NOVA AGENDA URBANA NO BRASIL À LUZ DA HABITAT III

Ernesto Galindo[1]
Roberta Amanajás Monteiro[2]

Em outubro de 2016 na cidade de Quito, no Equador, ocorrerá a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). A conferência objetiva renovar os compromissos políticos dos Estados sobre o tema do desenvolvimento urbano sustentável, avaliando os últimos vinte anos, considerando o combate à pobreza e detectando os desafios emergentes. Espera-se, assim, consolidar uma nova agenda urbana global.

No âmbito dos Estados-partes, foram inicialmente solicitados relatórios nacionais com a análise dos últimos vinte anos, apontando também diretrizes para os próximos vinte. No Brasil, coube ao Ipea, a convite do Conselho das Cidades do Ministério das Cidades (ConCidades/MCidades), a relatoria do documento brasileiro, nos termos da Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014.[3] Administrativamente, a parceria foi estabelecida externamente por um termo de execução descentralizada e internamente por meio de projeto de pesquisa alocado no plano de trabalho da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Além dos produtos já finalizados com o relatório nacional, eventos acompanhados e organizados e publicações diversas, o Ipea dedica-se no momento a elaborar um novo documento em conjunto com o ConCidades para pautar a discussão da nova agenda urbana.

Para entender a Habitat, é preciso saber que ela compõe um ciclo de conferências que ocorrem na Organização das Nações Unidas (ONU). Tais conferências englobam um conjunto de eventos temáticos, como direitos humanos, mulheres, meio ambiente, desenvolvimento e outros, que contribuem para a articulação de diferentes setores.

As conferências mundiais têm impactos importantes ao longo do tempo, tanto no âmbito global quanto no nacional e no local. Se considerarmos as conferências enquanto processo, podemos pensar em sua efetividade em diferentes aspectos (atores e efeitos) e escalas (global, regional e local).

---

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. *E-mail*: <ernesto.galindo@ipea.gov.br>.
2. Consultora do Ipea. *E-mail*: <roberta.monteiro@ipea.gov.br>.
3. Disponível em: <http://goo.gl/7BdSfL>.

O processo de participação, tanto preparatório quanto na conferência, mobiliza diferentes atores na sociedade, como agências internacionais, governo nacional, governos locais, movimentos sociais em torno de uma questão, possibilitando, assim, a construção de debates e o enfrentamento de desafios, na procura da superação desses problemas e na construção de novos consensos.

No que diz respeito aos efeitos, as conferências Habitat anteriores tiveram importância fundamental na mudança de abordagem mundial das questões urbanas. As agendas mundiais decorrentes das conferências influenciaram na afirmação de direitos e na efetivação de políticas públicas para a construção de cidades mais justas.

Nesse sentido, destaca-se, na Habitat I (Vancouver, Canadá, 1976), o reconhecimento pelos países da necessidade de estímulo a assentamentos urbanos sustentáveis, frente à urbanização acelerada, e, na Habitat II (Istambul, Turquia, 1996), o reconhecimento do direito à moradia adequada para todos, sem discriminação.

Na Habitat II, importante destaque foi dado à ampliação das participações nas conferências, possibilitando que governos locais e organizações sociais estivessem presentes, tornando-se um marco nos ciclos de conferências da ONU, na medida em que proporciona a construção de agendas abrangentes para todos os grupos sociais.

Até então, a participação nas conferências era restrita aos Estados, o que, de alguma forma, reduzia a diversidade de visões sobre uma realidade urbana. A multiplicidade de atores debatendo temas urbanos tornou consensos políticos finais mais plurais e em maior sintonia com as diferentes realidades vivenciadas no espaço urbano.

No Brasil, os efeitos da Habitat II podem ser percebidos na abordagem das perspectivas da questão urbana. Um exemplo significativo foi a aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 26 de 2000,[4] cerca de quatro anos após a conferência, que incluiu o direito à moradia entre os direitos expressos na Constituição Federal de 1988 (Artigo 6º).[5] Dessa mudança legislativa, destacam-se dois efeitos: o direito à moradia torna-se um direito fundamental, passando, portanto, a ter que ser efetivado para todos, e passa a compor o rol dos direitos norteadores de todas as legislações e políticas públicas do Estado brasileiro.

