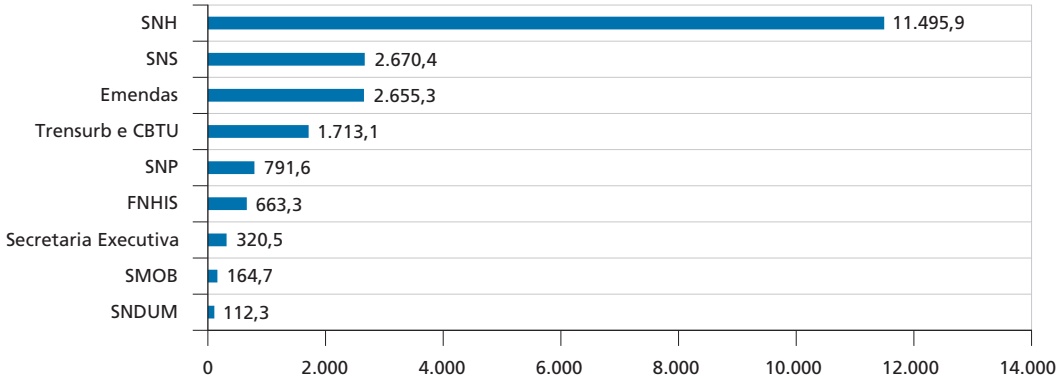
A apresentação realizada pelo MCID iniciou abordando o PPA 2024-2027, no escopo do ministério. Para cada secretaria finalística, foram apresentados os objetivos específicos e, bem como as metas.

Além disso, foram apresentados os objetivos específicos e as metas relacionados à gestão de riscos e respostas a desastres, ligados ao Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR). No caso do PAC, foram apresentadas brevemente as 122 entregas individualizadas.

Os programas do MCID mais votados no contexto do PPA Participativo foram o Programa Moradia Digna, em 13º lugar, com 6.451 votos; e o Programa Mobilidade Urbana, em 19º lugar, com 4.955 votos.

Em seguida, foi apresentado o orçamento por unidade do MCID, de acordo com a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2024. O montante de R$ 20,6 bilhões foi aprovado, estruturando-se conforme o gráfico 2.

GRÁFICO 2
Distribuição do orçamento (LOA 2024) nas unidades do MCID
(Em R$ milhões)



Fonte: 51ª Reunião Ordinária do ConCidades.
Elaboração dos autores.
Obs.: SNSA – Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Trensurb – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre; CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos; SMOB – Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana; e SNDUM – Secretaria Nacional de Desenvolvimento Urbano e Metropolitano.

Em relação ao tipo de despesa, a maior parte (73,4%) integra o PAC, seguido por 12,9% correspondentes às emendas, 7% de despesas com pessoal e 6,7% de despesas discricionárias.

Seguiu-se uma apresentação acerca do novo PAC, que destinará R$ 625 bilhões[22] para ações no escopo do MCID, incluindo ações e obras do MCMV, obras de mobilidade urbana, urbanização de favelas, prevenção de risco, entre outros.

TABELA 1
Dados e investimentos do MCID no contexto do novo PAC

Eixos	Subeixos	Operações não concluídas (R$ bilhões)	Novos investimentos (R$ bilhões)	**Total (R$ bilhões)**
Cidades sustentáveis e resilientes	MCMV (unidades habitacionais)	2,9	345,4	**348,3**
	Faixa 1	2,9	198,2	**201,1**
	Faixa 2	-	87,2	**87,2**
	Faixa 3	-	57,1	**57,1**
	Financiamentos habitacionais SBPE	-	160,0	**160,0**
	Mobilidade urbana	15,7	33,0	**48,7**
	Urbanização de favelas	1,7	10,3	**12,0**
	Prevenção de riscos e desastres	3,5	11,4	**14,9**
	Encostas	0,8	2,5	**3,3**
	Drenagem	2,7	8,9	**11,6**
	Esgotamento sanitário	8,3	18,5	**26,8**
	Resíduos sólidos	0,04	1,7	**1,8**
Água para todos	Abastecimento de água	3,7	8,0	**11,7**
	Água para quem mais precisa (saneamento rural)	-	0,7	**0,7**
Investimento total		**35,8**	**589,0**	**624,8**

Fonte: 51ª Reunião Ordinária do ConCidades.
Obs.: SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo.

