

A NOVA AGENDA URBANA E A PROSPERIDADE DAS CIDADES

Cleandro Krause¹

Em outubro de 2016, realizou-se, em Quito, a III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III). Ao final da conferência, as delegações dos Estados-membros aderiram à Nova Agenda Urbana (NAU), documento que estabelece como as cidades deverão ser planejadas e geridas, de modo a melhor promover a urbanização sustentável, nos próximos vinte anos.

A NAU é, conforme Joan Clos, ex-prefeito de Barcelona, secretário-geral da Conferência e diretor-executivo do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), uma extensão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, à qual, no ano anterior, já haviam aderido 193 Estados-membros. A Agenda 2030, contendo dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reconheceu que “a força das cidades (...) será o motor para o crescimento sustentável no futuro, um conceito que tem sua ênfase reforçada na Nova Agenda Urbana” (New..., 2016, tradução nossa).

A NAU, com o subtítulo de Declaração de Quito sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Humanos para Todos, é composta por 175 parágrafos, que trazem, inicialmente, uma visão comum, princípios e compromissos e um chamado à ação. Segue-se então um plano de implementação da Agenda. Como o próprio subtítulo já antecipa, a ocorrência da palavra *sustentáveis* é efetivamente alta. E a amplitude de seu uso demarca expectativas de durabilidade e conservação de riquezas, recursos, ativos etc.

Palavras que se associam diretamente a algum sentido econômico aparecem com bastante frequência: recursos (financeiros, humanos etc., sem contar as menções a recursos naturais, terra etc.), dezessete vezes; valor (criação, captura, cadeias etc.), quinze vezes; produtividade, dez vezes; prosperidade, seis vezes; propriedade, cinco vezes. Uma palavra que, na língua inglesa, vincula acesso à capacidade de pagamento é aquela que tem o maior número de menções: *affordable* aparece 24 vezes, junto a água e esgoto, habitação e terrenos, energia, transportes... enfim, a cidade como um todo. Sua alta frequência não deixa dúvidas: a NAU é uma agenda de economia urbana.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.
E-mail: <cleandro.krause@ipea.gov.br>.

As menções que vinculam acesso a capacidade de pagamento – que podemos traduzir como *solvabilidade* – não aparecem de modo isolado, portanto, mas fazem referência a bens e serviços.

Tomando-se a habitação, que tem centralidade na NAU (New..., 2016), características desejáveis também aparecem junto à solvabilidade, por meio de adjetivos: adequada, acessível, eficiente (quanto ao uso de recursos), segura, resiliente, bem conectada e bem localizada (§ 32). Sublinha-se que a provisão de habitação deve atender a diferentes grupos de renda na sociedade, considerando a integração socioeconômica e cultural de comunidades marginalizadas, sem-teto e em situações de vulnerabilidade, de modo a prevenir a segregação (§ 33). E reitera-se que a habitação e outros serviços devem responder às necessidades de mulheres, crianças e jovens, idosos e pessoas com deficiências, migrantes, indígenas etc., encorajando-se a eliminação de barreiras físicas, legais, institucionais e socioeconômicas (§ 34). É claro que esses três parágrafos, apresentados em sequência, promovem fortes conteúdos sociais da NAU para a habitação, mas a solvabilidade encontra-se sempre presente entre eles.

Portanto, ao referir-se a um conjunto de características desejáveis para as cidades e os assentamentos humanos, a NAU associa a solvabilidade ao direito à cidade. Isso está evidenciado no § 11 da NAU, que define uma visão comum de seus signatários, devendo-se garantir que os habitantes estejam aptos a habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, solváveis (*affordable*), resilientes e sustentáveis, de modo a promover a prosperidade e a qualidade de vida para todos.

Sublinha-se que essa visão é referida, por alguns governos nacionais e locais, como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e cartas – como é o caso do Brasil.

A menção da NAU a esse tema não se encerra apenas na própria Agenda, pois os conteúdos de marcos jurídicos urbanos nacionais nela previstos têm relação direta com o reconhecimento do direito à cidade. Ao analisar os conteúdos propostos pela NAU para esses marcos jurídicos, ou seja, para leis nacionais de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, Montandon (2017) aponta que

alguns deles são nitidamente voltados à superação das carências e problemas urbanos, com forte compromisso de tutela de direitos humanos e sociais, condicionamento da propriedade da terra ao cumprimento de sua função social e reconhecimento da existência dos pobres no território (Montandon, 2017, p. 14).