Outro marco legal nacional formalizado pós-Habitat II foi o Estatuto da Cidade, que traz em seu bojo uma série de avanços, obrigações aos gestores públicos e explicitamente o direito à cidade sustentável, ainda que com recorte restrito ao acesso a serviços básicos.

O anúncio da III Conferência pela Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU) – Resolução nº 66/207, de dezembro de 2011[6] –, contribuiu e contribui, portanto, para abrir novas frentes de debate sobre temas urbanos no Estado brasileiro.

A iminência do reconhecimento formal de direitos na nova agenda urbana apresenta-se como uma oportunidade de superação de antigos desafios, ainda presentes nas cidades, e também dos novos, por meio da afirmação de direitos e da implementação de metas que se aproximam da realidade contemporânea.

Contemporaneamente, debate-se a elaboração de uma nova agenda urbana global frente aos desafios atuais do processo de urbanização. Para tanto, um conjunto de atividades e eventos de escala local, regional e global estão sendo realizados.

4. Disponível em: <http://goo.gl/AJXjWI>.
5. Disponível em: <http://goo.gl/A7Vw8n>.
6. Disponível em: <http://goo.gl/TMHmp5>.

Os temas a serem analisados nos relatórios dos Estados-partes foram regulamentados pela Resolução nº 24/2014 da United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat).[7] São eles: *i)* questões demográficas urbanas; *ii)* planejamento urbano e territorial; *iii)* meio ambiente e urbanização; *iv)* governança urbana e legislação; *v)* economia urbana; e *vi)* habitação e serviços básicos.

O processo preparatório para a conferência no Brasil está sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e do MCidades. A Resolução Administrativa nº 29 instituiu o Grupo de Trabalho Habitat (GT-Habitat) com ministérios, órgãos públicos federais e representantes dos segmentos do ConCidades, especialmente movimentos sociais, para subsidiar a elaboração do relatório. O Ipea envolveu-se nos trabalhos do GT para proceder à relatoria do Brasil.

O relatório brasileiro seguiu as recomendações da ONU quanto à participação e aos temas. A elaboração do documento foi norteada por diversas atividades com o GT-Habitat e com a sociedade em geral, de forma presencial e *on-line*.

Para dialogar com mais setores da sociedade, o principal instrumento utilizado foi a plataforma *on-line* <participa.br/habitat> – que dispõe de ferramentas interativas –, por meio da qual os usuários puderam debater e contribuir com o relatório.

Entre as atividades desenvolvidas no âmbito dessa plataforma, destacam-se: *i)* consulta pública: a sociedade respondia a um questionário que tem como referência as diretrizes temáticas da ONU. Esta consulta proporcionou entender como são percebidos pela sociedade os temas propostos e dimensionar a sua importância no cotidiano das vidas das pessoas na cidade, considerando as diversidades regionais e populacionais; *ii)* indicadores: foram também debatidos na plataforma os indicadores quantitativos e qualitativos utilizados no relatório; e *iii)* repositório: espaço em que os usuários da plataforma tiveram a oportunidade de encaminhar documentos relativos aos temas da Habitat.

Para além do *site* <participa.br/habitat>, houve também participação presencial envolvendo tanto o GT quanto outros setores da sociedade, no *Seminário Nacional Habitat III Participa BR,* em Brasília, no qual, por três dias, foram debatidos os temas do relatório que, ao final deste processo, serviu de colaboração para a construção do relatório final com a coordenação ativa do Ipea. O documento foi aprovado pelo GT-Habitat em 21 de agosto de 2015, seguido pela aprovação do ConCidades em 17 de setembro de 2015.

Outras atividades – para além dos relatórios dos Estados-partes – estão sendo construídas para consolidar a nova agenda urbana no âmbito global. Merecem destaque os documentos temáticos sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável elaborados por especialistas mundiais indicados pelos Estados-partes: os *issue papers*.

