



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

CONTRIBUIÇÕES LOCAIS PARA A PNDU: ANÁLISE DE PROPOSTA DA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE MACEIÓ (AL)

Giselle Lopes dos Santos¹
Paula Duque Rangel²
Maria Eduarda Pedrosa Acioli Freire³
Mirella Murta Gomes Rizzo⁴
Matheus Porciuncula Oliveira⁵
Antonio Carvalho e Silva Neto⁶
Maria Luísa de Carvalho Viégas Machado⁷

1 INTRODUÇÃO

A elaboração da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) representam a promessa de articular e integrar as ações de planejamento urbano no Brasil. Tal processo parte do pressuposto de uma construção ascendente, que considere as realidades e demandas municipais e estaduais para a definição das diretrizes e prioridades nacionais, bem como “[...] induza a redução das desigualdades socioespaciais, complementando o Estatuto da Cidade no sentido da promoção da reforma urbana”⁸. Nesse viés, as Conferências das Cidades surgem como o

¹ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Estagiária de Arquitetura e Urbanismo, gisellelopes.iplan@gmail.com.

² Mestra em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Diretora Técnica de Planejamento Urbano, paularangel.iplan@gmail.com.

³ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Estagiária de Arquitetura e Urbanismo, eduardapedrosa.iplan@gmail.com.

⁴ Graduanda em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Estagiária de Arquitetura e Urbanismo, mirellarizzoipian@gmail.com.

⁵ Graduando em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, estagiário de arquitetura e urbanismo, porciuncula.iplan@gmail.com.

⁶ Mestre em Governança e Desenvolvimento, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Secretário-Presidente, acsneto@gmail.com.

⁷ Mestranda em Arquitetura e Urbanismo, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maceió, Diretora Executiva de Planejamento Urbano e Cidades Inteligentes, malumachado.iplan@gmail.com.

⁸ CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 6., 2025, Brasília. **Texto-base:** 6ª Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Conselho das Cidades, 2025.



mecanismo-chave para promover o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, além de viabilizar a participação popular na formulação de propostas⁹.

Nesta etapa municipal materializa-se a gestão democrática, preconizada pelo Estatuto da Cidade¹⁰, cuja presença e contribuição da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade legitimam as decisões tomadas e alimentam a construção da política nacional a partir da realidade local. É precisamente sobre um dos resultados desse processo realizado que este trabalho dedica-se: a análise de uma das propostas elaboradas e aprovadas na Conferência Municipal de Maceió, no estado de Alagoas, realizada durante os dias 9, 10 e 11 de junho de 2025 como etapa preparatória para a 6ª Conferência Nacional das Cidades (CNC).

Com o tema “Maceió: das águas nascem os caminhos para o futuro”, toda a metodologia para o evento foi proposta com base na ideia de pensar a questão das águas urbanas como fio condutor dos debates sobre o desenvolvimento da cidade, os quais foram incentivados por meio de uma mesa-redonda de abertura e palestras ao longo dos três dias de conferência. Para organizar e dar fluidez às discussões, oito Grupos Temáticos (GTs) foram formados, divididos entre o segundo e o terceiro dia, a fim de selecionar entre 8 a 12 propostas para a etapa estadual. Cada GT deveria aprovar ao menos uma proposta primária, enquanto a elaboração de uma secundária era facultativa. As propostas primárias estavam destinadas à aprovação imediata, cabendo à plenária apenas ajustes textuais. Já as secundárias foram submetidas à votação dos participantes.

Este estudo traz uma das duas propostas aprovadas no Grupo Temático 1 (GT-1): “Objetivo geral, diretrizes gerais da PNDU e Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU)”. O recorte no GT-1 justifica-se por sua relevância estrutural, visto que não trata apenas de políticas setoriais, mas do próprio arcabouço de governança que sustentará toda a PNDU. A proposta primária foi escolhida para análise porque a sua escrita conversa com uma visão sistêmica e integrada do planejamento urbano, enquanto a proposta secundária apresenta um viés mais setorial e fragmentado, o que não condiz com o foco deste trabalho.

