



**FÓRUM NACIONAL DE
REFORMA URBANA**

O FNRU na 6ª Conferência Nacional das Cidades 2024

1. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU)

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) visa coordenar nacionalmente as ações do poder público no campo do desenvolvimento urbano, com o objetivo de superar as desigualdades provenientes do processo de urbanização das cidades. Para ser efetiva, a PNDU deve ser capaz de mobilizar e apoiar o poder público municipal e as diversas formas de cooperação intermunicipal para implementar os instrumentos voltados ao desenvolvimento urbano previstos no Estatuto das Cidades e nos planos diretores municipais, de forma a identificar e solucionar as desigualdades socioterritoriais.

A PNDU vem sendo discutida há bastante tempo. Teve seu processo de debate interrompido pelo golpe institucional contra a Presidenta Dilma em 2016, mas voltou a agenda pública em novembro de 2023 com a retomada do Conselho Nacional das Cidades pelo governo Lula.

Os Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) consistem em uma iniciativa para contribuir na construção da PNDU. Os ODUS se expressam em 16 objetivos que devem ser incorporados na PNDU: 1. direito à cidade para todas as pessoas; 2. moradia digna, segura e bem localizada; 3. território urbano articulado e eficiente; 4. cidade protagonista da ação climática; 5. cidade e natureza integradas; 6. águas urbanas para a vida; 7. prosperidade econômica inclusiva e verde; 8. cidade inteligente; 9. patrimônio, identidades e saberes regionais; 10. espaços urbanos acolhedores e seguros; 11. cidade para todas as gerações; 12. cidade democrática e participativa; 13. cidade educadora; 14. finanças municipais eficientes, inovadoras e justas; 15. políticas urbanas integradas; e 16. cooperação e parcerias para o desenvolvimento urbano.

Muitos conhecimentos já foram produzidos para subsidiar a elaboração da PNDU, envolvendo diversos temas entre os quais as dinâmicas territoriais, a gestão e o planejamento urbano; o financiamento das políticas públicas urbanas; a participação, o controle social e a gestão democrática.

Mas existem muitos desafios a enfrentar.

Os municípios brasileiros são bastante diferentes entre si, seja pelos seus arranjos institucionais, seja pelas possibilidades econômicas e capacidades financeiras, o que incide nas suas diferentes capacidades de implementação de políticas urbanas inclusivas, justas, sustentáveis e democráticas.

No que se refere aos arranjos institucionais, estes podem ir além dos limites municipais, com organizações e atribuições próprias visando alcançar determinados objetivos comuns

compartilhados por vários municípios, entre os quais se destacam os arranjos de natureza metropolitana.

Tudo isso deve levar em consideração o pacto federativo constitucional de 1988, que define as competências dos entes federativos brasileiros. O desafio para construir, executar e acompanhar a PNDU envolve todos os entes federativos ainda que seja necessário dar destaque aos municípios como responsáveis pela política urbana nos territórios.

Em sintonia com o texto base da Conferência Nacional, o FNUR defende que o objetivo da política nacional de desenvolvimento urbano deve ser o de “redução das desigualdades regionais e urbanas e promoção da justiça climática e socioespacial com controle social”. Outro aspecto a ser destacado, diz respeito ao reconhecimento das dimensões de gênero, raça, etnia e culturas nos territórios. O texto base afirma que “padrões sustentáveis de desenvolvimento urbano envolvem aspectos socioculturais” e que a PNDU “deve reconhecer perspectivas e demandas provenientes de lutas sociais e identitárias, incluindo renda, raça, gênero, distribuição etária, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+, povos e comunidades tradicionais”.

O texto base pode ser acessado no link https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/conferencias/Texto_Base_6_CNC_04.03.pdf

No texto base a política nacional de desenvolvimento urbano é pensada em três eixos.

O primeiro eixo é formado pelos principais setores, compreendendo as políticas de habitação e regularização fundiária, a política de saneamento básico e a política de mobilidade.

O segundo eixo envolve as políticas de gestão estratégica e financiamento: gestão interfederativa, cooperação e consórcios; gestão das regiões metropolitanas; controle social e gestão democrática das cidades; o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU); financiamento da PNDU; e mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local.

Por fim, o último eixo engloba grandes temas transversais: sustentabilidade ambiental e emergências climáticas; transformação digital e território; e segurança pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

Cabe destacar alguns avanços presente no texto: (i) o reconhecimento da diversidade da rede de cidades brasileiras e das suas desigualdades socioterritoriais; (ii) o reconhecimento dos conflitos sociais e das relações de poder na subordinação dos interesses coletivos aos interesses privados e na mercantilização da cidade; (iii) a definição de diretrizes das políticas de habitação, saneamento básico e mobilidade alinhadas com os princípios da agenda do direito à cidade; (iv) a definição de princípios de gestão do território e de financiamento das políticas urbanas fundados na cooperação, no controle social e na gestão democrática das cidades; (v) a adoção de princípios visando à adaptação climática e à resiliência das cidades; e (vi) a definição de princípios para o diálogo da política urbana com a política de segurança pública e o enfrentamento do controle armado dos territórios populares.

Apesar dos avanços, o texto base também possui alguns problemas e lacunas.