A finalidade dos *issue papers* é aprofundar a análise de questões importantes sobre temas urbanos para discussões na conferência que, após um processo de consulta, resultaram em documentos de *policy units*, conforme quadro 1.

7. Disponível em: <http://goo.gl/4tn7no>.

QUADRO 1
Compatibilização área/tema/política

Áreas	*Issue paper*	Unidades de políticas
1. Coesão social e da igualdade – cidades habitáveis	1. Cidades inclusivas (ao pró-pobre, gênero, juventude, envelhecimento)	1. Direito à cidade e cidades para todos 2. Sociocultural estrutura urbana
	2. Migração e refugiados em áreas urbanas	
	3. Cidades seguras	
	4. Patrimônio histórico e cultural urbano	
2. Estrutura urbana	5. Legislação urbana	3. Políticas urbanas nacionais 4. Governança urbana, capacidade e desenvolvimento institucional 5. Municipal de finanças e sistema fiscal local
	6. Governança urbana	
	7. Finanças municipais (urbanas)	
3. Desenvolvimento urbano	8. Ordenamento território e projeto urbano	6. Estratégia espacial urbana: mercado de terras e segregação
	9. Terras urbanas	
	10. Conexão urbano-rural	
	11. Espaço público	
4. Economia urbana	12. Desenvolvimento econômico local	7. Estratégias de desenvolvimento econômico urbano
	13. Emprego e subsistência	
	14. Setor informal	
5. Ecologia urbana e meio ambiente	15. Resiliência urbana	8. Ecologia urbana resiliência
	16. Ecossistemas urbanos e gestão de recursos	
	17. Cidades, mudanças climáticas e gestão de risco de desastres	
6. Habitação urbana e serviços básicos	18. Infraestrutura urbana e serviços básicos, incluindo a energia	9. Serviços e tecnologias urbanas 10. As políticas de habitação
	19. Transportes e mobilidade	
	20. Moradia	
	21. Cidades inteligentes	
	22. Assentamentos informais	

Fonte: ONU, disponível em: <https://goo.gl/NtzgZt>.

As *policy units* são documentos que apontam estudos, dados, práticas e desafios acerca de desenvolvimento urbano, assim como apontam recomendações técnicas, correlacionando temáticas vivenciadas em diversas cidades. O Brasil colaborou com críticas e sugestões a partir da realidade local para a construção dos *issues papers* e, também, das *policy units*.

Os documentos das *policy units* avançam na compreensão de questões mais contemporâneas relacionadas aos temas urbanos, em que pese ter uma correspondência entre grandes temas propostos pelos relatórios e as áreas temáticas resultantes nas *policy units*.

A evolução desses documentos (das seis áreas para os seis capítulos do relatório, dividido em 31 assuntos passando para os 22 *issue papers* e culminando nas dez *policy units*) passou por priorizações de temas distintos, mas alcançou em seu último formato (os *policy papers*) todos os temas tratados nas fases anteriores.

Apresentados os *policy papers*, observou-se comparativamente que o relatório do Brasil – seja por seguir a estrutura indicada pela ONU, seja por priorizar diferentes temas – abordou de forma tímida alguns dos temas dos *issues papers*, como o mercado de terras, o espaço público e a resiliência urbana, ainda que neste último caso aborde o tema similar dos desastres. Tampouco aborda de forma explícita as cidades inteligentes, os ecossistemas urbanos e os refugiados. As finanças municipais, o setor informal e o patrimônio cultural

são tratados também de forma limitada, ocupando-se apenas de uma parte das questões mais relevantes sobre eles.

Entretanto, observou-se que, diferentemente do relatório nacional, nos *policy papers* o trabalho informal, apesar de ter ganhado destaque especial no tema de economia urbana, não se vinculou à questão da juventude; o rural teve pouca apreciação, mais vinculada à terra, mas pouco tratou de produção alimentar e agricultura urbana e periurbana; e a poluição local foi esquecida em prol da emissão de gases de efeito estufa.

