

ASSENTAMENTOS HUMANOS COMO TEMÁTICA GLOBAL: CONFERÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT)

Charles Serra Tabarin

Aluno do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Estadual de Campinas

RESUMO

Com o crescimento exponencial da população mundial e a intensificação do fenômeno da urbanização no século XX e início do século XXI emergiram discussões sobre a degradação da qualidade de vida nas cidades, gerando pautas acerca de questões como a moradia, infraestrutura, saneamento básico e meio ambiente. Os debates sobre a urbanização extrapolam os limites dos Estados-nação e ascendem à escala internacional com a criação do grupo Clube de Roma (1968). E, posteriormente, são incorporados à agenda ONU, com a viabilização da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em Vancouver, em 1976, que tem continuidade com as conferências em Istambul e Quito, em 1996 e 2016, respectivamente. Dessa forma, o presente trabalho tem como objetivo averiguar a questão urbana como problemática global em um contexto de interdependência complexa. Além disso, busca analisar o papel da ONU em discussões de temáticas sociais, bem como os atores envolvidos nas Conferências, e a participação e acordos justificados pela teoria do *soft power*. Os documentos resultantes das Conferências são considerados genéricos, já que são frutos da construção de consensos entre diferentes países com culturas, religiões, políticas e economias distintas. Também é importante destacar que os acordos não são obrigações aos Estados, mas exercem certa pressão política, que pode resultar em obrigações jurídicas. Uma das razões para o comprometimento dos países com as agendas urbanas é justificado com a teoria do *soft power*, na qual os países estabelecem uma relação de intercâmbio, viabilizando a influência e atratividade sobre outros atores, sem o uso da força (*hard power*). Por fim, destaca-se a importância das conferências internacionais sobre a questão urbana, com reflexo na construção da opinião pública sobre a responsabilidade pelas cidades, e como ferramentas poderosas aos governos que aceitam os compromissos, refletindo-se em marcos de políticas públicas globais, nacionais e locais.

Palavras-chave: Assentamentos humanos; ONU; *soft power*.

1. INTRODUÇÃO

O mundo está cada vez mais urbano e isso não se restringe mais ao mundo desenvolvido. Segundo a ONU, em 2030 todas as regiões em desenvolvimento, incluindo Ásia e África, terão mais pessoas morando em áreas urbanas do que no campo. Essa tendência é observada desde a primeira metade do século XX, na qual a expansão demográfica teve o crescimento mais rápido nas cidades do mundo todo. Atualmente, aproximadamente 54% da população mundial reside em cidades, porcentagem que alcançará 66% em 2050, de acordo com as Nações Unidas (2012).

Com o crescimento exponencial da população mundial e a intensificação do fenômeno da urbanização no século XX e início do século XXI emergiram discussões sobre a degradação da qualidade de vida nas cidades, especialmente nas metrópoles, gerando pautas acerca de questões como a moradia, infraestrutura, saneamento básico e meio ambiente.

Os debates sobre a urbanização extrapolam os limites dos Estados-nação e ascendem à escala internacional com a criação do grupo Clube de Roma. O grupo, fundado em 1968 por um grupo de pessoas (cientistas, educadores, economistas, funcionários públicos) representando dez países, discutiu e elaborou um relatório com o objetivo de examinar problemas inerentes a todas as sociedades, especialmente relacionados ao ambiente: pobreza e abundância, deterioração do meio ambiente, não confiança nas instituições, expansão urbana, insegurança no emprego, alienação da juventude, rejeição aos valores tradicionais, inflação e outros problemas econômicos (ANTONUCCI, KATO, ZIONI, ALVIM, 2009). Foi a primeira discussão sobre questões urbanas em escala internacional.

Com aumento desproporcional dos problemas mundiais, entre os quais os envolvendo as cidades, Organizações Internacionais absorvem essa causa e secretários-gerais da Organização das Nações Unidas, entre eles Maha U Thant e Kurt Waldheim¹, estendem esse debate e as preocupações à organização, viabilizando a Conferência de Vancouver, de 1976. (ANTONUCCI, 2009). Dessa forma, "Kurt Waldheim tentou exercer o papel de mediador entre os interesses das grandes potências e os do Terceiro Mundo, inaugurando e participando de uma série de conferências da ONU cujos focos eram os problemas mundiais emergentes (ANTONUCCI, 2010, p. 24)

A Conferência de Vancouver ou Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) realizou-se entre os dias 31 de maio e 11 de junho de 1976, na cidade

¹ Maha Thray Sithu U Thant foi o terceiro Secretário-geral das Nações Unidas, com dois mandatos entre 1962 e 1971. Já Kurt Josef Waldheim foi Secretário-geral da ONU de 1972 a 1981.

canadense referida. O encontro resultou na “Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos”, documento que agrupa as principais questões tratadas no evento. Na primeira edição da Conferência, “os Estados reconheceram o explosivo crescimento demográfico e a urbanização como fenômenos em escala mundial e a necessidade de reflexão sobre esse processo e seus problemas” (IPEA, 2016, p. 9).

