CAPÍTULO 1

A NOVA AGENDA URBANA E A GEOPOLÍTICA DAS CIDADES

Renato Balbim[1]

1 A PREPARAÇÃO PARA A HABITAT III

Em junho de 2014, o Ipea foi convidado pelo Conselho Nacional das Cidades a ser o relator do *Relatório brasileiro para a Habitat III*.[2] A partir desse momento, nos envolvemos na instigante tarefa de fomentar debates, buscar consensos e produzir informações, de maneira participativa, envolvendo o mais amplo conjunto da sociedade na formulação de um entendimento oficial do país sobre seu processo urbano nos últimos vinte anos, pós-Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat II), e sobre os compromissos brasileiros para os próximos vinte anos – ou seja, a contribuição oficial do país para a formulação do documento Nova Agenda Urbana (NAU).

Do ponto de vista da coordenação da relatoria desse processo, tivemos a oportunidade de acompanhar diversos debates ao longo dos dois anos de trabalho, não apenas na escala do Brasil e de sua complexidade federativa, mas também no diálogo com o Sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) e com instituições de outros países que participavam do mesmo processo em cada um dos seus lugares.

Tomando-se como base o conjunto de iniciativas que pudemos acompanhar ao longo do período 2014-2016, a participação na Habitat III e também em seu evento paralelo (Hacia un Habitat 3 Alternativo), bem como a continuidade do acompanhamento dos primeiros passos da NAU, propomos aqui um ensaio em certa medida ainda especulativo acerca dos possíveis rumos dessa agenda.

Se a fundamentação das hipóteses levantadas neste trabalho está, por um lado, ancorada na continuidade do acompanhamento dos processos, a fundamentação

---

1. Doutor em geografia humana pela Universidade de São Paulo (USP) e pós-doutor pela Planning, Policy and Design University of California Irvine e técnico de planejamento e pesquisa no Ipea. *E-mai*l: renato.balbim@ipea.gov.br.

2. A III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) foi realizada em Quito, Equador, entre 17 e 20 de outubro de 2016. Sucedendo as duas primeiras conferências Habitat, realizadas, respectivamente, em Vancouver, em 1976, e Istambul, em 1996. A Habitat III teve como resultado a aprovação da chamada Nova Agenda Urbana, documento de 22 páginas e 175 parágrafos numerados que contém a *Declaração de Quito sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis para todos*, composta por uma visão compartilhada pelos chefes de Estado signatários, seus princípios e compromissos e um chamado à ação. Em seguida, a agenda *Plano de implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana*, que, por sua vez, apresenta compromissos transformadores para o desenvolvimento urbano sustentável, bem como considerações sobre sua efetiva implementação e, por fim, sobre seu acompanhamento e sua revisão.

teórica e crítica que as embasa, por outro lado, está assentada nas referências a autores que vêm produzindo ou produziram notas e contribuições sobre a Nova Agenda Urbana e o processo da Habitat III.

Em especial, tomam-se como referência os diversos temas tratados no livro *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*, lançado em setembro de 2016, como uma das diversas contribuições do Ipea aos debates relacionados à Habitat III. Como organizador e editor do livro, pude aprofundar ideias e análises ao longo dos quinze capítulos produzidos por especialistas renomados de diversas áreas do conhecimento, que responderam ao convite de discorrer sobre um tema ainda novo nas ciências sociais, mas bastante presente nas negociações internacionais há séculos: o papel das cidades e dos temas urbanos nos acordos diplomáticos internacionais.

Durante a preparação para a Habitat III, tornou-se claro, ao menos aos nossos olhos, que disputas e acordos na escala internacional – temas conjunturais relacionados à produção da NAU – careciam de análises críticas a partir de uma ótica estrutural, tanto do ponto de vista global quanto a partir dos atores e de seus arranjos regionais ou locais.

Passados oito meses da realização da conferência, verifica-se que diversas das análises realizadas no contexto de sua preparação – muitas destas céticas quanto às possibilidades advindas do encontro – de fato parecem estar se realizando. A Nova Agenda Urbana – ainda mais que a *Declaração de Istambul*,[3] que apenas foi positivada cinco anos após a conferência – é um documento de princípios e diretrizes que não traz metas, tampouco meios para sua aplicação. Assim, ao que indicam várias das tratativas pós-Habitat III, tanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) quanto a *Agenda de ação para o clima* parecem orientar com maior precisão os rumos a serem tomados pelos Estados-nação nos anos vindouros.

2 HABITAT II E OS PARADOXOS DA AGENDA URBANA INTERNACIONAL

A conferência Habitat II, realizada em Istambul, em 1996, trouxe ao centro do debate internacional das cidades a questão do direito à moradia, reivindicação histórica de movimentos sociais e urgência global. Essa agenda foi acompanhada pela descentralização das políticas urbanas, uma bandeira também defendida por movimentos sociais, mas que "serviu como uma luva" às mais estruturadas correntes do neoliberalismo.[4]

3. A *Agenda Habitat pós-Istambul*, assim como a Nova Agenda Urbana, não somente contém uma declaração de princípios e objetivos, mas também traz um conjunto de compromissos assumidos pelos governos e, finalmente, estratégias para a implementação do plano de ação. Ainda assim, sua efetiva e objetiva aplicação só foi possível após o encontro "Istambul mais 5", quando foram estabelecidas metas e métricas para que se atingissem os objetivos da agenda.