Além disso, interessa destacar que o tema das cidades inteligentes, visto com muito cuidado e ressalva pelo ConCidades em geral e pela sociedade civil em particular, parece ainda não ter deslanchado nem mesmo nas *policy units*. Uma nova acepção do termo está em discussão ao menos no Brasil, tentando dar uma roupagem mais participativa e efetiva do ponto de vista dos benefícios para a sociedade em geral e evitando o risco de soluções homogêneas e da captura por grandes empresas mundiais de tecnologia.

Dos temas abordados pelo relatório nacional, sugeridos pelos *issue papers* ou resumidos nos dez *policy papers*, pode-se dizer que o maior avanço que o Brasil teve nos últimos vinte anos no desenvolvimento urbano foram os marcos legais e as institucionalidades criadas. Ainda que não garantam a efetividade das políticas, as normas estabelecidas no período viabilizaram a criação de uma série de instituições e institutos legais, reforçando o tema no âmbito governamental e estabelecendo diretrizes participativas e democráticas.

De fato, ainda que se tenha muito a trilhar, o ambiente institucional propiciou o empoderamento da população, culminando em condições para maior participação nos processos consultivos e decisórios. Conselhos urbanos de diversas temáticas foram criados, processo de elaboração democrático direto ou representativo de planos diretores e, em alguns casos, até a instauração de orçamentos participativos. Audiências públicas, fiscalização por órgãos de controle externo, cobranças do Ministério Público e pressões populares estenderam-se pelo país.

Além disso, no contexto nacional recente, passou-se por um momento de confluências positivas, como aumento e alta taxa de formalização de emprego, aumento real do salário mínimo, expansão de programas sociais de renda, extensão da base previdenciária, incluindo a previdência rural e o crédito abundante (principalmente para a indústria automotiva). O crescimento econômico e a priorização de investimentos culminaram no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (a exemplo dos temáticos PAC Saneamento e PAC Copa – Mobilidade Urbana) e no Minha Casa Minha Vida (MCMV) – afetando o nível de investimento na infraestrutura urbana –, impulsionados também pelos grandes eventos esportivos sediados no Brasil.

Esse ambiente trouxe, entretanto, efeitos colaterais perversos ao desenvolvimento urbano. Como exemplo, cita-se o aumento do preço da terra gerando gentrificação e colocando a população cada vez mais longe e na periferia das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. O aumento da frota, principalmente de motos (com incremento de acidentes e congestionamentos), elevou o tempo de deslocamento diário da população acirrado também pelas maiores distâncias percorridas. O padrão de consumo da água, aliado às más gestões dos recursos hídricos, escancararam os limites da expansão urbana.

A percepção dos avanços, portanto, não ofusca a detecção de falhas e riscos constantes à sua efetividade. Para além dos efeitos colaterais citados, estão sob risco a representatividade

dos conselhos e sua efetiva atuação, a participação nos planos diretores e sua fiel consecução, a aplicação dos normativos legais e o planejamento urbano (atropelado pela agenda de investimento, principalmente federal).

Se na suposta situação de bonança já se apresentavam todos esses obstáculos, a conjuntura econômica e política atual do Brasil (inserida no contexto mundial de problemas socioeconômicos, devido ao Crash de 2008, e de recrudescimento das políticas sociais e da tolerância migratória, graças à preocupação com o terrorismo e à consequente migração de refugiados) induz ao vislumbre de um cenário negativo no curto e no médio prazos. Surge uma perspectiva de queda de preços de nossa principal pauta exportadora e sustento de muitos de nossos municípios (*commodities*: ferro, petróleo e soja), dúvidas quanto ao crescimento da demanda chinesa (grande comprador de nossas *commodities*), instabilidade política com o *impeachment* e a falta de governabilidade atual e em curto prazo, aumento de inflação, risco às políticas sociais, redução de investimento, crise fiscal (inclusive e principalmente municipal e estadual), retração do emprego, desaceleração da construção civil, aumento do tempo de aprovação e execução de obras, crise das grandes construtoras, crise na saúde (epidêmica).