⁹ CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 6., 2025, Brasília. **Cartilha**: 6ª Conferência Nacional das Cidades. 4. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Conselho das Cidades, 2025.

¹⁰ BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024].



Objetiva-se identificar desafios e oportunidades da proposta intrínseca no contexto da construção da PNDU. Para tanto, adotou-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa documental com análise dos conteúdos norteadores — o texto-base e a cartilha da 6ª CNC — e resultantes da Conferência Municipal de Maceió, como o Relatório Final com as propostas aprovadas pela plenária durante o evento. Espera-se que, a partir da síntese e considerações dos resultados expostos, seja possível compreender como o texto proposto pode contribuir para a formulação da PNDU e consolidação do SNDU, com vistas ao fortalecimento da governança urbana.

2 APRESENTAÇÃO DE RESULTADOS

A discussão no GT-1 foi realizada no segundo dia da conferência, reunindo em média 40 participantes de diversos segmentos da sociedade, incluindo movimentos populares, representantes do poder público e demais atores sociais. As contribuições ocorreram de forma colaborativa e dinâmica, com os debates centrados nos desafios enfrentados e nas oportunidades de avanço no planejamento urbano. Os participantes compartilharam reflexões fundamentadas em experiências locais e referências nacionais, o que possibilitou a construção de um diálogo qualificado e propositivo. Como resultado, duas propostas foram formuladas, das quais apenas a que está abaixo será posta em foco:

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) deve fortalecer a participação social e a governança democrática. Isso acontecerá com a reativação de conselhos municipais setoriais e regionais, a implantação do Conselho das Cidades com câmaras temáticas e a consolidação do orçamento participativo. O foco é a gestão integrada dos territórios, garantindo o controle social efetivo sobre as ações dos gestores públicos e a sua devida responsabilização na implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, considerando os deveres constitucionais da gestão pública municipal. A PNDU deverá fomentar a capacitação comunitária, promovendo o desenvolvimento urbano com equidade socioambiental e atendendo prioritariamente às demandas dos territórios periféricos.¹¹

A proposta apresenta caráter amplo e assertivo, buscando incorporar as diversas demandas discutidas no GT-1. No entanto, é importante destacar que um dos principais desafios para sua efetivação consiste em formular estratégias que garantam a participação efetiva e significativa da sociedade no processo de desenvolvimento urbano, não apenas por

¹¹ CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE DE MACEIÓ, 1., 2025, Maceió. **Relatório Final da Etapa Municipal - Maceió**. Maceió: Prefeitura de Maceió, 2025.



meio de consultas formais, mas com o real envolvimento social nas decisões e a inclusão de cidadãos fora dos movimentos organizados. Além disso, é fundamental promover a articulação e integração entre o Estado e a sociedade civil, em suas múltiplas formas de organização, no planejamento e na gestão territorial do município.

A gestão integrada dos territórios configura-se como um desafio relevante, pois exige uma abordagem territorial ampla, capaz de abarcar as dimensões sociais, econômicas, ambientais e culturais que compõem o espaço urbano. Além disso, observa-se a necessidade de fortalecer a articulação entre as diferentes instâncias e níveis de governo, frequentemente impactada por divergências de prioridades e pela limitação de recursos disponíveis. Em relação à consolidação do orçamento participativo, conforme destacado na proposta, torna-se fundamental promover o engajamento contínuo da população. Cabe considerar que a complexidade dos processos decisórios e as dinâmicas institucionais podem representar desafios adicionais à efetivação de mecanismos participativos no campo orçamentário.

A responsabilização dos gestores públicos é outro aspecto que, na prática, merece atenção, sobretudo diante da necessidade de aprimorar os sistemas de controle interno nos municípios, de modo a fortalecer a fiscalização e apoiar uma gestão pública mais transparente e eficiente, sem usurpar de atribuições que cabem aos gestores municipais. Apesar dos desafios, a proposta se destaca por não partir do zero: ela reconhece e valoriza a existência prévia de conselhos municipais setoriais e regionais, que foram desativados ao longo do tempo em decorrência da fragilização das instâncias participativas. A reativação dessas estruturas apresenta-se como uma estratégia viável para fortalecer o diálogo entre o poder público e a sociedade civil, tomando como referência experiências bem-sucedidas já desenvolvidas em diversos contextos urbanos no país.