O Habitat I se baseou na crença de um Estado central forte e regulador, capaz de enfrentar os problemas urbanos emergidos nos anos 1970, em um contexto histórico de políticas keynesianas, garantindo a ordem econômica mundial estabelecida.

Na Declaração de Vancouver, um dos documentos resultantes do Habitat I, juntamente com o Plano de Ação de Vancouver, estabelece dezenove diretrizes gerais que visam a melhoria da qualidade de vida através de uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico (BIAU, 2006).

Já a segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (ou Habitat II) ocorreu em Istambul, na Turquia, no ano de 1996, ganhando grande repercussão, seguindo na linha da Rio-92², assim “as discussões giraram em torno da questão urbano-ambiental, ao definir a sustentabilidade como princípio, e os assentamentos humanos sustentáveis como objetivo a ser perseguido” (ANTONUCCI, 2010, p. 45). Ao traçar o debate com outros órgãos, não somente governamentais, o Habitat II exaltou a descentralização agregando e possibilitando a participação dos governos locais, organizações não governamentais, movimentos populares, sindicatos, parlamentares e acadêmicos, sem intermédio do poder estatal.

Nessa edição, a urbanização passou a ser vista como uma oportunidade, e as cidades, enquanto vetores de desenvolvimento (ANTONUCCI, 2009). O Habitat II adotou dois grandes objetivos: Moradias Adequadas para Todos (Direito à moradia) e Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização.

Por fim, a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) foi realizada em 2016, na cidade de Quito, no Equador. Buscou a discussão de uma Nova Agenda Urbana, ainda almejando a urbanização sustentável. Entre as principais disposições do documento chamado de “Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos”, está a igualdade de oportunidades para todos; o fim da discriminação; a importância das cidades mais limpas; a

² A Rio-92 ou Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento foi uma conferência de chefes de estado organizada pelas Nações Unidas com o objetivo de debater os problemas ambientais mundiais.

redução das emissões de carbono; o respeito pleno aos direitos dos refugiados e migrantes; a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade, entre outras. A Conferência e sua preparação contaram com a participação de diversos atores, como Estados-Membros, organizações multilaterais, governos locais, setor privado, sociedade civil e Organizações Não-Governamentais.

Houve forte discussão sobre o Direito à Cidade como “um novo paradigma para o Desenvolvimento Urbano” e como “o centro da nova Agenda Urbana” e do reconhecimento da cidade como um bem comum. Ainda são tratadas temáticas relevantes como: função social da terra; sustentabilidade ambiental; princípio da gestão democrática; direito à moradia.

Destaca em seu texto a contribuição que faz para a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e também para a conquista dos ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável), "incluindo o Objetivo 11 sobre o desenvolvimento de cidades e assentamentos urbanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis".

Reúnem-se diferentes opiniões, culturas e outras particularidades que resultam em polêmicas divergências, que precisam ser superadas para um efetivo acordo que contemple a todos os participantes.

Dessa forma, coube ao atual trabalho averiguar a relevância da questão urbana no cenário internacional, com as relações multilaterais envolvidas e baseado na interdependência complexa entre os Estados, resultando em acordos, conferências e tratados que buscam a solução de problemas locais que ganham o cenário mundial com o processo de Globalização. Para uma melhor compreensão de tal situação, a pesquisa trabalhou com as Conferências Habitat da ONU e seus debates nesse contexto.

1.1 OBJETIVOS

O objetivo central do presente trabalho é objetivo averiguar a questão urbana como problemática global em um contexto de interdependência complexa, examinando especificamente a conjuntura que envolve as Conferências Habitat da ONU. Além disso, buscou-se analisar o papel da ONU em discussões de temáticas sociais, bem como os atores envolvidos nas Conferências, e a participação e acordos justificados pela teoria do *soft power*.

