



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador CONFÚCIO MOURA

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei institui a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, com a finalidade de promover o direito à cidade e o desenvolvimento urbano sustentável, mediante uma visão sistêmica do território urbano voltada ao estabelecimento e ao fortalecimento de redes de cidades, formadoras do sistema urbano brasileiro.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I – desenvolvimento urbano sustentável, aquele que, abrangendo as dimensões de construção social e de operação do espaço urbano, busca o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, a garantia do bem-estar de seus habitantes e a redução das desigualdades socioespaciais nas escalas intraurbana e supramunicipal, contribuindo para que se equilibrem os benefícios e ônus do processo de urbanização;

II – visão sistêmica do território urbano, aquela que busca a integração, a articulação e a coordenação entre as políticas públicas voltadas ao ordenamento do uso do solo urbano e as demais políticas setoriais incidentes sobre o território urbano, em especial, mas não exclusivamente, de habitação, saneamento, distribuição de energia elétrica e mobilidade urbana.

Art. 2º São princípios da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano:

I – direito à cidade;

II – centralidade do território como base para a implementação de políticas públicas no espaço urbano;

III – visão sistêmica, estruturante, integrada e multiescalar dos assentamentos humanos;

IV – sustentabilidade do espaço urbano, nas dimensões econômico-financeira, urbano-ambiental e sociocultural;

V – universalidade;

VI – transparência;

VII – participação e controle social;

VIII – equidade e diversidade.

Parágrafo único. Pelo princípio da universalidade, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano abrangerá a integralidade do território nacional, podendo ser alcançada gradativamente, com base em critérios de priorização, indicadores, metas e objetivos claros e transparentes.

Art. 3º A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano visa aos seguintes objetivos:

I – promover a centralidade da visão sistêmica do território para a implementação de políticas públicas no espaço urbano;

II – apoiar a estruturação de redes de cidades e de um sistema urbano equilibrado, com vistas ao desenvolvimento urbano sustentável e à redução das desigualdades regionais, espaciais e sociais no território;

III – contribuir para tornar as cidades espaços mais humanizados e para aumentar a resiliência das comunidades;

IV – ampliar o acesso da população a bens e serviços públicos de qualidade, como moradia digna, saneamento básico e ambiental, transporte público e mobilidade urbana;

V – aprimorar as capacidades dos governos municipais, estaduais e federal para a promoção do planejamento urbano sustentável;

VI – garantir o funcionamento coordenado das ações intersetoriais e o equilíbrio e a eficácia de papéis e responsabilidades de cada ente federado na promoção da política urbana;

VII – concorrer para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade;

VIII – contribuir para a adoção de soluções tecnológicas adequadas, com o objetivo de aprimorar a dinâmica de funcionamento da cidade e melhorar o acesso da população a serviços públicos de qualidade.

Art. 4º A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano é orientada pelas seguintes diretrizes:

I – integração entre as diversas políticas públicas setoriais e entre essas e as políticas públicas de ordenamento do uso do solo urbano;

II – incorporação de diferentes escalas no planejamento urbano municipal e supramunicipal, como a metropolitana, a regional e a nacional;

III – tipificação do conteúdo dos instrumentos de planejamento urbano em todo o território nacional;

IV – promoção de cidades inteligentes, sustentáveis, inclusivas, solidárias e resilientes;

V – coerência da ação pública e privada no território;

VI – promoção e a organização da participação social;

VII – inclusão social e redução das desigualdades;

VIII – combate à segregação urbana e promoção da diversidade socioespacial, urbana, regional e cultural;

IX – combate à discriminação de grupos sociais e étnico-sociais;

X – estímulo a padrões sustentáveis de produção e consumo;

XI – transição energética, com utilização crescente de fontes de energia limpa e redução gradual do uso de combustíveis fósseis;

XII – ação integrada e articulada da União, dos Estados e dos Municípios no território urbano;

XIII – fomento à formação de consórcios públicos no âmbito do planejamento urbano-metropolitano e da gestão do território entre entes da Federação;

XIV – apoio ao desenvolvimento de capacidades de planejamento e gestão urbana dos entes federados e seus agrupamentos formais, como regiões metropolitanas e consórcios públicos constituídos para este fim;

XV – implementação da estrutura institucional pública necessária à efetivação da política urbana, mediante a adoção de formas inovadoras de gestão e governança;

XVI – aderência às agendas internacionais, especialmente de desenvolvimento sustentável e urbana.