4. Para mais informações, ver estudo de Balbim e Amanajás (2015).

A descentralização, preconizada na Habitat II e referendada nos acordos internacionais que se seguiram, mais que significar uma democratização da agenda e pauta urbana, serviu para o "enxugamento" do Estado-nação. *Pari passu*, agências e bancos internacionais de desenvolvimento ditaram políticas de produção industrial de habitação em massa, contrariando em muito as ideias de produção social da moradia e da cidade presentes na origem da luta pelo direito à moradia. A ideia emanada pelos bancos e pelas agências de fomento internacionais era não apenas de viabilizar habitação às famílias mais pobres nos países periféricos, mas também de constituir uma nova classe média, atrelada ao financiamento, com o compromisso dos países de constituir fundos para alimentar o sistema financeiro internacional. Esse momento poderia ser identificado, inclusive, como o início do processo de "commoditização" do espaço urbano,[5] necessitando para tanto de uma análise mais aprofundada dos documentos do Banco Mundial e outros previamente analisados.[6]

O que fica claro durante a conferência Habitat II é que a geopolítica das cidades constitui um campo de enorme complexidade, ao envolver interesses em temas diversos, públicos e privados, e em múltiplas escalas. Há também toda a sobreposição da agenda das cidades com outras agendas de grande vulto, em especial a agenda ambiental e a dos direitos humanos. Essa complexidade se dá em espaço de contradições aprofundadas particularmente em função das escalas suprarregional, internacional, nacional, subnacional, regional e local, sendo que os atores nacional e local (a cidade) se apresentam em cada uma das escalas, por vezes, com posições divergentes.

3 A CONSTITUIÇÃO DE UM ESPAÇO DE PODER

A análise dos diversos autores que compõem essa geopolítica das cidades supera em muito a apresentação de uma configuração espacial de redes transnacionais, nacionais e regionais de cidades, que pode parcialmente explicá-la.

Trata-se de analisar, sob diferentes perspectivas, a partir de formações socioespaciais e lugares diversos, a construção de um espaço de poder, de um mercado de reprodução do capital que se articula intensamente nas negociações entre nações e corporações, conformando um cenário geopolítico que envolve os distintos – no tempo e no espaço – processos de urbanização, que são a um só tempo inovadores e conservadores.

5. O processo de transformação da terra urbana em uma *commodity* está diretamente relacionado à financeirização da economia. Segundo dados do Banco Mundial, atualmente o crédito doméstico provido pelo setor financeiro em todo o mundo chega a 175% do produto interno bruto (PIB) global. Esse valor estava em 70% em 1960, e superou a marca de 100% em 1983. Ver o *site* do Banco Mundial, disponível em: <https://goo.gl/K5SQpe>. Acesso em: 19 jun. 2017.

6. Ver capítulo 6.

A inovação é devida, em grande parcela, aos processos de participação e produção social da cidade, que se multiplicam em todo o mundo e ganham escala e importância nas redes de poder. Esse movimento traz ao palco da diplomacia e dos acordos internacionais novos atores e diferentes mecanismos de valorização de posições e construção de tendências e acordos.

Não é por acaso que, a princípio, o Brasil teve papel de destaque na Habitat II e na preparação para a Habitat III, tendo como base seu histórico e seu *marketing* de participação social; um efetivo poder simbólico nos debates acerca do direito à cidade. Essa posição relativa do país e de seus atores na arena de negociações se reforçou ainda durante a preparação para a Habitat III, em função do processo participativo levado a cabo em escala nacional para a elaboração do relatório nacional para a ONU.

Mas o cenário geopolítico é também em grande medida conservador. Mecanismos tradicionais da diplomacia oficial estruturam acordos segundo lógicas dominantes dos Estados-nação e dos interesses corporativos ligados à terra urbana, como *commodity*, e ao comércio transnacional de serviços e tecnologias urbanas. Mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano – estabelecidos por uma ordem global vigente nos últimos quarenta anos, desde a Habitat I – apoiam-se na identificação precisa de problemas urbanos, bem como na definição e no reconhecimento internacional de princípios e até mesmo de direitos que viabilizariam a superação desse cenário, mas que, ao fim e ao cabo, não efetivam soluções estruturais, ao não romperem com modos e modelos da cidade exclusivamente capitalista, da cidade exclusivamente como mercadoria.

É amplamente reconhecido que bilhões de pessoas em todo o mundo sofrem por não terem acesso a serviços e direitos básicos na cidade, e que esse contingente só aumentou ao longo das últimas décadas. No entanto, os mecanismos de financiamento e produção da cidade carreados por organismos internacionais, compostos pelos Estados-nação e assimilados nos lugares, não logram transformar essa realidade.