2. ASSENTAMENTOS HUMANOS COMO TEMÁTICA GLOBAL

2.1 Interdependência Complexa, Direitos Humanos e *Soft Power*

Em um contexto mundial cada vez mais complexo e de relações as quais vão além da capacidade do Estado, surgem novas teorias sobre cooperação internacional no campo das relações internacionais. Dessa forma, “a teoria da interdependência complexa, desenvolvida por Robert Keohane e Joseph Nye, oferece uma sensível ampliação dos mecanismos de análise para as Relações Internacionais” (YAHN FILHO, 2011).

A interdependência complexa levanta a ideia de que o poder internacional tem várias dimensões e não exclusivamente a segurança dos Estados, alternativa às ideias defendidas pela Escola Realista. Ou seja, em um mundo interdependente, os Estados desenvolvem uma dependência mútua, todos inseridos em um sistema no qual há uma possibilidade maior de situações ocorridas em um Estado, afetarem outro Estado ou atores em países diferentes. Com a expansão das atividades transnacionais, há uma intensificação da interdependência estatal e o uso da força não seria útil para resolver muitos problemas (KEOHANE, NYE, 1989).

Apesar da dependência mútua, a interdependência pode gerar benefícios, mas também custos, que podem não ser simétricos, simbolizando o ganho de um Estado em cima da perda de outro Estado (KEOHANE, NYE, 1989). Se duas partes são interdependentes, mas uma é menos dependente que outra, a parte menos dependente tem uma fonte de poder desde que as duas partes valorizem a relação interdependente. (NYE JR., 2009, p. 256).

Dessa forma,

a interdependência confrontou os Estados com problemas que eles não conseguiriam resolver sozinhos, ou resolveriam melhor pela cooperação – o Estado não poderia mais ser visto como o instrumento único de regulação da vida internacional, já que, no contexto de uma ordem global altamente interconectada, haveria uma série de políticas públicas que não poderiam ser implementadas sem a cooperação com outros Estados, e várias das funções públicas tradicionais dos Estados não poderiam ser cumpridas sem se recorrer a formas internacionais de colaboração (MATIAS, 2005, p. 206).

Em vista disto, a cooperação internacional possibilita aos Estados atingirem seus objetivos pela coordenação de políticas com seus parceiros, facilitando sua atuação.

São criadas instituições internacionais

necessárias para resolver problemas que os Estados não conseguem resolver senão pela cooperação. Essa necessidade tem resultado em uma série de acordos pelos

quais os Estados buscam regulamentar os assuntos que lhe são comuns, em áreas tão diversas como a preservação ambiental e a proteção dos direitos humanos (MATIAS, 2005, p. 227).

Há cada vez mais uma valorização do indivíduo como sujeito de direitos e obrigações no plano internacional. Isso resulta na “criação de regras internacionais, transnacionais e até mesmo supranacionais que ganha espaço a cada dia e muitas vezes é protegido por jurisdições que fogem ao controle individual dos Estados” (MATIAS, 2005, p. 228).

Um dos exemplos que se pode mencionar é o dos direitos humanos como prática no contexto da interdependência. Segundo Cademator e Santos (2016, p. 5)

Não há como se ignorar que a interdependência diz respeito à sociedade internacional, um ambiente no qual os estados partilham de interesses e valores comuns interligados por regras e instituições comuns que são responsáveis por orientar essas relações e é sob esse enfoque que se faz necessária a discussão acerca dos direitos humanos.

O conceito de direitos humanos que se conhece hoje surge a nível mundial no século XX, com a criação da Organização das Nações Unidas (ONU). O Estatuto das Nações Unidas, ao final da Segunda Guerra Mundial, traz um comprometimento com a defesa dos direitos humanos, para além dos Estados nacionais. E em 1948, na Assembleia Geral da ONU é promulgada a Declaração Universal dos Direitos Humanos, garantindo direitos iguais inalienáveis a todos os seres humanos.

A partir desta declaração, inúmeros novos instrumentos internacionais de aprofundamento dos direitos estabelecidos foram constituídos pela ONU, bem como alguns direitos civis, culturais, políticos, econômicos e sociais. Segundo Cademator e Santos (2016, p. 6), “esses direitos, comumente chamados de direitos de segunda geração ou dimensão³, resultam das consequências geradas pela industrialização: os graves problemas sociais e econômicos”. Dentre os direitos de segunda geração, se enquadram o direito ao desenvolvimento e a moradia, ou seja, dizem respeito também aos assentamentos humanos com qualidade social, econômica e ambiental sustentáveis idealizados pelo Programa Habitat.