Nesse contexto nacional e internacional, ao menos no curto e no médio prazos as perspectivas são desalentadoras, rebatendo na agenda urbana. Com sérios riscos de se cometer erros crassos, arrisca-se a supor o que esperar dos próximos vinte anos como temas relevantes relacionados à agenda de desenvolvimento urbano no Brasil. Para tal, usa-se como base a itemização consolidada dos assuntos indicados de forma mais detalhada nos 22 *issue papers* e nos 31 temas do relatório nacional. Poder-se-ia ter usado a análise itemizada dos *policy papers* (versão final das *policy units*), mas elas apresentam um nível de transversalidade e heterogeneidade de estrutura e organização que complexificam seu uso de forma mais sistemática em tópicos. Além disso, para acompanhamento a cada vinte anos, faz mais sentido usar uma estrutura mais particionada, ainda que cada um dos documentos de políticas tenha proposto indicadores que não necessariamente se rebatem direta e perfeitamente com as categorias específicas defendidas em sua estruturação. O quadro 2 resume análises do passado e "apostas" para o futuro.

As conclusões sobre a variação nos últimos vinte anos são praticamente todas derivadas do relatório nacional. As "previsões" são feitas assumindo-se totalmente o risco e com base na limitada visão de mundo que se tem hoje. O cenário desfavorável por vezes foi interpretado como oportunidade para elevar temas à agenda nacional, como o caso dos refugiados, do espaço público e das *smart cities*. No primeiro, frente à crise atual; no segundo, em uma aposta de ocupação das ruas pelos levantes e protestos que pode suscitar a apreensão da população pelo espaço que lhe é de direito. No caso das *smart cities*, a pouca importância dada pelo Brasil (e mesmo nos *policy papers*) não se deve à indiferença, mas ao posicionamento crítico à questão, que pode indicar uma contraproposta conceitual na adoção de um entendimento mais democrático e de uso da população para se apropriar da cidade.

Entre os temas já presentes na agenda, considera-se que cinco podem ter sua importância aumentada. A acessibilidade da cidade pelos idosos, em função da alteração prevista em nossa pirâmide etária, deve ser priorizada nos próximos vinte anos. Isso criará um mercado consumidor que terá cada vez mais força de pressão. Indiretamente, isso melhorará também as condições para as pessoas com deficiência e com dificuldade motora em geral. A consciência participativa é outra aposta, combinada com a já citada ocupação dos espaços públicos em uma referência direta à diversidade cultural e ao direito à cidade. As imposições ambientais já em curso, tanto no Brasil quanto internacionalmente, começaram a ter efeitos

em algumas cidades e se acredita que tendam a aumentar frente à escassez cada vez maior de recursos energéticos. Por sua vez, as epidemias, relacionadas em grande parte ao esgotamento sanitário e destino dos resíduos sólidos, devem elevar a importância do saneamento básico, que avançou nos últimos anos, mas tem um longo caminho a trilhar. Por fim, a história e o reconhecimento internacional têm demonstrado que somos legisladores acima da média na questão urbana, o que levaria a crer que assim continuaremos.

QUADRO 2

Vinte anos para trás e para frente: evolução e perspectivas da agenda urbana no Brasil