Como ficou claro nos debates na Habitat III – sobretudo se levando em conta os debates ocorridos no fórum paralelo Hacia un Habitat 3 Alternativo, promovido pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) –, a agenda urbana da diplomacia dos Estados-nação é fadada ao insucesso, pois reconhecem-se os problemas, mas em nenhum momento se atua efetivamente nas causas. Para tanto, haveria de se romper com mecanismos macroeconômicos globais, em particular com o mercado financeiro e a concentração de terras.

Assim, surgem políticas paliativas e soluções técnicas, engendradas nas agências internacionais e nos países desenvolvidos e colocadas via cooperações, acordos e empréstimos internacionais. Essas políticas estão a serviço das novas formas de concentração fundiária nas cidades dos países pobres e em desenvolvimento.

4 A GEOPOLÍTICA DAS CIDADES

A falência de tais políticas está no cerne do nascimento de novas tensões (sociais e ambientais), e, com estas, novos atores e relações de forças. Uma nova diplomacia, que tem como base a geopolítica das cidades, já institui acordos, planos e projetos que pretendem transformar padrões de urbanização e de uso e preservação do meio ambiente.[7] Afinal, as formas desenvolvidas até o momento para lidar com o intenso e global processo de urbanização, para além de solucionar os problemas apontados, têm logrado êxito em perpetuar desafios.

Acessar serviços urbanos básicos, ter moradia digna, obter respeito e valorização dos direitos humanos na cidade e lidar com as migrações como fato social complexo são todos problemas de longo tempo reconhecidos, que historicamente justificam revisões de políticas e acordos internacionais e nacionais. Porém, a história revivida é a farsa necessária para a perpetuação de campos estruturados de poder. Assim como se produz mais alimentos que o necessário para alimentar toda a população mundial,[8] também sobram recursos financeiros e técnicos para enfrentar os desafios do acesso às condições básicas de urbanidade.

Novos problemas igualmente surgem nas cidades. Resultantes dos velhos desafios ou do aprofundamento de um modo de produção cada vez mais desigual e não condizente com os recursos naturais efetivamente disponíveis, segundo uma matriz sustentável. Avizinham-se nas cidades não apenas catástrofes naturais, mas também revoltas sociais, ou até mesmo revoluções potencializadas pela ubiquidade da tecnologia de informação e comunicação (TIC).

Descortinar a geopolítica das cidades passa, assim, pela compreensão de que certos novos problemas urbanos são produzidos intencionalmente como novidades, como modas. Quer em decorrência de avanços tecnológicos, quer de transformações impostas aos modos de vida segundo os interesses expropriatórios e especuladores da terra urbana, urgentes necessidades são produzidas nas cidades, assemelhando a busca de segurança no cotidiano a um mercado de consumo de objetos pessoais. Áreas de cidades por anos vazias, indisponibilizadas, retiradas do mercado, são colocadas, como por um passe de mágica, na ordem de prioridade máxima das políticas públicas. Fundos internacionais ofertam novos padrões de moradia, urgências em busca da felicidade em uma varanda *gourmet*. Projetos de acessibilidade, despoluições, revitalização e reestruturação urbana são vendidos pelo *marketing* de cidade como de interesse coletivo, apresentando ganhos para toda

7. Diversas são as redes de cidades que instituem acordos ainda mais progressistas que os Estados-nação, sobretudo na questão ambiental e dos direitos difusos. Entre outras, pode-se consultar a C40, que congrega as quarenta maiores cidades do mundo comprometidas sobre acordos ambientais. Outras iniciativas de cidades pretendem, inclusive, gerir o financiamento de projetos, superando a vinculação com os bancos nacionais e internacionais. Sobre esse tema específico, ver Fonds Mondiale de Développement des Villes (FMDV).

8. Disponível em: <http://www1.wfp.org/zero-hunger>.

a sociedade no mercado competitivo de cidades. Produzidas de maneira pontual, essas áreas aprofundam segregações e exclusões. A análise desse mercado global revela uma poderosa rede de privilégios, inclusive para adaptação das normas locais, o que contraria, em sua essência, a cidade democrática.

Da mesma forma, uma panaceia de artefatos técnicos vendidos mundo afora promete remediar problemas do trânsito, das poluições, dos riscos ambientais etc., antes ignorados. Ou, ainda, enormes massas de habitantes são removidas de seu modo de vida para apinharem-se em blocos de concreto, que surgem como cogumelos nas bordas de expansão das cidades, viabilizando os interesses financeiros e criando novos problemas, para os quais novas empresas e capitais apresentarão suas soluções. Quem sabe mais uma autoestrada; essa, agora, pedagiada.

A cidade, na atualidade, é, antes de mais nada, um grande mercado. Capturada pelos interesses do sistema financeiro e por sua inimaginável velocidade de troca, a cidade vê seu uso assegurado, antes de mais nada, como um serviço. Nessa perspectiva, o debate acerca do direito à cidade – como valor de uso, e não de troca (Lefebvre, 1968) – teria consequência apenas se tratado em perspectiva de libertação, de autonomia dos povos, em condição revolucionária dos modelos atuais, transformadora das estruturas sociais e econômicas de produção.