Neste cenário de interdependência complexa estabelecido, os poderes assumem diferentes formas. Uma das expressões cunhadas por Nye Jr. foi “*soft power*” ou poder

³ Os direitos humanos de primeira geração dizem respeito à noções de liberdade, de segunda geração, igualdade ou oportunidades iguais a todos os cidadãos e os de terceira geração remetem a fraternidade e a colaboração entre a sociedade civil.

brando, que designa a habilidade de influenciar os outros a fazer o que você deseja pela atração em vez de coerção (NYE, 2009). Direitos Humanos, democracia e oportunidades individuais são valores muito sedutores e causam admiração dos outros e faz com que eles passem a desejar aquilo que você quer. “Sob a ótica da interdependência complexa os estados passam exercer o poder não pela força, mas pela ótica da reciprocidade no sentido de cooperar para gerar ganhos para todos” (CADEMATOR; SANTOS, 2016, p. 6).

DIMENSÕES DE PODER

	Poder Bruto	Poder Brando
Espectros de Comportamento	Comando Coerção Indução	Definição de Agenda Atração Cooptação
Recursos mais frequentes	Força Sanções Pagamentos Subornos	Instituições Valores Cultura Políticas

Fonte: NYE, Joseph S. *Soft Power – The Means To Success In World Politics*. New York: Public Affairs, 2004. Tradução livre pelo autor.

Há três fontes básicas de poder brando, de acordo com Nye (2004): atração cultural, valores políticos (externos e internos) e, política externa. Fomentar o poder brando pode ser uma das justificativas para que inúmeros países atuem e participem de cúpulas e acordos de cooperação incentivando os direitos humanos, o meio ambiente ou o desenvolvimento. De acordo com Nye (2004), o poder brando é essencial para buscar cooperação multilateral e resolver problemas conhecidos como os malefícios da globalização, ou nas palavras de Nye, “o lado negro da globalização”.

Esse tipo de poder, segundo Nye (2004), relaciona a opinião pública na formação de agendas internacionais. Atores estatais encaram conferências para tratar de problemas globais como uma plataforma que beneficia a imagem de seu Estado frente à opinião pública e, ir contra a opinião pública e o consenso internacional pode acarretar em perdas à imagem do Estado, provocando desgaste em seu *soft power*.

2.2 A Questão Urbana

As cidades abrigam os seres humanos, possibilitam o compartilhamento de espaços urbanos, serviços, deveres e direitos, concentrando os mais diversos fluxos e atividades humanas. Surge da invenção dialética da dominação, refletindo o início da história humana, o

começo de um processo civilizador. É o espaço da construção social, da cidadania, da coletividade, da diversidade e das relações sociais.

O mundo tem se tornado cada vez mais urbano. A população habitante dos espaços urbanos ultrapassou a do campo em 2007 e, atualmente, aproximadamente 54% da população mundial reside em cidades, porcentagem que alcançará 66% em 2050, de acordo com as Nações Unidas (2012). Com isso, a importância das urbes se intensifica nos séculos XX e XXI, alcançando projeção internacional, como espaços da Globalização.

Na atual conjuntura do Capitalismo, a Globalização, as cidades protagonizam papéis de relevância para a acumulação flexível e novos modos de produção, e, despontam como novos atores na dinâmica das relações internacionais, com o auxílio das novas conexões tecnológicas internacionais. Os governos subnacionais ganham papéis de importância “na busca de soluções para problemas globais e de ampliação de suas vantagens competitivas” num cenário de fenômenos globalizados, percebidos, primeiramente, na escala local (YAHN, 2011, p. IX). Situação que não elimina por completo o papel intermediador do Estado-nação, sendo imprescindível a participação de todas as esferas do governo na construção e desenvolvimento de um território justo e igualitário.

Segundo Saskia Sassen (2008), as cidades se transformam em centros vitais dentro da economia global, “contribuem para a produção dessas capacidades em seus respectivos países, funcionando, portanto, como pontes entre a economia nacional e a economia global” (SASSEN, 2008, p. 2). Edward Soja também ressalta a importância da cidade na Globalização, que “passou a ser vista não apenas em seu papel distintivo de centro de produção e acumulação industrial, mas também como o ponto de controle da reprodução da sociedade capitalista em termos da força de trabalho, da troca e dos padrões de consumo” (SOJA, 1993, p. 118). Dessa forma, o Capitalismo intercede junto ao Estado pela reestruturação de cidades, por meio do planejamento estratégico, visando construir um espaço que permita e facilite sua reprodução.