Destaca-se que o eixo cidades sustentáveis e resilientes é exclusivo do MCID. O primeiro processo seletivo já foi iniciado, destinando R$ 44,8 bilhões aos eixos cidades sustentáveis e resilientes (R$ 40 bilhões) e água para todos (R$ 4,8 bilhões). Destes, R$ 26,4 bilhões são oriundos de financiamento e R$ 18,4 bilhões do Orçamento Geral da União (OGU).

A primeira fase do processo seletivo foi aberta em outubro de 2023 e deve ser concluída até março de 2024, em um trabalho que tem sido feito em parceria com a Casa Civil. No processo seletivo, foram recebidas 6,4 mil propostas, totalizando R$ 260 bilhões.

4.3.2 Relatos no pleno do ConCidades dos CTs e moções e resoluções

CT Mobilidade

No caso do CT Mobilidade, foram apresentadas:

- uma resolução referente ao Marco Legal da Mobilidade Urbana, aprovada em plenário;
- uma moção de apoio ao SUM, aprovada em plenário;
- uma resolução relativa à exclusão da CBTU e da Trensurb do Programa de Parcerias para Investimentos (PPI) e do Programa Nacional de Desestatização (PND), aprovada em plenário;

22. Foi apontado na reunião que a maior parte do financiamento é oriunda dos recursos do FGTS.

- uma moção de apoio ao PL de Redução de Velocidades, com apoio ao PL nº 2.789, de 2023, e pela desapensação do Projeto nº 920, de 2015, aprovada em plenário; e
- uma moção de apoio à implementação da Estratégia Nacional da Bicicleta, aprovada em plenário.

CT Periferias

Na reunião do CT Periferias, foi informado que apenas o poder público estadual não esteve representado. Foram apresentadas as duas resoluções mencionadas neste relatório:

- fortalecimento da SNP em suas capacidades institucionais para constituir um espaço técnico que viabilize a atuação na mediação e solução dos conflitos urbanos, aprovada após contribuições; e
- criação de um programa de Reurb-S e melhorias habitacionais para movimentos sociais e entidades da sociedade civil organizada, aprovada após contribuições.

CT Desenvolvimento Urbano

No caso do CT Desenvolvimento Urbano, foi apresentada e aprovada uma resolução que cria o GT para discussão do PL da PNDU.

CT Saneamento Ambiental

O CT Saneamento Ambiental teve alguns encaminhamentos, além das seguintes aprovações:

- uma moção de repúdio ao fim da isenção tributária do setor de saneamento;
- uma moção recomendando que os conselhos estaduais das cidades ou similares garantam vagas para movimentos populares sem inscrição na Receita Federal;
- uma moção de apoio para que seja viabilizada a participação e o controle social; e
- uma moção de apoio à implementação de regras de regionalização que busquem a uniformização da regulação e da fiscalização e a compatibilidade de planejamento entre os titulares dos serviços de saneamento.

CT Habitação

O CT Habitação apresentou o relato da reunião, alguns encaminhamentos e a proposta das duas resoluções apresentadas neste relatório.

- Uma resolução relacionada à segurança nos projetos MCMV, considerando a atuação do tráfico e da milícia. A proposta foi retirada e a temática será debatida na próxima reunião da comissão.
- Uma resolução com a proposta de um programa com ações transversais com os demais ministérios para construir territórios com cidadania. Houve contribuições de conselheiros pontuando que essa agenda já é contemplada pelos planos regionais e que o tema também é abordado no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) Participação Social com Educação Popular nos Territórios, da Secretaria Geral da Presidência da República (SGPR). A proposta também foi retirada e será tratada como tema prioritário na próxima reunião.

4.3.3 Encerramento

Os trabalhos da 51ª Reunião Ordinária do ConCidades foram encerrados pelo secretário executivo interino do ministério, que parabenizou a todos pelas ricas contribuições, indicando algumas pessoas representantes dos segmentos para fazerem falas de encerramento. A Secretaria Executiva expressou alegria pelo cumprimento do objetivo da reunião.

5 DESDOBRAMENTOS DA 51ª REUNIÃO ORDINÁRIA DO CONCIDADES: UMA VISÃO ESTRATÉGICA A PARTIR DO E PARA O IPEA

Tendo em vista as ricas e históricas contribuições do Ipea à política urbana brasileira, esta seção apresenta alguns desdobramentos que convergem com as ações do instituto, indicando possibilidades de inserção e articulação.