5 VELHOS DESAFIOS, NOVOS PROBLEMAS: HÁ ESPERANÇA NA BUSCA DE SOLUÇÕES

Fóruns mundiais como a Habitat ou as Conferências do Clima – ainda que críticos quanto aos resultados do modelo de desenvolvimento adotado, sem que efetivamente advoguem por rupturas ou mudanças estruturais – trazem em sua essência certa esperança no futuro. Esforços em torno de uma ética ou consciência planetária são bandeiras comuns nesses fóruns e fazem parte de seus resultados. Assinalar tal contradição na busca por soluções em um modo de produção que, a princípio, se sabe esgotado é relevante na medida crítica de análise dos limites previamente estabelecidos nos acordos e nas agendas globais.

Aqui e ali, depara-se com mecanismos e casos exemplares do que poderia ser feito em prol de uma cidade que valorizasse seu uso cotidiano e que assegurasse direitos básicos e humanos a todos os seus cidadãos. Há, por exemplo, esperança na construção de uma nova solidariedade, ou – como trata Ladislau Dowbor (2016) – esperança no resgate da dignidade dos excluídos como mecanismo de solução de problemas de todos os cidadãos. Resolver o problema do pobre é criar novas relações sociais, uma nova utopia que se avizinha. Solucionar o problema da saúde como mercadoria – que compra rins de jovens pobres na Índia para equipar cidadãos do primeiro mundo, como exemplificado – é resolver o problema do sistema de saúde de todos, a partir de uma perspectiva preventiva da saúde. Resolver

os problemas da commoditização da terra urbana, que relega milhares de pessoas a periferias pobres, é também enfrentar o modelo de urbanização que aprofunda crises e desastres ambientais que atingem indiscriminadamente ricos e pobres.

Se a erosão global e nacional da governança resulta no aprofundamento da desigualdade social e na destruição ambiental em proveito da concentração de riquezas de uma minoria, Dowbor (2016) também revela sua esperança no resgate de uma governança planetária, na qual os lugares terão papel fundamental na apresentação de soluções, sobretudo a partir do uso da tecnologia como vetor de conectividade. Segundo o autor, a gestão local está em pleno desenvolvimento, indo no sentido inverso da globalização, e exemplos de organização comunitária e produtiva local a partir da internet e suas conexões com mercados estrangeiros são inúmeros. Da mesma forma, contam-se diversos exemplos de comunidades multiplicando suas relações de solidariedade, produzindo localmente bens culturais expostos em escala global, instrumentalizando a transformação da dominante indústria do entretenimento e resgatando a cultura como elemento de identidade e transformação.

Diante de um contexto de enorme complexidade, para o qual o Estado-nação não mais tem respostas – atravessado que está pelas grandes corporações ou envolvido em macroproblemas na escala financeira global –, cotejar as oportunidades de transformação a partir das cidades, do lugar de vida, também traz esperança. Segundo Marcio Pochmann (2016), a atual crise do capitalismo e a análise de seu núcleo dinâmico – formado por não mais que trezentos subespaços subnacionais interligados – são contrapostas a novos exercícios do poder que se conectam para enfrentar no cotidiano as relações de trabalho, as questões ambientais etc., instituindo políticas sociais que geram fricções e relativizam a autonomia do comando global.

Porém, os processos hegemônicos de produção da "cidade corporativa", conceito emprestado de Milton Santos, evidenciam os limites colocados a essa relativa autonomia ou às agendas e aos acordos globais, afinal, como analisados (Fernandes e Figueiredo, 2016), estes não rompem com o modelo existente de relações entre Estados e corporações. Novas formas de gestão, assim como o papel das instituições internacionais que deveriam efetivar soluções estruturais, são criticamente reconhecidas em seu papel de perpetuação da lógica de acumulação do atual período histórico. Acordos e normas internacionais – construídos como fábulas – devem considerar os interesses, os limites e os constrangimentos do Sistema ONU, para que possam se efetivar como processos transformadores em período longo de desenvolvimento. A Nova Agenda Urbana revela, assim, riscos subjacentes àquilo que se poderia entender, à primeira vista, como avanços do processo. Situação similar tornou-se explícita após a Habitat II, quando se reconheceu o direito à moradia, transmutado nos anos posteriores em mais um instrumento da lógica de aprofundamento da acumulação do capital, via produção

global de conjuntos habitacionais e seu correlato: a ampliação da creditização da vida em escala planetária.

Até mesmo os casos exemplares de avanços na democratização do acesso à cidade convivem paralelamente com recuos resultantes de lógicas urbanas globais, segregadoras e excludentes em sua matriz. A perversidade do paradigma da cidade global, a competitividade de cidades, a cidade como mercadoria e os demais modelos preconizados por estratégias globais são temas que se revelam como falácia quando chegam aos lugares, sobretudo quando se analisam as cidades do sul global ou dos países menos desenvolvidos. A acumulação desigual e combinada tem nesses lugares a expressão mais concreta do que se costuma chamar de o "lado B". A análise das conferências Habitat anteriores evidencia a organização do cenário geopolítico de interesses nacionais e corporativos (Ferreira, 2016). As esperanças voltam-se para o exercício da cidadania e do poder local e seus avanços relativos. Avanços estes que não poderiam mais ser tratados a partir da perspectiva das *best practices*, mas sim como a generalização da produção de soluções locais em escala global, a partir da democratização do acesso às cúpulas decisórias, como reivindicado na Habitat III por movimentos sociais e representantes de cidades, claramente sub-representados.