Art. 5º O processo contínuo de formulação, execução/implementação, monitoramento, avaliação e controle da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano conta com os seguintes instrumentos:

I – sistema nacional de desenvolvimento urbano;

II – Estatuto da Cidade, instituído pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

III – Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015;

IV – consórcios públicos, constituídos como instrumento de articulação supramunicipal e interfederativa voltado ao planejamento urbano-metropolitano e à gestão do território, conforme definido na Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

V – Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012;

VI – Política Nacional de Saneamento Ambiental, instituída pelas Leis nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, e nº 14.026, de 15 de julho de 2020;

VII – Política Nacional de Resíduos Sólidos, instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

VIII – Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012;

IX – política nacional de habitação;

X – conselhos das cidades;

XI – conferências das cidades;

XII – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano – FNDU, instituído pela Lei nº 6.256, de 2 de outubro de 1975;

XIII – Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais.

§ 1º Poderão integrar o sistema nacional de desenvolvimento urbano órgãos e entidades das três esferas de governo, a estrutura institucional das conferências nacionais das cidades, os conselhos das cidades, os fóruns e fundos de desenvolvimento urbano, entre outros, com o objetivo de facilitar a integração interinstitucional e intersetorial na construção da política urbana.

§ 2º O poder público garantirá a compatibilização entre a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a Política Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional de Ordenamento do Território, entre outras consideradas pertinentes.

§ 3º O poder público promoverá a integração, a articulação e a coordenação entre as políticas urbana, social e de desenvolvimento.

§ 4º Em cada território, instância institucional estabelecerá, de forma participativa, um plano de desenvolvimento e uma agenda pactuada de ações.

§ 5º Na formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o poder público poderá estabelecer tipologia dos municípios, como forma de organização de redes de cidades e com base no reconhecimento das diferentes funções que cada uma exerce na rede.

§ 6º A tipologia a que se refere o § 5º seguirá critérios técnicos uniformes para todo o território nacional e servirá de base para o estabelecimento de agendas programáticas, para a adequação dos instrumentos à realidade e às necessidades locais e para o aprofundamento da cooperação interfederativa.

Art. 6º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Incluída no texto constitucional também pela atuação da sociedade civil, reorganizada após o fim do período de exceção, a política urbana tem já uma longa trajetória no debate público brasileiro. A experiência de grandes cidades brasileiras, como Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, ajudaram a moldar os importantes avanços obtidos no arcabouço jurídico-institucional na esfera federal.

Na esfera legislativa, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 2001), a Lei de Consórcios Públicos (Lei nº 11.107, de 2005) e o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 2015) constituem esforços significativos no estabelecimento de regras gerais aplicáveis ao ambiente urbano pela União, conforme estabelecido no art. 24, I e § 1º, da Constituição Federal.

A essas leis, somam-se outras que instituem políticas públicas setoriais fundamentais, seja na garantia do acesso das pessoas a serviços públicos de qualidade, como a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587, de 2012), a Política Nacional de Saneamento Ambiental (Leis nº 11.445, de 2007, e nº 14.026, de 2020) e a Política Nacional de Resíduos

Sólidos (Lei nº 12.305, de 2010), seja na proteção contra desastres, como a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608, de 2012).

O Ministério das Cidades, criado em 2003 e recriado em 2023, o Conselho das Cidades – ConCidades, criado em 2004 e reativado também em 2023, e a Conferência Nacional das Cidades, precedida de conferências municipais e estaduais e realizada cinco vezes entre 2003 e 2016, conferiram densidade institucional para a concretização dos objetivos traçados na legislação.

Entretanto, os resultados desse esforço de estruturação e consolidação jurídico-institucional ainda estão aquém do necessário para tornar as nossas cidades mais inteligentes, sustentáveis, inclusivas, solidárias e resilientes. Além de todas as questões referentes ao modelo histórico de urbanização e às profundas desigualdades que marcam a nossa sociedade, um dos fatores mais importantes para o quadro de insuficiência das nossas cidades é a incapacidade do poder público promover a integração de atores e políticas.