Temas foco de pesquisas do Ipea tiveram destaque nesta reunião do conselho, indicando a aderência da pesquisa desenvolvida com demandas maiores e/ou repercussão no campo das políticas públicas e em diversos segmentos da sociedade. Como exemplo desses temas, citamos a HIS, a Athis, as melhorias habitacionais e a regularização fundiária.

Inclusive, no texto-base aprovado na reunião, foram reconhecidas questões históricas que geraram problemáticas comuns no campo do acesso à terra urbanizada. Esses elementos aproximam-se amplamente dos achados da pesquisa realizada em parceria com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR),[23] na qual aplicamos o modelo lógico para a estruturação programática de uma política de melhorias habitacionais e Athis.

No campo da Athis, ressalta-se que o secretário de Habitação indicou desconhecer a prática de pagamento de trabalho técnico e projeto apenas após a prestação do serviço, sinalizada como problemática para os profissionais que atuam na área, sendo assim uma demanda de revisão por parte dos conselheiros. Esse ponto revela a ainda baixa prioridade da Athis enquanto política pública, e o Ipea tem realizado esforços para revelar o grande potencial de investir em melhorias habitacionais associadas a ela.

O desenvolvimento sustentável foi uma pauta transversal presente na reunião. Nesse sentido, a atuação do Ipea nesta agenda, especialmente em relação aos ODS e à PNDU, é de destaque, pois tem muito a contribuir com as discussões. Especialmente, pontua-se que as diversidades do país foram indicadas como desafios, mas também como potencialidades para o desenvolvimento sustentável. Também houve destaque para a necessária sintonia das ações da PNDU com os ODS.

Outra ampla temática bastante abordada na reunião foi o PPA, com destaque para a relevância apontada no diálogo entre a PNDU (tema da próxima CNC) e o PPA. Nesse sentido, também se aventam possibilidades de articulação em conjunto com o Ipea, que se mobilizou em apoiar o MPO para a elaboração do PPA 2024-2027.

As ações do MCID, bem como as discussões e documentos apresentados na reunião demonstram uma clara preocupação em sanar as falhas do MCMV. Neste ponto, certamente deveriam ser consideradas e valorizadas as avaliações realizadas pelo Ipea, que contribuíram para o atual processo de melhoria e aprimoramento, inclusive no processo de discussão

23. A referida pesquisa resultou, até o momento de elaboração deste relatório, nas seguintes publicações: Balbim *et al*. (2023a; 2023b; 2023c; 2024).

que levou à publicação do novo MCMV.[24] Destacam-se elementos como a localização dos empreendimentos, os equipamentos comunitários e serviços.

Demandas relativas a questões transversais e intervenções articuladas e intersetoriais nos territórios foram recorrentes na reunião, inclusive com a possibilidade de instâncias plurais de integração de políticas públicas. O Ipea constitui um ator de interesse nesses espaços, devido ao conhecimento plural e ao diálogo intersetorial que exerce historicamente com diversos atores.

Além disso, questões como a necessidade de tratamento integral e integrado nas ações de urbanização; a demanda de integrar ações de melhorias habitacionais de forma efetiva com os projetos de urbanização e regularização fundiária; e a necessidade de desenvolver programas de Athis articulados com a formação de empreendimentos de economia solidária caminham no mesmo sentido de pesquisas do Ipea que buscam ações com maior interdisciplinaridade, intersetorialidade e articulação. Todos os temas já amplamente tratados pelo Ipea, inclusive sendo a expressão "integral e integrado" fruto do modelo de avaliação do PAC Urbanização de favelas desenvolvido pelo Ipea em 2014.

Outro exemplo é o seminário Melhorias Habitacionais: da saúde do habitat à economia popular,[25] realizado em outubro de 2023, que reuniu experiências de sucesso no campo das melhorias habitacionais e mais de uma dezena de órgãos do executivo federal, apresentando excelentes resultados no sentido de articulação e ações integradas.

Com relação à proposta do CT Habitação, relativa à articulação com outros atores a fim de estudar e compreender os impactos das ações voltadas à habitação na saúde e outras áreas, destaca-se o desconhecimento dos conselheiros e mesmo do MCID acerca das pesquisas do Ipea nessa área.