O século XXI – que se iniciou sob a luz de grandes utopias, apresentadas, por exemplo, nos fóruns sociais mundiais – não resistiu à lógica desigual e combinada do processo de desenvolvimento, muitas vezes perversa na exclusão de parte considerável da população mundial, ao ponto de hoje vivermos incertezas acerca da evolução do próprio processo civilizatório. A desesperança – oriunda das crises econômicas, do aprofundamento das desigualdades e do aumento das guerras e dos deslocamentos forçados –[9] é em parte relativizada pela esperança no aprofundamento da democracia, no nascimento de novas formas políticas, expressas por movimentos sociais como o Ocupe, o Podemos, o Ciudadanos, o Syriza e o M5S. Entretanto, as contradições desses processos não escapam à análise acurada, sendo a potencialização de sentimentos nacionalistas e as antimigrações a face mais visível, presente inclusive em alguns desses movimentos.[10] Políticas de caráter segregacionista e xenofóbico avizinham-se e geram novos conflitos sociais. Questões que pareciam superadas ressurgem com peso ainda maior em um mundo de alta conectividade. O reforço do protagonismo local nas definições de caráter global, mais uma vez, é apontado

9. O dia 19 de junho é reconhecido como o Dia Mundial do Refugiado. Em 2017, esse dia foi marcado pela estarrecedora notícia que hoje temos o maior número de pessoas vítimas de deslocamentos forçados da história da humanidade. Segundo dados da Organização das Nações Unidas (ONU), são 65,3 milhões de pessoas (ONU, 2016). É relevante afirmar o papel histórico e preponderante das cidades no acolhimento e na manutenção dos imigrantes.

10. Questões relativas a imigrações e refugiados parecem superar a dicotomia política esquerda-direita. O nacionalismo e o populismo parecem jogar com maior força nesse campo. O atual exemplo do Brexit é importante de ser analisado nesse sentido. Sobre a posição dos partidos na Europa, ver Balfour (2016).

como um caminho na busca de soluções para problemas globais e por uma nova cidade (Bonduki, 2016).

6 A DIPLOMACIA DE CIDADES

O papel geopolítico das cidades e da participação social e comunitária em temas globais como migrações, paz, urbanização e meio ambiente institui uma diplomacia urbana (Balbim, 2016) que articula as cidades no debate e na construção de agendas globais, as quais invariavelmente se transfiguram em necessários acordos locais, muitos destes sob a égide dos organismos internacionais, das corporações e do Estado-nação, que impõem um modelo de urbanização, o que revela a incapacidade de rompimento com as lógicas desiguais e combinadas racionalizadoras desse processo. A cidade como mercadoria global é contraposta aos avanços locais relativos ao direito à cidade e ao exercício cotidiano da democracia. Como aconteceu na Habitat III, o direito à cidade é apresentado e saudado via casos exemplares (lógica das *best-practices*), e acaba por desaparecer na agenda dos Estados-nação. Entretanto, redes simultâneas e instantâneas, com vasta capacidade de processamento de informações, colaboram na revisão do cenário geopolítico urbano, o que configura a necessidade de estruturar não apenas uma nova diplomacia, mas também as bases para uma nova ordem global, a qual permita a efetiva inclusão dos novos bilhões de habitantes de assentamentos precários que o mundo conhecerá nas próximas décadas.

Pesquisas revelam que a análise da construção de ideários urbanos é essencial para o entendimento do campo geopolítico das cidades, na medida em que a produção do ideário urbano coordena as ações de investimento, as políticas públicas e até mesmo as pautas de lutas sociais. Assim, parece haver a necessidade de transformar o paradigma de circulação internacional de ideias, com o objetivo de reconhecer os limites da dependência e valorizar a riqueza da interdependência na produção do conhecimento e das soluções urbanas (Klink, 2016).

Nesse sentido, alguma esperança surge na possibilidade de construção de um novo ideário urbano, mais includente, pois seria produzido pela diversidade daqueles que efetivamente vivem a cidade, resultante do engajamento social via integração de TICs, que amplia – inclusive em nível global – a escala dos processos participativos (Allegretti, Tang e Secchi, 2016). Como revelado, a capacidade de influenciar processos globais e aprofundar o exercício da democracia é, então, conceitual e praticamente analisada. O compartilhamento de ideias como meio de assegurar a efetiva participação social, capaz de transformar processos, é, de certa maneira, similar à interdependência das relações na produção de novos discursos, visões e processos urbanos.

A cooperação entre cidades e a cooperação entre cidades e Estados-nação – além das inovações na gestão urbana para o cumprimento de acordos internacionais, como os ODS ou até mesmo a Nova Agenda Urbana – efetivam uma nova diplomacia de cidades, como instrumento que poderia rever estruturas de poder há décadas comprometidas com o atual e ultrapassado modelo de desenvolvimento urbano. Diálogos possíveis entre os ODS e a Nova Agenda, assim como o sucesso na implementação dessas agendas, passam por uma revisão da governança mundial associada a esses temas, trazendo para o âmbito da ONU – ou seja, para o espaço da diplomacia dos Estados-nação – tanto os governos locais e regionais quanto os movimentos sociais (Resende e Krause, 2016).