Se, por um lado, a distribuição constitucional de competências não favorece a ação articulada entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, por outro, as políticas públicas setoriais são formuladas e conduzidas como se pudessem ser consideradas estanques umas em relação às outras. Para fazer frente a esse quadro, que introduz severas ineficiências na política urbana brasileira, propomos a organização da atuação dos agentes públicos e a articulação das políticas públicas, tanto setoriais como de ordenamento do uso do solo urbano, em torno do território.

Essa mudança de enfoque é ainda mais necessária e urgente se considerarmos o horizonte temporal dos efeitos da política urbana, que perdurarão pelas próximas décadas e séculos, especialmente em um cenário de transições e incertezas por que passam o mundo, o nosso país, a nossa sociedade. Cada dia em que o destino das nossas cidades é deixado à própria sorte nos afasta do desenvolvimento urbano sustentável e da melhoria da qualidade de vida que os brasileiros desejam e merecem.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano vem preencher uma lacuna importante no ordenamento jurídico brasileiro concernente à promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Ela se insere numa escala

situada entre o urbano propriamente dito e o regional, instrumentalizando mecanismos de cooperação interfederativa e supramunicipal, como as regiões metropolitanas e os consórcios municipais, para estabelecer e fortalecer redes de cidades, em que cada integrante pode desempenhar papéis distintos, porém complementares.

O grande desafio de uma tal política é impulsionar sinergias decorrentes da efetiva cooperação interfederativa e da real integração, articulação e coordenação entre as políticas públicas setoriais e entre essas e as políticas de ordenamento do uso do solo urbano, a partir do gerenciamento dos conflitos sobre o território urbano. Nesse contexto, entendemos fundamental reconhecer a centralidade do papel indutor do governo federal na implementação e na efetivação das políticas públicas nas escalas subnacionais.

É por esse motivo que citamos, como instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano as principais políticas públicas setoriais incidentes sobre o território urbano – habitação, saneamento básico, distribuição de energia elétrica, mobilidade urbana e proteção e defesa civil –, bem como as políticas específicas de ordenamento do uso do solo urbano – Estatuto da Cidade, Estatuto da Metrópole e Lei de Consórcios Públicos – como instrumentos da PNDU. E é também por este motivo que definimos que essa Política deverá ser compatibilizada com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a Política Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional de Ordenamento do Território, entre outras de abrangência nacional.

Estamos convictos de que uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano vem contribuir para o aprimoramento da urbanização no Brasil, processo historicamente acelerado, inconcluso e ainda em aberto, que está na raiz de profundas desigualdades socioespaciais que marcam a sociedade brasileira.

A apresentação deste projeto de lei vem contribuir para a formulação da PNDU, em pauta desde a realização da primeira Conferência Nacional das Cidades, em 2004.

O debate público em torno do tema não havia cessado nem mesmo com a incorporação do Ministério das Cidades ao Ministério do Desenvolvimento Regional entre 2019 e 2022. Em conjunto com o Instituto de

Pesquisa Econômica Aplicada, importantes iniciativas foram mantidas no sentido de debater a questão. Esses debates serviram de base para a formulação da proposição que ora apresentamos à consideração do Senado Federal.

O assunto ganhou novo impulso com a recriação do Ministério das Cidades, em 2023. Além disso, em 2024, o Tribunal de Contas da União (TCU) recomendou, no Acórdão nº 256/2024, a instituição da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Segundo o Tribunal, *não é difícil concluir que, se as políticas setoriais correrem desconectadas, sem uma visão estruturante de conjunto, os investimentos públicos serão ineficazes para qualificar o território e melhorar as condições de vida de seus cidadãos.*

Contamos com o apoio de nossos Pares para o aprimoramento e aprovação desta iniciativa que, temos certeza, contribuirá decisivamente para a promoção do direito à cidade e do desenvolvimento urbano sustentável, mediante uma visão sistêmica do território urbano voltada ao estabelecimento e ao fortalecimento das redes de cidades, formadoras do sistema urbano brasileiro.

Sala das Sessões,

Senador CONFÚCIO MOURA