De acordo com Soja (1993), as reestruturações urbanas são resultados de rupturas na ordem vigente de produção e reprodução das cidades para superar crises e proporcionar a sobrevivência do Capitalismo. Para o autor, as cidades capitalistas se desenvolveram em quatro fases, originárias de reestruturações. Essas fases são a cidade “mercantil”, “industrial de livre concorrência”, “monopólio empresarial” e a “administrada pelo estado fordista”. Atualmente, um novo período de reestruturação social e espacial começa a tomar forma a partir dos anos 1960. A importância histórica da indústria de substituição é, recentemente, alternada com o massivo crescimento das atividades ligadas às finanças e serviços avançados.

Para Soja, é cedo para fazer afirmações sobre ele, apenas identificar inclinações e tendências (SOJA, 1993).

Ainda sobre a cidade “administrada pelo estado fordista”, baseada no modelo de acumulação fordista, segundo David Harvey (2010), há o desenvolvimento com a marca da desigualdade, projetando-se na destruição de culturas locais e, numa conseqüente homogeneização das cidades ao redor do mundo, buscando a sobrevivência do sistema. Apesar da homogeneização característica da globalização – para administrar, para contabilizar, para construir distritos de escritórios modernos e assim por diante – requer ainda a diversificação das capacidades econômicas (SASSEN, 2008). Conseqüentemente, o desenvolvimento das cidades reproduz processos capitalistas de desenvolvimento desigual, assim como ocorreu em uma escala global, entre nações centrais e periféricas.

Em resposta a intensa expansão da urbanização no século XX e os efeitos negativos no modo de vida das populações urbanas ao redor do mundo, surgem discussões sobre os problemas mundiais emergentes, com destaque para as Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ocorridas em 1976, 1996 e 2016, originárias do programa UN-Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos) e dos Fóruns Urbanos Mundiais (eventos bianuais) (ANTONUCCI, KATO, ZIONI, ALVIM, 2010).

A Organização das Nações Unidas (ONU) se apresenta como a única organização de Direito Internacional Público universal e não-especializada. Dessa forma, é a única instituição competente para regulamentar as matérias de campo social em escala mundial. Atua na implantação de políticas urbanas nos países membros, especialmente nos países em desenvolvimento, seja através de intervenções diretas ou influenciando políticos e planejadores locais (WERNA, 1996, p. 17). Essas políticas de intervenção são desenvolvidas por Agências Multilaterais específicas, como o Habitat (Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos), e outras, que em seu ramo de atuação, direcionam políticas para as cidades, como o Banco Mundial, PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Criança) e OMS (Organização Mundial da Saúde).

2.3 Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos é a agência especializada da ONU responsável pela promoção de cidades social e ambientalmente sustentáveis, de maneira a que todos os seus residentes disponham de abrigo adequado e, organiza e auxilia na implantação das diretrizes discutidas e ratificadas nas Conferências

Habitat. Foi estabelecida em 1978, e formada como Agência em 2001, possui sua sede central em Nairóbi, Quênia, e oito escritórios regionais espalhados pelo mundo, sendo um deles o Escritório Regional para a América Latina e Caribe, localizado na cidade do Rio de Janeiro, Brasil, criado em 1996.

As Conferências Habitat fazem parte de um ciclo de conferências que ocorrem na Organização das Nações Unidas (ONU) e englobam diversos conjuntos temáticos, entre eles direitos humanos, mulheres, meio ambiente, desenvolvimento e outros, recortes que se articulam nas conferências. Estas 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)” (GALINDO, MONTEIRO, 2016, p. 1).

As Conferências Habitat e os Fóruns Urbanos Mundiais, independentemente da eficácia das respostas dos programas propostos,

formam um panorama, onde o processo da urbanização mundial pode ser localizado. Ao mesmo tempo, se abrem indagações sobre o enfoque de velhos problemas urbanos, assim como os limites da mediação institucional sobre os processos econômicos sociais (ANTONUCCI, 2010).