7 DIREITO À CIDADE: DIREITO A CIDADES SUSTENTÁVEIS – CIDADE PARA TODOS

Apesar de o direito à cidade ter sido abordado nos documentos técnicos preparatórios da conferência Habitat III (*policy unit* I), como tratado no capítulo 1 deste livro, ao fim e ao cabo, o termo e sua concepção não são reconhecidos na *Nova agenda*. Assim como aconteceu com o relatório oficial do Brasil para a Habitat III, no fim das contas, achou-se uma maneira de se tratar da temática sem que se reconhecessem e assegurassem os valores que a estruturam.

A expressão "direito à cidade", atualmente, remete imediatamente tanto às formulações marxistas-lefebvrianas quanto aos diversos documentos produzidos nas últimas décadas por organizações e movimentos internacionais que lutam pela transformação do modelo de urbanização baseado na terra e na cidade primeiramente como uma *commodity*, logo, como um negócio.

No *Relatório brasileiro para a Habitat III*, a expressão "direito à cidade" foi substituída pela expressão "direito a cidades sustentáveis", conforme aparece no Estatuto da Cidade. Porém, a ideia de direito à cidade expressa nesta lei sintetiza um rol de direitos, não se configurando ontologicamente como um novo direito a ser adquirido e implementado.

O direito à cidade é, entretanto, difuso e coletivo, de natureza indivisível, de que são titulares todos os habitantes da cidade, das gerações presentes e futuras. Sendo assim, ao citar o entendimento de conjunto de direitos, abdica-se de definir singularmente o direito à cidade, que orientaria uma nova visão de produção e apropriação do espaço urbano, essência e fundamento do entendimento teórico e filosófico que embasa a discussão da expressão desde seu nascedouro, e que está presente nos mais diversos documentos já produzidos coletivamente sobre o tema.

Essa argumentação vai no sentido do item 9 das reflexões de Borja e Carrion (2016) sobre o *Manifesto por um Habitat III alternativo*. Como sintetizam os autores, o direito à cidade não é um catálogo de direitos.

> *El derecho a la ciudad, tal como há sido expuesto por sus principales teóricos y por los líderes sociales, no disimula su vocación de promover una transformación radical de la ciudad y de la organización del territorio. Cuestiona el derecho de propiedad, no acepta la gestión privada de los bienes comunes y de los servicios de interés común, se opone al productivismo a costa del medio ambiente y de los recursos básicos, propone una democracia deliberativa y limitativa de las instituciones de representación en favor de formas de gobierno y gestión cívicas, prioriza los objetivos de igualdad y libertad, de reconocimiento por igual de todos los habitantes de un territorio, etc.* (Boria e Carrion, 2016).

Sendo assim, compreende-se que, na Nova Agenda Urbana, o direito à cidade apareça apenas uma vez, no item 11, que trata da visão compartilhada de cidade.[11] É relevante notar ainda que o termo não é apresentado como integrante da visão compartilhada dos signatários, mas sim como o esforço de alguns governos em apresentar uma síntese da "visão compartilhada" entre os países.

Decorre, assim, que o direito à cidade não é reconhecido nos documentos vinculantes entre países – ou seja, na NAU, nesse caso. Isso se deve, entre outros motivos, ao fato de que seu reconhecimento acarretaria o rompimento com o modelo urbano funcionalista, excludente e segregador, inaugurado no século XIX e que vem se metamorfoseando ao longo do tempo. O exercício do direito à cidade implica o reconhecimento da dimensão do cotidiano, a desalienação da sociedade, bem como, inclusive e em última instância, a revisão da democracia representativa, uma vez que até mesmo a concepção de cidade e do exercício da política estaria atrelada aos seus espaços públicos.

Para alguns, portanto, o parco avanço obtido no campo da geopolítica das nações não impede que essa conquista seja significativa, "principalmente considerando que o direito à cidade é uma proposta que desafia não só o modelo econômico e social dominante, o capitalismo, mas também desafia o conceito de Estado-Nação, a saber, a identidade dos próprios membros que compõem a ONU" (Alomar, 2017).

Chegamos, então, à ideia de "cidade para todos", expressão utilizada pela ONU para abrir a Nova Agenda Urbana e que, a princípio, não encontra qualquer formulação teórica, metodológica ou até mesmo política quanto a seu efetivo significado e amplitude. Entretanto, a *Nova agenda*, em seu item 11, define o escopo desse termo como

11. "Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas" (Nova Agenda Urbana, item 11).

> (...) referente à fruição e ao uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos (Nova Agenda Urbana, item 11).

Do ponto de vista do autor deste trabalho, não obstante a concordância com os princípios de fruição, inclusão e não discriminação em um ambiente justo, seguro, saudável, acessível, resiliente e sustentável, a visão compartilhada entre os países não avança na transformação do modelo urbano vigente, uma vez que se estrutura exclusivamente no uso e na produção da cidade. Trata-se de visão mercantilista, não se referindo, em momento algum, à apropriação que se possa fazer desse bem coletivo maior da humanidade.