No que se refere à estrutura de financiamento do desenvolvimento urbano, o texto base prevê, como uma das suas quatro frentes, a adoção de parcerias público-privadas. As parcerias público-privadas têm se difundido em todos os estados brasileiros e em diversas cidades como um dos principais dispositivos de privatização e subordinação do poder público ao mercado.

Em relação à política de financiamento, o texto também apresenta lacunas importantes. Os problemas da dívida pública, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o orçamento das emendas parlamentares, apesar dos seus enormes impactos sobre a estrutura de financiamento das cidades, não são problematizadas. Da mesma forma, não são definidos os mecanismos fiscais e extrafiscais de âmbito local, nem as fontes de recursos onerosos e não onerosos.

2. O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)

O Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) deve ser o grande aparato que reúne atores, definindo responsabilidades, meios e instrumentos jurídicos para colocar em prática a PNDU.

A partir do pacto federativo para a política urbana, com sua base de validade constitucional/legal, seus objetivos, diretrizes, o SNDU se organiza considerando o contexto de desigualdades, emergência climática e projeto político de cidade nos municípios brasileiros, considera também a organização territorial municipal, intersetorial e interfederativa, além dos mecanismos de implementação da PNDU.

O texto base lista alguns órgãos, fundamentalmente conselhos, conferências e fóruns municipais, estaduais e nacionais, que compõem o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano, mas não define nada sobre seu funcionamento.

Nesse sentido, é fundamental propor emendas ao texto base tentando suprimir essa lacuna.

Em primeiro lugar, é importante definir que o objetivo do SNDU é articular as ações dos entes federados e os seus sistemas de participação, os recursos financeiros e institucionais na coordenação e implementação das políticas de desenvolvimento urbano, no âmbito local, regional, nacional e mesmo internacional, considerando as interações do Brasil com outros países.

Assim, o FNUR propõe:

- a) a União é integrante central do SNDU
- b) devem poder compor o SNDU os entes federados, municípios, Estados e o Distrito Federal.
- c) a adesão dos entes federados é ato voluntário e implica em obrigações mútuas entre os entes federados que compõem o SNDU. Essas obrigações envolvem a adoção de políticas, procedimentos, investimentos financeiros e estruturas de participação pactuadas no sistema.
- d) A União deverá adotar mecanismos de financiamento distributivos por transferência direta ou por meio de editais dirigidos exclusivamente para os entes federados que compõem o

SNDU, incluindo a possibilidade de subordinar as emendas parlamentares aos seus princípios de funcionamento.

e) Para que o Sistema Nacional de Desenvolvimento tenha efetividade, é fundamental a retomada, ou a criação onde não existe ainda, dos conselhos das cidades nos municípios e nos estados, e as conferência das cidades se constituem em uma excelente oportunidade para isso.

3. O Conselho Nacional das Cidades

O ConCidades tem por base legal o Decreto 5.790 de 25 de maio de 2006, tendo como marco da sua retomada a Resolução n.1, de 3 de novembro de 2023, depois de um longo tempo de paralisação durante os governos Temer e Bolsonaro (Ver https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5790.htm)

Uma das questões centrais é refletir sobre os limites e potenciais do formato atual do Conselho das Cidades e propor alterações na sua configuração e forma de funcionamento, incluindo as atribuições deliberativas e consultivas do conselho.

O Conselho Nacional das Cidades representa um avanço na democratização das políticas urbanas federais. No entanto, após um longo período de funcionamento, e tendo em vista diversas mudanças pelas quais atravessou o país, é preciso pensar nos seus limites e propor propostas para aperfeiçoamento deste importante canal de participação. Nesta perspectiva, destacam-se dois aspectos.

O primeiro diz respeito às atribuições deliberativas do ConCidades. É fundamental ampliar as atribuições deliberativas envolvendo pelo menos duas questões: a possibilidade de emitir instruções normativas para a aplicação de instrumentos de política urbanas e o poder de aprovar editais do governo federal relativos à política de desenvolvimento urbano.

O segundo aspecto diz respeito à dinâmica de funcionamento do Conselho das Cidades. Uma ideia para ampliar a capilaridade do Conselho das Cidades seria instituir plenárias virtuais por segmento com os delegados nacionais eleitos nas conferências estaduais. Essas plenárias poderiam funcionar na semana anterior à reunião presencial do ConCidades, mantendo um canal de discussão entre os conselheiros eleitos por segmento para o Conselho das Cidades e as demais organizações do segmento espalhadas pelos estados.

4. A agenda para as conferências locais

O FNUR sugere que além do texto base da Conferência Nacional, seja mobilizado como parâmetro de referência as resoluções da Conferência Popular sobre Direito à Cidade de 2022, que trazem diversas proposições e diretrizes que podem subsidiar os debates locais/estaduais.

É fundamental organizar a atuação do campo de organizações e movimentos vinculados à reforma urbana e ao direito à cidade em torno de duas agendas:

a) a agenda da política urbana. Nossa incidência deve ser capaz de apresentar proposições, diretrizes e prioridades para a política de desenvolvimento urbano no âmbito local/estadual.

b) os espaços de participação e democratização da gestão. As conferências locais/estaduais são espaços privilegiados para a retomada dos conselhos municipais e estaduais que estavam inativos ou que ainda não tinham sido criados, aperfeiçoando-os quando for o caso.