De acordo com Antonucci, Alvim, Zioni e Kato (2010), o trabalho da UN-Habitat se relaciona com a Declaração do Milênio⁴, principalmente na meta “Cidades sem favelas”, cuja visão estratégica para atingimento da meta se baseia na elaboração de normas legais globais, análise de informações, campo de testes de soluções e financiamento. O percurso percorrido pela agência UN-Habitat pode ser consultado em seus vários documentos, com destaque para: Declaração de Vancouver sobre assentamentos humanos, Agenda Habitat, Declaração de Istambul sobre assentamentos humanos, Declaração sobre cidades e outros assentamentos humanos no novo milênio, Resolução 56/206 (Transformação da UN-Habitat em Agência – 2001). E as principais funções atribuídas atualmente à agência são: pesquisa e monitoria, política de desenvolvimento, capacitação e financiamento para habitação, e desenvolvimento urbano (ANTONUCCI, 2009).

Os debates traçados nas Conferências Habitat superam “o tema urbano visto apenas enquanto setores ou serviços (habitação, mobilidade, saneamento e planejamento), e tange essencialmente temas transversais, macroeconomia, geopolítica, segurança internacional,

⁴ A Declaração do Milênio foi um compromisso firmado por 191 países, em setembro de 2000, para combater a extrema pobreza e outros males da sociedade.

saúde pública, além do debate sobre direitos humanos e compromissos estratégicos de desenvolvimento social e sustentabilidade ambiental” (BALBIM, 2016, p. 290).

Com o apresentado, a pesquisa buscou traçar um panorama da questão urbana em um contexto das Relações Internacionais, estudando a Agência Habitat da ONU e as Conferências da ONU sobre os Assentamentos Humanos.

3. METODOLOGIA

Para a realização do trabalho “Assentamentos Humanos como Temática Global: Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)” foram realizados os seguintes procedimentos metodológicos.

Primeiramente, foram utilizados métodos de pesquisa de coleta de dados primários, considerados aqueles sem tratamento analítico, oriundos de documentos oficiais das Conferências Internacionais, promovidas pela Organização das Nações Unidas por meio do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat), com o objetivo de mapear a evolução dos debates internacionais a respeito da urbanização.

Posteriormente, foi realizada uma análise de dados qualitativos e documentos secundários prospectados através de bases de dados internacionais e nacionais, livros, periódicos e entrevistas, com o intuito de observar as críticas, as contribuições e os delineamentos das políticas urbanas e seu impacto internacional.

Por fim, elaborou-se o presente relatório que contemplou a discussão realizada durante todas as etapas da pesquisa, enumerando os objetivos atingidos e buscando traçar resoluções para a problemática central da pesquisa.

4. RESULTADOS

A questão urbana e a expansão desenfreada das cidades começaram a serem tratadas como questões internacionais recentemente, com o Clube de Roma, em 1968 e, têm ganhado cada vez mais relevância, dado que a maioria da população mundial passa a habitar os centros urbanos a partir de 2007 (ONU-Habitat, 2012).

Com a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), a abrangência do caráter internacional de tal questão se expande e os Estados nacionais passam a discuti-la e considera-la como algo a ser trabalhado. Com o consenso internacional e da sociedade civil sobre a necessidade de empenhar-se para encontrar soluções

que mitiguem os problemas urbanos, os Estados passam a ser pressionados em envolver-se na temática.

Com a criação da agência Habitat, esse compromisso internacional se consolida e novas conferências são realizadas a cada vinte anos. A agência foi criada primeiramente como unidade essencialmente administrativa, recebeu "pouca atenção", se comparada a outras agências, sendo sua incorporação por outro órgão da ONU discutida, e passou a dedicar-se ao financiamento e coordenação de pequenos projetos, principalmente na África (ALVES, 2001).

A Habitat não vincula os Estados-membros ou prefeituras a metas ou objetivos específicos, nem possui meios de impor suas decisões. A aceitação dos Estados às agendas parte da universalização de temas sociais, como os direitos humanos e a proteção ao meio ambiente, e da necessidade de credibilidade internacional, fomentada pela democracia e direitos humanos no plano interno (ALVES, 2001). Ao assinar a declaração, os Estados-membros da ONU se comprometem a agir conscientemente ao longo dos próximos 20 anos, a fim de melhorar todas as áreas da vida urbana através dos Planos de Implementação, apoiados na Agenda Urbana firmada. Contudo, a organização não possui meios de impor suas decisões.