Ou melhor, a Nova Agenda Urbana faz referência, sim, à apropriação dos benefícios da urbanização, apenas uma vez, no seu item 132, desde que "ancorados pelo princípio da apropriação nacional", seja isso lá o que for. Porém, é evidente que não se trata de uma apropriação coletiva, tampouco redistributiva, que pudesse se contrapor aos mecanismos de concentração de riquezas instituídos pelo mercado de terras urbanizadas.

8 O QUE SE ESPERAR DA NAU

Entre diversos outros aspectos aqui tratados, verifica-se que a solução para o enfrentamento estrutural dos problemas urbanos não está na falta de recursos humanos, técnicos, tampouco financeiros. Ao contrário, sobram recursos financeiros em paraísos fiscais, bem como recursos técnicos e humanos nos mais diversos países e em organizações internacionais dispostos a respeitar os modos de vida de cada lugar.

Trata-se, sobretudo, de instituir uma nova governança urbana, tema enfrentado pela NAU pontualmente (itens 89 e 105) e relacionado apenas à escala nacional e à implementação de suas políticas nos entes locais, "subsidiariamente", e com os riscos envolvidos nesse modelo. Tais riscos são, em especial, concernentes à competição entre cidades.

Entende-se, entretanto, que – em um mundo essencialmente urbano, em que as cidades concentram não apenas suas mazelas, mas também as oportunidades de superação – a necessidade de iniciar a estruturação de um inovador aparato de governança urbana, aos moldes daquilo que se fez no início do século passado com a Organização Internacional do Trabalho (OIT),[12] se impõe. A governança de um mundo essencialmente urbano deverá assimilar as já atuais inúmeras redes

12. Criada em busca de um bem maior, a paz universal, e até hoje a única agência tripartite da ONU, formada por governos, empregadores e trabalhadores.

internacionais de cidades, as experiências de organizações como a United Cities and Local Governments (CGLU), bem como as iniciativas de financiamento específicos por e para cidades, como já é o caso do Fonds Mondiale de Développement des Villes (FMDV).

Uma nova governança urbana deve superar os limites de uma agência da ONU – no caso, o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat – em inglês, United Nations Human Settlements Programme) –, constituída apenas por Estados-nação, e trabalhar com atores diversos tanto em escala global quanto regional, nacional e local. Entende-se que, assim como reivindicam as redes de cidades e os movimentos sociais organizados internacionalmente, a assimilação de novos atores e interesses poderia transformar a alocação dos bens e recursos, bem como criar inovações, o que efetivaria, enfim, transformações estruturais relativas aos problemas urbanos, tanto os novos quanto os velhos.

Há evidente processo decisório político a ser enfrentado. Para que isso ocorra, fica claro que a correlação de forças na arena geopolítica das cidades deve ser transformada. Comunicação e informação podem ser caminhos de efetivação da necessária (re)aproximação da política com a *polis*, mais claro fica que comunicação e informação, como produtos de um mercado global – representado pelas *smart-cities* –, não respondem aos interesses da democratização do acesso ao espaço urbano, ou à efetivação do direito à cidade. Novamente, a cidade é tratada aqui como mercadoria, serviços urbanos.

Enfim, rever o papel do Estado-nação na produção e na gestão urbana, descentralizar recursos, aprofundar a participação social e democratizar o domínio da diplomacia parecem também ser medidas que diversos autores concordam e defendem, a partir de seus campos de trabalho.

A leitura da visão compartilhada da NAU demonstra que a incorporação da noção de direito à cidade, ainda que festejada por seus defensores, foi muito limitada, não se caracterizando como uma visão universal – esta, sim, consubstanciada no lema genérico *cities for all*, compreendendo tanto a qualidade de vida de seus habitantes como sua prosperidade.

Os compromissos da Nova Agenda Urbana estão refletidos em uma série de verbos, dos quais o mais empregado é comprometer-se (*commit*), seguido de outros, muito frequentes, como promover, assegurar, encorajar, reconhecer etc., e de verbos pouco frequentes, como mobilizar e tomar medidas. Evidencia-se o que deveria ser feito, mas sem explicitar como nem quando – ou o que deveria ser mais prioritário –, nem quem deverá assumir responsabilidades para sua execução, tampouco havendo menções sobre os meios para seu financiamento. A propósito, além da escala nacional, os entes subnacionais e os governos e as instituições locais

também são lembrados muitas vezes pela NAU, a qual, não obstante, pouco esclarece sobre as formas de cooperação que serão necessárias para sua implementação.

Uma análise da presença e da ausência de qualificadores das cidades na Nova Agenda Urbana mostra que o termo "justiça" não aparece nenhuma vez, e há apenas uma menção a "cidades justas", sem nenhum detalhamento. Muito mais frequentes são as menções a outras características desejadas: acessíveis, tanto física como economicamente (*affordable*); saudáveis e resilientes; seguras; e, sobretudo, sustentáveis – conceito de uso tão universal quanto se mostra esvaziado de significados. Aliás, foi notória a restrição a temas polêmicos na NAU, o que pode, de imediato, sugerir seu fracasso súbito sob a ótica daqueles que efetivamente esperam transformações no espaço urbano.