Além das experiências consolidadas por meio dos conselhos, destaca-se a existência de instrumentos legais já regulamentados que conferem respaldo ao conteúdo da proposta discutida no GT-1. Entre eles, o Estatuto da Cidade se sobressai como marco jurídico federal fundamental, ao estabelecer diretrizes para uma gestão integrada dos territórios, com ênfase na transparência, na participação social e na corresponsabilização dos entes públicos na aplicação de instrumentos como o plano diretor, o orçamento participativo, as audiências públicas e a regularização fundiária. A retomada e o fortalecimento desses mecanismos reforçam a capacidade dos municípios para um planejamento integrado, promovendo o



cumprimento dos deveres constitucionais da gestão urbana com foco na justiça social e na equidade territorial.

Importa considerar, por fim, que, ao priorizar as demandas de territórios periféricos, apresenta-se um avanço na inversão da lógica excludente que tradicionalmente marca as políticas públicas. Isso fortalece o protagonismo social da população vulnerabilizada e abre caminhos para um desenvolvimento urbano com justiça territorial. Ao prever o fomento à capacitação comunitária, a proposta amplia o entendimento e as ferramentas para a construção de um planejamento participativo mais diverso e acessível entre as camadas da sociedade civil. Trata-se de uma medida de reconhecimento e enfrentamento da desigualdade socioambiental, com foco na governança urbana como pauta primária da PNDU.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Se, por um lado, persistem desafios importantes que exigem cautela, por outro, identificam-se oportunidades concretas para que a proposta analisada contribua de forma estruturante para a efetivação da PNDU e do SNDU. Isso porque ela se apoia em bases institucionais já existentes e aposta em estratégias anteriormente testadas com êxito em diferentes contextos. Os desafios enfrentados pelos municípios, ainda que complexos e multifacetados, refletem limitações institucionais que podem ser agravadas por fatores como a descontinuidade administrativa e a escassez de recursos técnicos e financeiros. Esses fatores evidenciam a necessidade de políticas de fortalecimento institucional e de uma atuação cooperativa entre os entes federativos. Ainda assim, é importante reconhecer que há um arcabouço legal consistente, como o Estatuto da Cidade e outras normativas nacionais, que oferece respaldo para superar tais obstáculos e avançar na construção de uma política urbana mais integrada, democrática e equitativa.

Em síntese, embora os desafios estejam relacionados a questões estruturais comuns a muitos municípios, a proposta se mostra pertinente e viável ao se ancorar em experiências anteriores e marcos legais consolidados. Sua implementação exige fortalecer a articulação entre os entes federativos, capacitar e estimular a participação cidadã, de modo a ampliar a capacidade institucional local. Assim, mais do que uma proposição pontual, trata-se de uma diretriz estratégica que pode orientar transformações urbanas alinhadas aos princípios da



equidade territorial, da gestão democrática e da justiça socioespacial, valores centrais para a consolidação da PNDU e do SNDU.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm#art58. Acesso em: 20 jun. 2025.

CONFERÊNCIA MUNICIPAL DA CIDADE DE MACEIÓ, 1., 2025, Maceió. **Relatório Final da Etapa Municipal - Maceió**. Maceió: Prefeitura de Maceió, 2025. Disponível em: <https://conferenciadascidades.maceio.al.gov.br/pages/documentos.html>. Acesso em: 25 jun. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 6., 2025, Brasília. **Cartilha: 6ª Conferência Nacional das Cidades**. 4. ed. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Conselho das Cidades, 2025. Disponível em: <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional/biblioteca/06904e78-bf14-4aaa-9503-b3bef207f245>. Acesso em: 30 abr. 2025.

CONFERÊNCIA NACIONAL DAS CIDADES, 6., 2025, Brasília. **Texto-base: 6ª Conferência Nacional das Cidades**. Brasília, DF: Ministério das Cidades; Conselho das Cidades, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/conferencias/Texto_Base_6_CNC_04.03.pdf. Acesso em: 30 abr. 2025.