Segundo o autor, alguns marcos jurídicos existentes, como o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, podem ser considerados parte de uma nova ordem jurídica e urbanística, por incorporarem esses conteúdos, em alguma medida, como referência conceitual.

Portanto, no Brasil, estamos hoje sob a vigência de uma lei nacional de desenvolvimento urbano que, ao prever o direito a cidades sustentáveis, certamente é parte de uma nova ordem jurídica e urbanística. Ainda que prosperidade, solvabilidade ou outros termos de mais forte cunho econômico não estejam nomeados no Estatuto da Cidade, o fato é que eles têm uso frequente na NAU, ela própria a culminação de uma nova ordem jurídica e urbanística.

Isto posto, supomos que alguns elementos de uma “velha agenda” tenham sido reintroduzidos na NAU e, nela, ganhado destaque. Afinal, não é novidade que, historicamente, a efetivação do direito à cidade, num sentido que abarca as condições de acesso aos serviços urbanos, só tenha sido concedida a quem dispusesse da capacidade de pagamento requerida.

Cabe, então, perguntar: em que medida uma “nova ordem” incorpora – ou dá sobrevida – aos elementos de uma hipotética “velha ordem” jurídica e urbanística?

Um *discurso* da prosperidade mostra-se hegemônico: assim como é difícil desvincular prosperidade e solvabilidade, também é difícil negar o senso comum de que a prosperidade tenha sido sempre uma característica desejável das cidades. Trata-se de uma categoria ampla o bastante para atravessar as classes sociais, abarcando tanto o capital como o trabalho, tanto os bens comuns como a riqueza privada. Se esse discurso conta com um consenso na sociedade, quem poderá *reprovar* a prosperidade?

Atualmente, a noção de prosperidade parece estar em disputa: a chamada “Iniciativa das Cidades Prósperas” da UN-Habitat considera que “a cidade é a casa da prosperidade, mas há *uma noção distorcida de prosperidade* identificando-a com uma abordagem puramente financeira, como um padrão de acumulação de riqueza”, o que gerou especulação imobiliária, dispersão e desigualdades que resultaram, por sua vez, em “distorções na forma e na função das cidades, graves danos ambientais e em regimes financeiros insustentáveis” (UN-Habitat, 2015, p. 13, grifo nosso).

Pensamos que a noção distorcida de prosperidade apontada nesse documento das Nações Unidas corresponda justamente à produção do espaço urbano que se tornou hegemônica no Brasil.

Colocamos, por fim, perguntas orientadoras para lidar com um problema geral da prosperidade nas cidades, ao mesmo tempo em que acompanharemos a implementação da NAU. Como poderá uma forte e, talvez, exclusiva associação entre prosperidade e crescimento econômico ser contestada? A NAU – em que, como visto, permanecem presentes noções de prosperidade e de acesso a serviços condicionado à capacidade de pagamento dos usuários – será capaz disso ou apenas reforçará o *status quo*? Conseguirá o discurso da prosperidade incorporar princípios ligados à sustentabilidade ambiental e à redistribuição de benefícios e oportunidades, superando-se uma conotação dominante da palavra à acumulação de riquezas? A sociedade civil e o Estado estarão dispostos a apoiar e a conviver com essa transformação?

REFERÊNCIAS

MONTANDON, D. T. Introdução. *In*: CITIES ALLIANCE. **Uma visão geral das leis nacionais urbanas na América Latina e Caribe**: estudos de caso do Brasil, Colômbia e Equador. São Paulo: Cities Alliance; Publisher Brasil, 2017. p. 12-15.

NEW urban agenda adopted at Habitat III. UN Habitat, Nairobi (Kenia), **UN Habitat**, Kenia, 21 out. 2016. Disponível em: <<https://unhabitat.org/new-urban-agenda-adopted-at-habitat-iii/>>. Acesso em: 13 nov. 2018.

UN-HABITAT – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS. **Iniciativa das cidades prósperas e com futuro** – Fortaleza. Rio de Janeiro: UN-Habitat, 2015. 108 p.