Durante o longo processo participativo de elaboração do *Relatório brasileiro para a Habitat III*, os acordos que foram sendo realizados entre atores múltiplos, o reconhecimento de interesses e posições de outros países também envolvidos nesse processo, além do papel de organizações multilaterais, corporações e organizações não governamentais (ONGs) – representando, no plano internacional, movimentos sociais de base –, descortinaram parcela da atual configuração internacional do poder e de seus interesses presentes nas cidades. Poderes e interesses relacionados à urbanização, aos direitos humanos, bem como à prestação de serviços urbanos, concernentes ao modo de vida urbano, ao comércio de tecnologias, à presença de produtos globais, moda, cultura etc.

No momento anterior à Habitat III – mas sobretudo agora, passados seis meses do evento e analisados seus principais documentos –, percebe-se, por exemplo, a forte presença de empresas de tecnologia no comando dos destinos da NAU. A ideia de *smart cities*, em certa medida já antiga, foi, pela primeira vez, referendada em uma conferência da ONU. Diversas foram as mesas de debate sobre o tema durante a conferência, com a presença de bancos, companhias e consultores internacionais. A ideia de *smart cities* faz parte dos documentos finais e é apresentada como uma das soluções para inúmeros problemas, nos mais diversos contextos urbanos.

A feira de expositores durante o evento, por exemplo, teve forte presença de companhias e bancos internacionais, 37 de 141 expositores, interessados em apresentar temáticas similares. A título de exemplo, os termos "informação", "comunicação" e "tecnologia" aparecem 41 vezes no texto final da NAU, enquanto o termo "direito" é encontrado apenas 23 vezes. É exemplar também como vários compromissos assumidos são claras intenções de reconhecimento e/ou abertura de mercados; outros são relativizados pelo uso frequente, em 36 dos 170 itens da agenda, da expressão "quando cabível".

Ao imperar a gramática dos negócios urbanos, o papel das Nações Unidas na construção de agendas multidimensionais é questionado, revelando-se uma geopolítica

fortemente hierárquica, com protagonismo de governos nacionais, bem como suas assimetrias e grupos econômicos específicos, com poder de ação multidimensional.

A atual geografia internacional de cidades pode ser assim evidenciada a partir da análise da produção do espaço urbano, visto de acordo com as formas que adquire, os processos que enseja e seus conteúdos. Dessa forma, compõe-se uma estrutura global de desenvolvimento desigual e combinado, bem como segregador e excludente.

No lugar, as estruturas globais capitalistas de apropriação e concentração de riquezas revelam-se na segregação socioespacial, em uma geografia, sob vários aspectos, perversa, com ênfase nos países periféricos, mas não apenas. Trata-se de uma geografia de futuro sombrio para as cidades, caso não sejam revistos os alicerces do modelo de urbanização mundial.

REFERÊNCIAS

ALLEGRETTI, G.; TANG, A.; SECCHI, M. Escalas híbridas de engajamento social: como a integração de tecnologias da informação e comunicação pode ampliar a escala de processos participativos? Observações de duas experiências internacionais. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. *In*: ENANPUR – SESSÃO TEMÁTICA 10: PERSPECTIVAS PARA O PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 27., 2017, São Paulo. **Anais**... São Paulo: Anpur, maio 2017.

BALBIM, R. Diplomacia urbana: agendas globais, acordos locais. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

BALBIM, R.; AMANAJÁS, R. Acordos internacionais e o direito à cidade: notícias do Brasil para a Habitat III. *In*: SOUZA, A. M.; MIRANDA, P. (Eds.). **Brasil em desenvolvimento 2015**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, Ipea, 2015.

BALFOUR, R. **Europe´s troublemakers**: the populist challenge to foreign policy. Bruxelas: EPC, 2016.

BONDUKI, N. Uma nova agenda de desenvolvimento urbano é possível? Um olhar a partir do Brasil. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

BORJA, J.; CARRION, F. Reflexiones en torno al Manifiesto por un Habitat 3 alternativo. **Plataforma Urbana**, out. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/9qeCBj>.

DOWBOR, L. Políticas urbanas e participação: o resgate da democracia pela base. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

FERNANDES, A.; FIGUEIREDO, G. C. Cidade corporativa, ações internacionais e a luta pelo direito à cidade: desafios colocados à Habitat III. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

FERREIRA, J. S. W. Avanços e recuos na questão urbana rumo ao Habitat III. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

KLINK, J. Trajetórias urbanas: circulação de ideias e construção de agendas no sul global – limites e potencialidades da Habitat III. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

LEFEBVRE, H. **Le droit à la ville**. Paris: Éditions Anthropos, 1968.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Acnur: deslocamento forçado atinge recorde global e afeta 65,3 milhões de pessoas. **ONUBR**, 20 jun. 2016. Disponível em: <https://goo.gl/M8WoqT>. Acesso em: 21 jul. 2017.

POCHMANN, M. Promessas desfeitas: notas introdutórias. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

RESENDE, L. F. L.; KRAUSE, C. Contribuições dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para uma Nova Agenda Urbana. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.