Vale ressaltar que o representante do Ipea informou ao CT, via *chat* da plataforma, que "os estudos que o Ipea realiza sobre melhorias habitacionais já englobam essa inciativa de relação habitação e saúde", colocando-se à disposição. Ele pontuou ainda que "os dados que levantamos sobre inadequações (habitacionais) partem de informações do sistema de saúde".

Considera-se essencial, a partir da identificação desta demanda, que haja um informe oficial por parte do Ipea acerca do fato de que a instituição já iniciou pesquisas que relacionam os temas habitação e saúde.

Esta inserção do Ipea se torna ainda mais estratégica ao se considerar que o MCID apontou durante a reunião a necessidade de apresentar o MCMV como um programa mais amplo e "verde", que contribui com a saúde da população.

Em relação à demanda de definir o termo periferia com maior acurácia, possibilitando políticas públicas com escopo mais claro, a SNP informou que há diálogo com o IBGE e, a partir da sinalização do Ipea, destacou a importância de a instituição contribuir nesse sentido.

24. Foram elaboradas três *Notas Técnicas* ao longo do processo de discussão da MP nº 1.162, de 2023, destacando-se a última, intitulada *O Minha Casa, Minha Vida voltou, ou trata-se do marco de uma Política Nacional de Urbanização? Análise do relatório da Comissão Mista que trata da MP nº 1.162/2023*, disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12091/4/NT_39_Dirur_O_Minha_Casa.pdf.
25. Disponível em: https://youtu.be/D5iployP0KY?si=4DNdUvYpwRf73IQn (1º dia) e https://youtu.be/ZnW4KN049QA?si=KdiVe5LII-NcKzQf (2º dia).

Na questão da população em situação de rua, observa-se que o ConCidades se interessou, mas apresentou pouco conhecimento para contribuir com o tema. Nesse sentido, considera-se que o GTI já existente, o qual o Ipea é integrante, poderia e deveria ser levado a conhecimento dos conselheiros, a fim de que este tema ganhe mais relevância dentro do conselho.

O mesmo ocorre com o tema transversal da sustentabilidade e dos ODS. O conselho apresenta e compreende esta como uma questão relevante, que deve pautar a PNDU. Contudo, as informações e os debates não foram aprofundados, o que abre possibilidades para o Ipea contribuir no fortalecimento desta pauta.

Quatro temáticas debatidas na 51ª Reunião Ordinária do ConCidades não se esgotaram e serão retomadas na próxima reunião. Os pontos, apresentados adiante, também representam oportunidades de atuação do Ipea no sentido de contribuir com o debate, a formatação e a consolidação de agendas e prioridades no campo da política urbana.

1) O posicionamento jurídico do MCID de que as resoluções do ConCidades devem apresentar propostas e semelhantes e não utilizar verbos de ação, o que contrasta com a função deliberativa do conselho.
2) A plataforma ReDUS, que será reapresentada, buscando orientar os conselheiros que, por sua vez, poderão auxiliar municípios e estados.
3) O tema da segurança nos projetos MCMV, considerando a atuação do tráfico e da milícia, tema de resolução proposta pelo CT Habitação.
4) A temática de um programa com ações transversais com os demais ministérios para construir territórios com cidadania, também tema de resolução proposta pelo CT Habitação.

6 PONTOS DE DESTAQUE: UMA SÍNTESE ESTRATÉGICA

6.1 O papel da cooperação alemã GIZ e a ReDUS

Houve diversas falas questionando a ReDUS e o papel central da GIZ, em especial a manifestação de preocupação com relação ao fato de uma agência internacional estar à frente de uma plataforma que congrega inúmeras informações de interesse nacional, manifestando preocupação em relação à soberania nacional, à segurança de dados e às liberdades individuais.

Além disso, pontuou-se que:

- a participação social torna-se pouco acessível feita em plataforma eletrônica na realidade brasileira;
- a necessidade de efetivar a presença via plataforma constrange a participação;
- as conferências locais e estaduais não necessariamente utilizam a plataforma, ou utilizam outras plataformas, notadamente desenvolvidas por estados;
- a justificativa técnica de sistematização de propostas de textos oriundas de conferências via plataforma não se sustenta pelo ponto acima;
- a sistematização de proposta de emendas ao texto não é algo que se possa fazer via plataforma. Há a necessidade de extremo cuidado com termos, algo similar a textos diplomáticos;

- o governo federal possui uma plataforma de participação (plataforma Participa + Brasil), inclusive utilizada no PPA Participativo, e a iniciativa do MCID desconsidera esses esforços.