Sobre as Conferências e os respectivos documentos resultantes tem-se as seguintes críticas sobre cada um:

- **Habitat I** – Representou um importante passo ao reunir os representantes dos Estados e pelo reconhecimento do explosivo crescimento e urbanização. Parte das políticas se tornou obsoletas em pouco tempo, dado o contexto histórico de mudança de um paradigma de Estado de Bem Estar Social para o de liberalismo/neoliberalismo. Entretanto, outras permanecem atuais até hoje e foram continuadas nas Conferências seguintes. Outro dos pontos criticados foi o foco em políticas antiurbanização e que controlassem o êxodo rural;
- **Habitat II** – A principal característica da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos foi a participação de diversos atores, entre eles autoridades locais, na construção de uma Agenda Urbana que guiaria as políticas públicas voltadas às cidades, principalmente nos países em desenvolvimento, conciliando esse cenário com a preservação e ambiente sustentável. Além disso, houve um consenso sobre o estabelecimento do direito à moradia para todos.
- **Habitat III** – O principal resultado desta Conferência foi a aceitação do Direito à Cidade, que foi amplamente debatido e enfrentava resistência por parte dos países. Assim como os documentos anteriores, este foi um documento genérico, resultado da construção de

consensos entre diferentes países com culturas, religiões, políticas e economias distintas (ALFONSIN, 2017).

Todos estes documentos e acordos trazem diretrizes que não são obrigações aos Estados, mas exercem certa pressão política, que pode resultar em obrigações jurídicas (ACCIOLY, 2009).

Sobre os processos de urbanização no cenário geopolítico atual, Balbim (2016) ressalta o caráter inovador, mas conservador que os envolve. A inovação reside na expansão dos processos de participação e produção social da cidade. Já o conservadorismo consiste nos mecanismos de desenvolvimento urbano, que

estabelecidos por uma ordem global vigente nos últimos quarenta anos, desde a Habitat I, se apoiam na identificação precisa de problemas urbanos, na definição de princípios e até mesmo direitos que viabilizariam a superação deste cenário, mas não efetivam soluções estruturais ao não romper com modos e modelos da cidade exclusivamente capitalista, da cidade mercadoria (BALBIM, 2016, p.12).

Werna (1996) também apontou problemas relacionados à implantação dos programas internacionais de gestão urbana, que podem ser usados em benefícios de alguns grupos e não da sociedade em geral. Ainda deve ser destacado o problema do aumento da desigualdade entre as cidades, já que, segundo o autor, em 1996, somente as prefeituras mais preparadas procuravam as agências internacionais para aprimorar sua gestão, ampliando o desnivelamento entre cidades avançadas e estagnadas, observação que precisa ser atualmente verificada.

Refletindo sobre os apontamentos considerados, pondera-se sobre os pontos positivos e negativos em pensar a cidade localmente, a partir de um diagnóstico e receituário internacional, adaptando-se às necessidades específicas das populações citadinas, ou um pensar no global, visando repassar às cidades as práticas de sucesso de outras cidades, reproduzidas em contextos históricos e socioespaciais diferentes.

Com o apresentado, compreendemos que a participação das Conferências e a aceitação das propostas nos documentos Habitat pelos Estados podem ser compreendidas como ação de poder brando, por vias da visibilidade dos valores políticos (valores políticos domésticos e cooperação internacional) e da política externa (diplomacia, multilateralismo e acordos internacionais) de determinado país, como uma fonte de promoção internacional, ao posicionar-se favorável a agendas progressistas.

Finalizando, apesar da sua abrangência, a Agenda Urbana não vem sendo uma prioridade internacional. Apesar dos esforços da ONU em dar mais foco a ela, ao ligá-la a pautas mais consideradas, como o desenvolvimento sustentável, a governança democrática ou a erradicação da pobreza, a agenda não tem recebido a visibilidade e a mobilização de recursos necessárias (BIAU, 2012).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o apresentado, verifica-se que os documentos HABITAT não obrigam os Estados e governos a cumprir os compromissos assumidos, contudo há um reflexo importante na construção da opinião pública na responsabilidade pelas cidades competitivas e excludentes, na qual a participação por parte dos Estados reflete em sua imagem internacional, repercutindo em seu *soft power*. Além disso, tais documentos são ferramentas poderosas aos governos que aceitam os compromissos, refletindo-se em marcos de políticas públicas globais, nacionais e locais.

Por fim, ressalta-se a importância da discussão global sobre a pauta urbana, principalmente com a elevação do papel das cidades na Globalização como centros humanos, mas também a necessidade de adaptar políticas públicas internacionais ao contexto local, na escala do viver da humanidade, contemplando as diferenças e dificuldades específicas de cada cidade e do seu entorno.

6. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLY, Hildebrando. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ALFONSIN, Betânia; SALTZ, A; VIVAN FILHO, G; FACCENDA, G; FERNANDEZ, D; MULLER, R. **Das ruas de Paris a Quito: O direito à cidade na Nova Agenda Urbana**. Revista de Direito da Cidade, vol. 09, nº 3. ISSN 2317-7721 pp. 1214-1246, 2017.

ALVES, Jose Augusto Lindgren. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília, DF: IBRI, 2001. 430 p.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana ; ALVIM, Angélica Benatti. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. Arqtextos, São Paulo, ano 09, n. 107.01, Vitruvius, abr. 2009. Disponível em:

<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

ANTONUCCI, Denise; ALVIM, Angélica Benatti; ZIONI, Silvana; KATO, Volia Regina Costa. **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo, SP: Romano Guerra, 2010. 159 p.

BALBIM, Renato. **Direito à cidade, participação local e relações internacionais**. In: MARX, V.; COSTA, M. A. Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III. IPEA. Porto Alegre, 2016. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/20170420_livro_participacao-conflitos-intervencoes-urbanas_cap12.pdf. Acesso em: abril de 2017.

BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016. 364 p.

BIAU, Daniel. **Vancouver 1976 – Back to the future**. In: Habitat Debate. UN-HABITAT, vol.12, n.2, June 2006.

BIAU, Daniel. **A ONU e a Agenda Urbana, uma viagem de Vancouver a Nairobi, Istambul e Medellín**. Suíça, 2012. Disponível em: http://classiques.uqac.ca/contemporains/biau_daniel/UN_urban_agenda/UN_urban_agenda_text.html. Acesso em: Setembro de 2017.

CADERMATOR, L. H.; SANTOS, P. C. **A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Direito, V. 12, n. 2 (2016). Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1052>. Acesso em: 04 de abril de 2017.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

GOMES, Paulo Cesar da Costa. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. 3. ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand, 2010. 304 p.

HABITAT 3. *Comments by the Federative Republic of Brazil on the Habitat III Policy Papers*. Quito, 2016. Disponível em:

<http://habitat3.org/wp-content/uploads/PU_Comments_Brazil.pdf>. Acesso em: Julho de 2017.

HABITAT 3. *New Urban Agenda*. Quito, 2016. Disponível em: <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf>>. Acesso em: Julho de 2017.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 19. ed. São Paulo, SP: Loyola, 2010, c1992. 349 p.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016.

KEOHANE, R; NYE, J. *Power and Interdependence*. Cambridge, U.S.: Harper Collins, 1989.

LAFER, Celso. **A ONU e os Direitos Humanos**. Estudos Avançados. São Paulo. IEA/USP, vol. 9, n. 25, set – dez 1995.

MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio. **Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições ao Habitat III**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2016. 314 p.

NYE JR., Joseph S. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Editora Gente, 2009.

NYE, Joseph S. **Soft Power – The Means To Success In World Politics**. New York: Public Affairs, 2004.

ONU – Habitat. *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012*. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Nairóbi, 2012.

MATIAS, Eduardo Felipe P. (Perez Matias). **A humanidade e suas fronteiras: do estado soberano a sociedade global**. São Paulo, SP: Paz e Terra, 2005. 556 p.

ROCHEFORT, Michel. **O desafio urbano nos países do Sul**. Campinas, SP: Territorial, c2008. 227 p.

SANTOS, Milton. **A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos**. 3. ed. São Paulo, SP: Editora da USP, 2010. 140 p.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial**. São Paulo, SP: Studio Nobel, 1998. 190 p.

SASSEN, Saskia. **As diferentes especializações das cidades globais**. *Arquitextos*, n. 103, dez.2008 “*The specialised differences of global cities*”. Saskia Sassen. *Arquitextos* n. 103, dez. 2008

SASSEN, Saskia. **Sociologia da globalização**. Tradução de Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre, RS: Artmed, 2010, c2007. 240 p.

SOARES, Paulo R. R. **Geografia e natureza na cidade: uma visão do Habitat II**. *Boletim Gaúcho de Geografia* n° 24 – AGB Porto Alegre – p. 43 – 52, maio, 1998.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Rio de Janeiro, RJ: Jorge Zahar, 1993. 324 p.