Categorização de temas pré-*policy papers* (37)	V	+ vinte anos			
		P	C	M	S
Garantir o planejamento e o projeto urbano sustentável.			X		
Aumentar a capacidade técnica para planejar e gerenciar as cidades.			X		
Melhorar a gestão da terra, inclusive o tratamento do espraiamento (*sprawl*) urbano.			X		
Espaço público.					X
Atender aos desafios da mobilidade urbana.		X			
Aumentar a produção de alimentos urbana e periurbana.			X		
Lidar com as conexões urbano-rurais.			X		
Lidar com a rápida urbanização.			X		
Migração e refugiados em áreas urbanas.					X
Atender às necessidades de jovens urbanos.		X			
Responder às necessidades das pessoas idosas e das pessoas com deficiência.				X	
Integrar gênero no desenvolvimento urbano.			X		
Aumentar a inclusão e a equidade social.		X			
Melhorar a segurança urbana.			X		
Cultura como eixo de desenvolvimento das cidades.			X		
Aprimorar a legislação urbana.				X	
Descentralização e fortalecimento de autoridades locais.			X		
Aprimorar a participação e os direitos humanos no desenvolvimento urbano.				X	
Melhorar o financiamento local municipal.		X			
Apoiar o desenvolvimento econômico local.		X			
Fortalecer e facilitar o acesso ao financiamento habitacional.		X			
Integrar a economia urbana na política nacional de desenvolvimento.			X		
Criar empregos e meios de vida decentes.			X		
Setor informal.		X			
Resiliência urbana.			X		
Ecossistemas urbanos e gestão de recursos.			X		
Poluição atmosférica.			X		
Redução de congestionamentos.		X			
Lidar com mudanças climáticas.			X		
Redução de riscos de desastres.			X		
Garantia de acesso sustentável à água potável.			X		
Garantia de acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem.				X	
Melhoria do acesso a energias domésticas limpas.				X	
Melhoria do acesso a meios de transporte sustentável.		X			
Cidades inteligentes.					X
Melhoria do acesso à habitação adequada.		X			
Melhoramento de favelas e prevenção de favelização.		X			

Elaboração dos autores.

Obs.: V – variação nos últimos vinte anos (vermelho: piorou; verde: melhorou). Previsões para os próximos vinte anos: P – piora; C – continuidade; M – melhora; S – surgimento (entrada efetiva na agenda urbana).

Sobre os outros temas, não se tem expectativa de grandes melhoras ou atenções, seja porque a história nos induz ao pessimismo, seja porque os fatores que por ventura o tivessem feito evoluir não parecem se perpetuar, ao menos até onde a "vista alcança". Como exemplo do primeiro caso inclui-se a violência urbana, que a despeito de apresentar indícios de redução para alguns grupos sociais, acirra-se para os grupos que de forma discriminatória sempre foram as maiores vítimas no Brasil: jovens negros. Para citar um tema de recente comoção nacional, inclui-se nesta avaliação o tema da resiliência e da redução de risco de desastres. Se sequer em um momento de comoção se consegue avançar efetivamente em soluções, parece válido supor que dificilmente se avançará neste tema.

As finanças municipais, a inclusão social, as necessidades da juventude urbana, o setor informal e do desenvolvimento econômico local parecem já ter vivido dias melhores sob um contexto que não parece se sustentar no curto e no médio prazos. Além destes, apesar da aposta no saneamento (via o esgotamento, mais que os resíduos sólidos e o acesso à água), as outras áreas setoriais urbanas (habitação e transporte e mobilidade) talvez já tenham vivido seus tempos de glória, mesmo que de forma simplória simplifique-se o sucesso apenas ao volume de recursos. Do mesmo modo, a urbanização (traduzida literalmente aqui como melhoramento) de "favelas", tão em voga nos anos 1990 e 2000, parece ter perdido fôlego a cada década. O outro lado da moeda (prevenção de favelização) parece nunca ter se efetivado.

A habitação não deve manter por muito tempo os vultuosos valores que recebeu nos últimos anos e ainda vai gerar as consequências do atropelamento do planejamento pelo mero investimento, com impactos tanto na qualidade de vida no geral quanto nos graves problemas de mobilidade ainda a serem experimentados de forma mais acintosa.

Além dos efeitos colaterais da implantação despreocupada de moradias, o transporte urbano, apesar das diretrizes da nova lei, não dá indícios de que irá priorizar o transporte coletivo e não motorizado.

Essas "premonições" sombrias, como qualquer projeção que se preze, não serve para verificações futurológicas, mas para chamar a atenção sobre aonde se pode chegar ao seguir o caminho que se está tomando no momento. Ou seja, não intenta indicar uma bolsa de apostas para o futuro, mas viabilizar que se corrijam rumos com o válido desejo de se perseguir sempre o desenvolvimento urbano em busca do direito à cidade em sua acepção mais ampla.