Como encaminhamento, foi sugerido:

- debater o tema com representantes da SGPR e do MPO para reforçar a necessidade de se utilizar a plataforma Participa + Brasil; e
- por fim, informa-se que o Ipea já se utilizou da plataforma Participa + Brasil, inclusive para o tema do desenvolvimento urbano, e em parceria com o ConCidades, quando foi realizado o Relatório Brasileiro para a Habitat III, único no mundo a contar com efetiva participação social por conta dessa plataforma.

6.2 A PNDU e o tema das Conferências das Cidades 2024

O texto-base da conferência não é a PNDU em si, mas sim teses, diretrizes e questões relativas ao desenvolvimento urbano em geral a serem analisados nos municípios e estados. O resultado do processo participativo seria a estrutura e as orientações e diretrizes para uma PNDU.

Entretanto, em 5 de fevereiro, o MCID editou a Portaria nº 107, que institui o Grupo de Trabalho da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (GT-PNDU), no âmbito do Ministério das Cidades, com a finalidade de elaborar a proposta da PNDU até 31 de março de 2024. Esse GT é formado apenas por técnicos ou servidores do MCID e não tem relação com os esforços e iniciativas do ConCidades.

Além disso, o Ipea desenvolveu nos últimos anos subsídios à PNDU via termo de execução descentralizada (TED) firmado com o MDR, sucedido pelo MCID. Esse material está, a princípio, sendo absolutamente desconsiderado nas discussões internas do MCID. Seu conteúdo, evidentemente, poderia fomentar debates nas conferências locais, mas isso dependeria de parcerias com o MCID para palestras e debates preparatórios, comuns de ocorrer.

Dadas essas idiossincrasias ou mesmo suscetibilidades, entende-se que o Ipea deveria ou poderia informar oficialmente ao Secretário Executivo do MCID sobre os produtos do TED da PNDU e a partir disso não deveria dedicar mais esforços ao tema em 2024, aguardando o resultado da conferência e a composição do novo ConCidades que deverá, entende-se, compor o resultado da conferência com produtos como deste GT ou mesmo os subsídios do Ipea.

6.3 Temas estratégicos incluídos via participação de conselheiros no texto-base das conferências

Seguem alguns temas que, via de regra, não vinham sendo debatidos nos fóruns de desenvolvimento urbano do governo federal e que foram incluídos no texto-base das conferências.

Entende-se que esses temas mereçam atenção das pesquisas desenvolvidas no Ipea e, também, do governo como um todo.

1) Vinculação da Athis e da economia solidária: tema que vem sendo tratado na Codur/Dirur mas que não tem tido maior atenção.
2) Relação entre PPA e ODS com as diretrizes das políticas do MCID: quanto ao PPA, entende-se que as diversas falas surgiram em função do esforço do governo no PPA participativo em 2023.

3) SUM: tema com forte presença na transição de governo e que tem grande articulação no CT Mobilidade. O Ipea tem pesquisas que se relacionam com ele ao menos desde 2013.
4) Relação das políticas habitacionais e de segurança pública, em especial em função do domínio fundiário por milícias, mas também por conta da tomada de imóveis e empreendimentos do MCMV.
5) Pobreza energética e transição energética.
6) Geração e gestão comunitária de soluções de abastecimento de água e fornecimento de energia.
7) Segurança alimentar comunitária.
8) Papel central das OSCs e demais organizações não governamentais na execução de políticas públicas ligadas à pobreza e às periferias.

6.4 Temas e questões estratégicas a partir dos CTs Habitação e Periferias

Avalia-se que as duas secretarias ainda estão em processo de composição final de quais áreas, temas e responsabilidades cabem a cada uma delas, em especial no tocante à Athis, às melhorias habitacionais e à regularização fundiária.

A seguir, estão elencados pontos de interesse para possíveis parcerias, pesquisas e posicionamentos do Ipea.

1) Tendo em vista a distinção que se apresenta na abordagem da Athis, da SNH ou da SNP, dever-se-ia esclarecer em Nota Técnica ou documento semelhante, divulgado ou encaminhado ao ConCidades, que a Athis financiada é uma forma de subversão dos princípios legais, em especial o da gratuidade, da Lei nº 11.888, de 2008.
2) Os esforços da SNH referentes ao TS, motivados por pressões dos movimentos sociais, poderiam ser uma forma de abarcar a Athis como política em todos os programas habitacionais. Entretanto, não se entende ser de interesse da SNH, tampouco da Caixa. O Ipea integrará o grupo de trabalho para atualização da portaria referente ao trabalho social, cujos trabalhos iniciarão em 22 de fevereiro de 2024.
3) Quanto às melhorias habitacionais, há clara distinção entre as estratégias das duas secretarias. A SNH aponta um avanço consistente na estratégia de PPPs com estados e municípios, aportando financiamento, e contemplando o interesse de alguns grupos empresariais em franco desenvolvimento.
4) Já a SNP aponta a execução via entidades e com recursos do OGU, respeitando o princípio da legislação e valorizando a economia popular. Há a necessidade de a secretaria ser subsidiada com formas alternativas de contratos de repasse. O Ipea poderia garantir esse aporte, assim como já está em seus objetivos de trabalho com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan) rever o mecanismo de uso de termos de execução descentralizada para viabilizar os canteiros-modelo.
5) Há um grande interesse ou vinculação das secretarias com os problemas que enfrentam com o MJ. De um lado, por conta da segurança pública nos empreendimentos do MCMV, de outro, por conta dos conflitos fundiários urbanos. Em função de quadros técnicos oriundos do MCID, o Ipea pode aportar a análise crítica dos esforços do GT Conflitos Fundiários, que existiu até a extinção do MCID. Da mesma forma, o Ipea pode colaborar com a análise estratégica de dados de segurança pública e violência urbana em função do conhecimento e da excelência adquiridos com o

Atlas da Violência, desenvolvido em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).

6) A relação entre saúde e habitação é tema de interesse dos conselheiros e da cúpula do MCID. Entretanto, há total desconhecimento das iniciativas e capacidades do Ipea. Corre-se o risco de serem estabelecidas parcerias com universidades, desconsiderando as articulações e os esforços já empreendidos pelo Ipea, notadamente na parceria com o CAU/BR.

7) O tema da população de rua é de interesse dos conselheiros e de pouco ou nenhum interesse da SNH. O Ipea faz parte do GTI instituído pelo MDH e poderia aportar conhecimentos ao ConCidades.

8) O modelo de planos de ação ou de planos comunitários, previsto pela SNP via recursos de desenvolvimento institucional (DI) do PAC Urbanização, poderia ter a contribuição do Ipea, seja em suas diretrizes, critérios ou mecanismos de avaliação, seja em formas de execução orçamentária para assessorias técnicas, a exemplo dos entendimentos com a Athis.

9) Há interesse da SNP em receber contribuições para o debate sobre o termo "periferias". Critérios e precisões de definição são fundamentais para o aprimoramento do Mapa das Periferias, instrumento definidor da seleção de recursos. Há esforços do Ipea quanto a essas precisões e seus desdobramentos na política pública.[26] Da mesma forma, recentemente o IBGE reconheceu e respaldou um amplo movimento que resultou na substituição da expressão "aglomerado subnormal" para "favelas e comunidades urbanas".[27]

10) Por fim, em função das pesquisas já realizadas pelo Ipea quanto ao cumprimento da função social dos imóveis públicos da União, entende-se que há uma oportunidade, via SPU, de avaliação dos esforços-piloto de locação social.

Espera-se que este relatório contribua para sintetizar e sinalizar os principais elementos de aderência entre as discussões em pauta na retomada do ConCidades e a agenda de pesquisa do Ipea. Em relação a isso, não apenas a Dirur, mas também outras diretorias que atuam em temáticas em pauta na instância de participação social podem contribuir para que o órgão cumpra sua missão de "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".[28]

REFERÊNCIAS

BALBIM, R. *et al*. **Projeto "Modelagem lógica para estruturação programática da assistência técnica de habitação de interesse social (Athis)"**. Brasília: Ipea, 2023a. No prelo. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/12191/1/RP_Projeto_Modelagem_Public_Preliminar.pdf.

BALBIM, R. *et al*. **Dimensão das inadequações habitacionais, custos, impactos e relações com os objetivos de desenvolvimento sustentável**: subsídios para um programa nacional de melhorias habitacionais. Brasília: Ipea, out. 2023b. (Nota Técnica, n. 40). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12313.

26. Para mais informações, sugerem-se as publicações de Krause e Rosana (2022) e a série de *Textos para Discussão* acerca do termo informal, de Balbim e Santiago (2023a; 2023b; 2023c; 2023d).
27. Mais informações em IBGE (2024).
28. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/atribuicoes-e-competencias-menu.

BALBIM, R. *et al*. **Melhorias habitacionais e assistência técnica de habitação de interesse social (Athis)**: diretrizes e estratégias para uma política nacional. Brasília: Ipea, dez. 2023c. (Nota Técnica, n. 48). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12402.

BALBIM, R. *et al*. **Dimensions, costs, impacts of housing inadequacies and relations with the sustainable development goals**: subsidies for a national housing improvement program in Brazil. Brasília: Ipea, jan. 2024. (Nota Técnica, n. 49). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/publicacao-item?id=6f392e74-191f-47c5-b328-62b570818a0a.

BALBIM, R.; KRAUSE, C. H. **Análise preliminar da seleção de propostas do Programa de Regularização Fundiária e Melhoria Habitacional, integrante do Programa Casa Verde e Amarela**. Brasília: Ipea, out. 2022. (Nota Técnica, n. 35).

BALBIM, R.; SANTIAGO, C. D. **Informal settlements**: a divisão da cidade e seus termos. Brasília: Ipea, jan. 2023a. (Texto para Discussão, n. 2833). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11491.

_____. **Informal settlements**: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise culturômica e tendências acadêmicas. Brasília: Ipea, jan. 2023b. (Texto para Discussão, n. 2834). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11489.

_____. **Informal settlements**: da concepção do termo à sua transformação em agenda quente de pesquisa – análise cientométrica e difusão acadêmica. Brasília: Ipea, jan. 2023c. (Texto para Discussão, n. 2835). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11490.

_____. **Informal settlements**: campos acadêmicos e geopolítica. Brasília: Ipea, jan. 2023d. (Texto para Discussão, n. 2836). Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11492.

BRASIL. Portaria nº 464, de 25 de julho de 2018. Dispõe sobre trabalho social nos programas e ações do Ministério das Cidades. **Diário Oficial da União**, Brasília, jul. 2018. Seção 1. Disponível em: https://autogestao.unmp.org.br/wp-content/uploads/2014/08/Portaria-n%C2%BA-464-de-25-de-junho-de-2018.pdf.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Sobre a mudança de aglomerados subnormais para favelas e comunidades urbanas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062.

KRAUSE, C.; ROSANA, D. **Núcleos urbanos informais**: abordagens territoriais da irregularidade fundiária e da precariedade habitacional. Brasília: Ipea, 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11549.

ANEXO

RELATO DA 6ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DO CONCIDADES: RETOMADA DO CONSELHO

Renato Balbim
Representante do Ipea (convidado do ConCidades)

Relato da 6ª reunião extraordinária do ConCidades – Brasília, nos dias 6, 7 e 8 de novembro de 2023.

Informo que o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) aparece na resolução de recriação do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) como convidado, nos moldes daquilo que foi possível negociar e que foi confirmado por ofícios entre Ipea e Ministério das Cidades (MCID).

Convidados, assim nomeados, participam em situação de relativa igualdade, inclusive com provável possibilidade do ConCidades arcar com custos de participação e viagem.

Informo que apenas pude acompanhar as plenárias transmitidas pelo YouTube. Os comitês técnicos (CTs) foram em salas menores, e ainda que alguns tivessem *links* para participação, não obtive acesso em função de não resposta da Secretaria Executiva do MCID.

De maneira geral, a reunião pareceu esvaziada e desprestigiada. Essa situação muito provavelmente irá se alterar em função da melhor organização das próximas reuniões e da própria presença política do colegiado, que, reempossado, tem meios de fazer pressão na gestão.

Ao final da reunião houve uma moção de desagrado ao ministro e a secretários pela baixa participação de autoridades na reunião, e a agenda 2023/2024, agora definida, deve ser indicativa para a permanência dessas autoridades em Brasília nas próximas reuniões.

Sobre os temas de maior interesse da Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Codur/Dirur), notadamente as políticas de desenvolvimento urbano, periferias e habitação, tenho os seguintes pontos a destacar:

Quanto à habitação, foram definidos cinco temas prioritários de trabalhos do ConCidades em 2023/2024, são eles: i) locação social; ii) melhorias habitacionais; iii) monitoramento; iv) imóveis da união; e v) aprimoramento de linhas de produção (critérios de seleção e editais de chamamento). Todos esses temas são historicamente trabalhados pela Codur. Houve resoluções com os temas criação de grupo de trabalho (GT) para o trabalho social (TS) e outra de habilitação de entidades organizadoras.

Quanto aos territórios periféricos, houve grande discussão, mas poucos encaminhamentos. O tema da assistência técnica com recursos continuados foi um dos maiores destaques, sendo a assistência técnica para habitação de interesse social (Athis) proposta em novo formato, integrando diferentes políticas e, para além da perspectiva técnica, também os saberes locais e o protagonismo comunitário. Esses temas, é válido destacar, foram tratados recentemente no seminário realizado pelo Ipea e pelo Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR).

Também se destaca o tema conflitos fundiários, tema estratégico e prioritário do MCID no entender do comitê. Entretanto, vale notar que a Secretaria Nacional de Acesso à Justiça, do Ministério da Justiça (MJ), já faz esse esforço desde o início do ano.

Quanto à mobilidade, é de se destacar, como já acontece em várias cidades, a importância de se desenvolver alternativas de políticas de tarifa zero, tema esse que já foi trabalhado intensamente no Ipea em 2013/2014. Outro tema de destaque foi a criação de um Sistema Único de Mobilidade Urbana (SUM).

Quanto ao tema e ao comitê de política de planejamento e gestão do solo urbano, foram tratados dezessete temas bastante abrangentes, díspares e que em muitas vezes se sobrepõem às demais secretarias, revelando uma provável falta de agenda específica do comitê e da secretaria vinculada. O tema das capacidades municipais parece ser a principal política que o comitê deverá se ater neste próximo ano. A questão metropolitana e política para áreas centrais também foram temas abordados, mas sem maiores desdobramentos. A Carta Brasileira das Cidades Inteligentes é apontada como uma ideia a ser retomada.

No que diz respeito à organização do ConCidades, destaca-se a forte presença organizadora da cooperação técnica com a Alemanha, representada pela agência Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Avalia-se que essa cooperação profunda, como destacado pelo ministro das Cidades, deve ser considerada nas possíveis parcerias e nos trabalhos conjuntos com o MCID e o ConCidades.

Tema de importância para o Ipea, as políticas para população de rua não foram tratadas em nenhum dos comitês, tampouco no plenário do ConCidades, o que foi motivo de crítica por parte dos conselheiros e revela a falta de centralidade dessa política no atual ministério.

DELIBERAÇÕES ACERCA DA 6ª CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES

Tema central: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

Calendário:

- Janeiro 2024 – texto-base, convocatória e regimento interno
- Fevereiro de 2024 até 15 maio de 2024 – etapa municipal
- 15 de maio de 2024 até agosto de 2024 – etapa estadual
- Novembro de 2024 – etapa nacional

REFORMULAÇÃO DO CONCIDADES

Aprovado GT para revisão de estrutura, composição e atribuições. Composição: um indicado de cada segmento + suplente (possibilidade de o Ipea participar como convidado).

O GT deverá ser instalado na próxima reunião da Coordenação Executiva do ConCidades (reuniões mensais e presenciais).

CALENDÁRIO DE REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CONCIDADES

Meses ímpares de 2024 (janeiro, março, maio, julho e setembro). O calendário deve ser alinhado às agendas do ministro e dos secretários nacionais.

A partir do relato, sugere-se a realização de duas reuniões, uma interna, da Dirur/Codur, para definição de encaminhamentos, e outra, na sequência, com a secretaria executiva do ConCidades e a secretaria executiva do MCID. Temas: PNDU; melhorias habitacionais; locação social; monitoramento de políticas urbanas; e tarifa zero.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

EDITORIAL

Coordenação
Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação
Rafael Augusto Ferreira Cardoso
Samuel Elias de Souza

Supervisão
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão
Bruna Neves de Souza da Cruz
Bruna Oliveira Ranquine da Rocha
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Crislayne Andrade de Araújo
Elaine Oliveira Couto
Luciana Bastos Dias
Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos
Vivian Barros Volotão Santos
Deborah Baldino Marte (estagiária)
Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Camila Guimarães Simas
Leonardo Simão Lago Alvite
Mayara Barros da Mota

Capa
Andrey Tomimatsu
Danielle de Oliveira Ayres
Flaviane Dias de Sant'ana

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

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

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 DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO