

Balhim, Renato Nunes

Working Paper

A insustentabilidade do desenvolvimento urbano sustentável

Texto para Discussão, No. 2918

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Balhim, Renato Nunes (2023) : A insustentabilidade do desenvolvimento urbano sustentável, Texto para Discussão, No. 2918, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília,
<https://doi.org/10.38116/td2918-port>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/285040>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2918

**A INSUSTENTABILIDADE
DO DESENVOLVIMENTO
URBANO SUSTENTÁVEL**

RENATO BALBIM

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

**A INSUSTENTABILIDADE
DO DESENVOLVIMENTO
URBANO SUSTENTÁVEL¹**

RENATO BALBIM²

1. Agradeço a leitura crítica e detalhada dos pareceristas, bem como as contribuições de Gustavo Luedemann, técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); Cristine Diniz Santiago, pesquisadora bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Dirur/Ipea; Luciana Travassos, professora adjunta da Universidade Federal do ABC (UFABC); e Cristina de Araújo Lima, professora associada da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Os possíveis erros e imprecisões remanescentes são de minha inteira responsabilidade, enquanto as contribuições que porventura trago são frutos da gentileza dessas parcerias.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. *E-mail:* renato.balbim@ipea.gov.br.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Nassar Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Balbim, Renato

A Insustentabilidade do desenvolvimento urbano sustentável / Renato Balbim. – Rio de Janeiro: IPEA, 2023.
55 p. – (Texto para Discussão ; 2918).

Inclui Bibliografia.

1. Sustentabilidade. 2. Desenvolvimento Sustentável.
3. Desenvolvimento Urbano Sustentável. 4. Cidade Sustentável.
5. Diplomacia de Cidades. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
II. Título.

CDD 370.760981

Ficha catalográfica elaborada por Elizabeth Ferreira da Silva CRB-7/6844.

Como citar:

BALBIM, Renato. **A insustentabilidade do desenvolvimento urbano sustentável**. Rio de Janeiro: Ipea, set. 2023. 55 p. (Texto para Discussão, n. 2918). DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2918-port>

JEL: Q01.

As publicações do Ipea estão disponíveis para download gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos).

Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO	6
2 DESIGUALDADE, (SUB)DESENVOLVIMENTO E A CIDADE....	7
3 NEGÓCIOS URBANOS: CIDADE E SUSTENTABILIDADE.....	10
4 O ALINHAMENTO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E DA INSUSTENTABILIDADE.....	13
5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PANACEIA, POLISSEMIA E CONTRADIÇÕES.....	14
6 CRISE AMBIENTAL, PRESERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ESTOCOLMO, 1972.....	18
7 O DESENVOLVIMENTO URBANO GLOBAL: HABITAT I (1976).....	20
8 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E NOSSO FUTURO URBANO COMUM: RELATÓRIO BRUNDTLAND (1987)	22
9 DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE: RIO-92.....	26
10 DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: HABITAT II (1996).....	28
11 A CIDADE COMO ATOR GLOBAL.....	32
12 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PAUTA DO NOVO MILÊNIO	34
13 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	36
14 DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL	39
15 O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL	43
16 A CONSTITUIÇÃO DE UM ESPAÇO DE PODER E A INSUSTENTABILIDADE DAS AGENDAS URBANAS GLOBAIS.....	45
REFERÊNCIAS	49

SINOPSE

O presente *Texto para Discussão* tem por objetivo desvelar a formação da ideia de desenvolvimento urbano sustentável, e de que modo este termo pode servir a interesses geopolíticos relacionados à manutenção do discurso de desenvolvimento desigual e combinado nas escalas global e nacional. Para tanto, faz-se um resgate etimológico e histórico dos principais acordos e conferências internacionais que resultaram em agendas ambientais e urbanas de desenvolvimento e que permitem compreender os contextos de surgimento e disseminação destes termos. Assim como o discurso de desenvolvimento sustentável pode ser criticado a partir das contradições com as práticas de desenvolvimento das nações, o termo desenvolvimento urbano sustentável (DUS) envolve profundas contradições desde seu surgimento na década de 1990, ganhando força no contexto da cidade como ator global, palco dos negócios urbanos estimulados após a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) e sua Nova Agenda Urbana (NAU). O olhar aprofundado traz à superfície um discurso adjetivado, de maneira geral vazio em substância conceitual e prática, que não parece contribuir para o efetivo cumprimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) ou mesmo para a garantia do direito à cidade sustentável, como preconiza, no Brasil, o Estatuto da Cidade. Faz-se premente que a academia, o meio técnico e a sociedade apropriem-se criticamente de conceitos propagados por agências internacionais e busquem dar efetividade ao direito à cidade sustentável.

Palavras-chave: sustentabilidade; desenvolvimento sustentável; desenvolvimento urbano sustentável; cidade sustentável; diplomacia de cidades.

ABSTRACT

The present Discussion Paper aims to reveal the conception of the idea of sustainable urban development, and how this term can serve geopolitical interests related to maintaining the uneven and combined development discourse on a global and national scale. To this purpose, an etymological and historical rescue of the use of the term was carried out in the main international agreements and conferences which resulted from the environmental and urban development agendas. This allowed an understanding of the political contexts of emergence and dissemination of the term. Just as the discourse of "sustainable development" can be criticized based on contradictions with the development practices, the term sustainable urban development involves profound contradictions since its emergence in the 1990s, gaining strength in the context of the city as a global player, basis of urban services and business stimulated after Habitat III and its New Urban Agenda (NUA). The in-depth look brings to the surface an adjective discourse, generally empty in conceptual and practical substance, which does not seem to contribute to the Sustainable Development Goals' effective fulfillment or even to guarantee the right to a sustainable city, as advocated by the Brazilian City Statute law. It is urgent that the academy, the technical field and society critically appropriate the concepts propagated by international agencies and seek to give effectiveness to the right to a sustainable city.

Keywords: sustainability; sustainable development; sustainable urban development; sustainable city; city diplomacy.

1 INTRODUÇÃO

Esse ensaio recupera o uso da ideia de sustentabilidade nas principais agendas globais de desenvolvimento e de desenvolvimento urbano, e a trajetória deste ideário até sua atual disseminação, que, poder-se-ia dizer, é universal. Longe de refutar ou advogar o uso do termo, a intenção aqui é trazer elementos críticos que corroborem com uma necessária formulação criteriosa da formação e do percurso do ideário global de sustentabilidade urbana. Essa tarefa ganha relevância ao considerar a cidade como objeto de consumo global, uma *commodity* (Rolnik, 2019; Smith, 2002), uma mercadoria a que, atualmente, como acontece com todas as mercadorias, são associados valores intrínsecos e extrínsecos de sustentabilidade.

Para tanto, será analisada a incidência do termo desenvolvimento urbano sustentável (DUS) e correlatos nas principais agendas globais que tratam do desenvolvimento das cidades. Merecerão destaque os documentos finais de cada uma das três conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre a temática:

- a I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), realizada em 1976;
- a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), que ocorreu em 1996; e
- a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em 2016.

São analisados também os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), de 2000-2015, e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), de 2015-2030, ressaltando-se a transição entre a ideia de objetivos para um novo milênio e a ideia de objetivos de um "desenvolvimento sustentável". Entre os documentos analisados, estão:

- a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ser Humano e o Meio Ambiente (UN, 1972);
- a Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (UN, 1976);
- o Relatório Brundtland (Brundtland, 1987);
- a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992);
- a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (UN, 1996); e
- a Nova Agenda Urbana (ONU, 2019).

Não é intenção deste trabalho analisar criticamente os termos em si. A própria produção científica que faz uso deles, de maneira geral, busca avançar nesta tarefa, muitas vezes enfrentando dificuldades em função das múltiplas definições e da polissemia do termo (Drakakis-Smith, 1995; Wheeler, 1996; Spindler, 2012; Limonad, 2013; Vojnovic, 2014), além de seu uso e abuso destituídos de sentido que não o da moda.

Visto ser a noção de desenvolvimento sustentável o resultado de uma racionalidade global, entende-se e parece ser justificável a centralidade do papel exercido por agências e bancos de fomento multilaterais, além de cooperações técnicas entre países. Associamos ao debate outro ator sobre o qual vimos nos debruçando em pesquisa ao longo dos últimos anos. Trata-se das redes internacionais de cidades, principais agentes da “diplomacia de cidades” (Balbim, 2016; 2018) e difusoras importantes do ideário. Para tanto, serão apontadas as participações de algumas dessas redes nos debates em torno das agendas supramencionadas e a reivindicação das redes de cidades como protagonistas do tema nesses fóruns da diplomacia.

Além da incidência da expressão, buscar-se-á analisar o escopo geral em que ela está inserida em cada uma das agendas e dos programas; os principais objetivos a ela relacionados; e o momento político em que é proposta. São ressaltadas as contradições entre agendas de “desenvolvimento” e princípios intrínsecos da sustentabilidade.

Entre essas contradições, parece alvissareira a perspectiva de sanar déficits históricos do desenvolvimento urbano no momento atual, em que a demografia e as migrações têm seus movimentos arrefecidos. Ao menos agora, justificativas com vieses neomalthusianos globalmente empregadas no século XX não mais se sustentam. Entretanto, em um ambiente de competitividade global, no qual a terra urbana e a habitação são bens especulados internacionalmente, enfrentar a questão do DUS, segundo os modelos de sustentabilidade das agências financiadoras dos negócios urbanos, parece ser uma falácia.

Por fim, serão feitos apontamentos críticos relativos ao tema da sustentabilidade ambiental urbana e o direito à cidade. O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (Brasil, 2001), que assegura no Brasil o direito à cidade sustentável, será tomado como principal elemento de discussão e vinculação entre dois momentos cruciais na formação do ideário de DUS, as conferências Habitat II e III, realizadas, respectivamente, em 1996 e 2016.

2 DESIGUALDADE, (SUB)DESENVOLVIMENTO E A CIDADE

Parte-se da premissa de que a cidade produzida a partir de um modelo de desenvolvimento sustentável deve ser uma cidade para todos, sendo seus bens e serviços

distribuídos de maneira a garantir a vida digna e os meios de sua reprodução cotidiana e intergeracional.

As cidades podem ser consideradas o maior feito da humanidade ou, inversamente, a porta para a barbárie humana. Considerando-se apenas as recentes crises econômicas, ambientais e sociais, identifica-se intensa, extensa e íntima relação – tanto de causas, quanto de efeitos – entre estas crises e a vida nas cidades, o modo de vida urbano.

Economicamente, as cidades são o espaço de comando da produção e o lugar privilegiado do consumo, organizando fluxos de todas as ordens, exercendo suas influências nas regionalizações, no modelo de produção agrícola e inclusive na extração de bens e riquezas naturais. Ambientalmente, cidades são verdadeiros “buracos negros”, consumindo 75% da produção mundial de energia¹ e produzindo a maior parte dos resíduos que poluem o planeta (World Bank, 2018).

Em 1950, um terço da população mundial vivia em cidades. Apenas cinquenta anos depois, em 2000, essa proporção atingiu a metade da população mundial; ela continuará a crescer para dois terços da humanidade, ou 6 bilhões de pessoas, vivendo em cidades até 2050.²

Megacidades³ do Norte global, surgidas na primeira metade do século XX, revelavam a potência das nações e seus impérios. Hoje, esses agrupamentos estão cada vez mais localizados no Sul global e revelam de maneira dramática as contradições entre a miséria generalizada no planeta e a riqueza concentrada por meio de sistemas globais de exploração, do homem e da natureza.

No início do século XXI, as cidades que ao final do século XX contavam com uma população em torno de 1 milhão de habitantes, localizadas na América Latina, na África e na Ásia, foram apontadas como as futuras candidatas a megacidades do mundo. Essas cidades estão recebendo parcela significativa do aumento da população urbana mundial. Até 2050, esta população deverá ser acrescida de 2,5 bilhões de seres humanos, dos quais quase 90% concentrados na Ásia e na África.

Ainda que situadas em países pobres, essas cidades passam a ocupar posições elevadas na hierarquia da rede urbana regional e servem de “conexões geográficas” (Souza, 1992), plataformas para a produção e a reprodução da vida de parcela

1. “They consume about 75 per cent of global primary energy and emit between 50 and 60 per cent of the world’s total greenhouse gases”. Disponível em: <https://unhabitat.org/topic/energy>.

2. UN World Urbanization Prospects. Disponível em: <https://population.un.org/wpp/>. Acesso em: 31 jan. 2023.

3. Megacidades são aquelas que têm mais de 10 milhões de habitantes, ao passo que grandes cidades têm entre 5 e 10 milhões de habitantes.

expressiva dos seres humanos e do sistema-mundo. Se não são as *ciudades globais* (Hall, 1996; Sassen, 2005) ou as *ciudades-regiões globais* (Scott *et al.*, 2001) do Norte global, elas contêm *espaços da globalização* (Santos, 1996), espaços funcionais e instrumentalizados à ordem global. Ao mesmo tempo, convivem com a contradição da necessidade de produzir durante quinze anos, até 2030, a partir de 2015, ao menos 100 mil unidades habitacionais por dia para assegurar padrões mínimos de urbanidade para seus habitantes (UN-Habitat, 2016).

De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), até 2030, cerca de 2 bilhões de pessoas – a soma do crescimento demográfico esperado com o atual déficit habitacional no mundo – precisarão de novas moradias e moradias adequadas, com acesso a infraestrutura e serviços básicos, como água e sistemas de saneamento (UN-Habitat, 2016). Apenas assim, mesmo em um entendimento superficial, poder-se-ia defender que foram observados padrões sociais, econômicos e ambientais de sustentabilidade. Há aqui, por certo, um posicionamento ético perante os desafios globais.

Passados 51 anos desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente Humano (Conferência de Estocolmo, realizada em 1972), e 47 anos desde a Habitat I, o mundo não apenas se urbanizou, mas também se globalizou. Em linhas gerais, como resultado da globalização, houve uma concentração substancial das riquezas. Metade da população mundial foi relegada a estar presente em alguma estatística de pobreza ou precariedade; o valor total da sua riqueza – os haveres das 3,8 bilhões de pessoas mais pobres do mundo – equivale àquela concentrada pelas 26 pessoas mais ricas do globo.⁴

Na escala das nações, o país mais rico do mundo no início dos anos 1970 detinha um produto interno bruto (PIB) 80 vezes maior que o mais pobre, razão que hoje passou para 270. A concentração de riquezas e o aprofundamento da desigualdade se dão também na remuneração do trabalho e, com forte evidência, na paisagem urbana, na configuração das cidades. Há certos lugares, representados em imagens que rodam o planeta, onde a urbanidade é assegurada em detalhes, enquanto na grande maioria dos espaços urbanos a urbanidade,⁵ quando existe, é uma preciosidade acessível a poucos.

Essa realidade não é exclusiva da comparação Norte-Sul. Desde a década de 1980, a desigualdade se aprofunda ano a ano no espaço intraurbano de metrópoles

4. Dados do relatório da ONU *Inequality – bridging the divide*. Disponível em: <https://www.un.org/en/un75/inequality-bridging-divide>. Acesso em: 16 jan. 2023.

5. Urbanidade é aqui entendida como o conjunto dos equipamentos e das infraestruturas básicas para que a reprodução da vida se dê com dignidade, na plenitude de suas funções, com segurança e em ambiente saudável.

pujantes de países ricos.⁶ Decorre desta situação o fato de que o debate tecnológico de cidades resilientes e sustentáveis do Norte, capitaneado pelo ideário do DUS, entra em choque com déficits básicos jamais superados no Sul e, mais recentemente, também com carências e crises profundas nas metrópoles globais do próprio Norte, em grande medida relacionadas a grupos raciais e étnicos específicos.⁷

A cidade global da cultura, do conhecimento, da tecnologia, da moda, da produção, do capital financeiro, da organização dos territórios, da inovação e da comunicação é também global por conta da pobreza, dos assentamentos precários, do tráfico internacional de drogas, dos excluídos, dos migrantes, dos moradores de rua, das violências e das poluições. Qual dessas cidades é efetivamente sustentável? Elementos para responder a essa pergunta sugerirão aqui e ali ao longo do texto, mas entende-se que o questionamento deve orientar a análise crítica acerca do termo em si, este sim objeto deste trabalho.

3 NEGÓCIOS URBANOS: CIDADE E SUSTENTABILIDADE

No sistema-mundo, as metrópoles sempre exerceram o papel primordial na hierarquia de conexões geográficas. Modernamente, as cidades vêm constituindo redes de cooperação internacional como a Metropolis, a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a Mercocidades, o Grupo de Grandes Cidades para a Liderança do Clima (C40) e dezenas de outras que, ao reunirem culturas, modos de vida e povos diversos, buscam imprimir uma dimensão humana – e, por que não, sustentável – à globalização.

Não obstante, essa mesma globalização, quando do interesse do capital, desconecta as cidades, inclusive dos seus Estados-nações, conectando-as em redes de negócios e fundos de investimentos que fazem da cidade – serviços urbanos, tecnologias, estrutura fundiária e mercado imobiliário – um negócio mundial em si (Smith, 2002; Smith, 2014; Brenner e Theodore, 2002; Balbim, 2016; Rolnik, 2019).⁸

6. O governo dos Estados Unidos reconhece o problema e realiza diversos estudos a respeito. Disponível em: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2019/beyond-bls/inequality-and-metropolitan-areas.htm>.

7. Há diversas pesquisas que tratam do tema. Selecionamos pesquisa da Universidade de Wisconsin-Milwaukee que revela ser a metrópole de Milwaukee o arquétipo do *apartheid* racial e da desigualdade nos Estados Unidos em comparação com dados de outras cinquenta metrópoles, todas profundamente desiguais (Levine, 2020).

8. Os projetos cenográficos urbanos, frentes marítimas e orlas ferroviárias revitalizadas, e as intervenções cada vez mais espetaculares para jogos e eventos mundiais definem a produção contemporânea do urbanismo como ciência aplicada e do paisagismo como prática. Nesses projetos, o DUS é uma marca em busca de créditos, investimentos e certificações que qualifiquem projetos mundiais, que, invariavelmente, excluem e expropriam moradores originais (Brenner e Theodore, 2002).

Entre as centenas de redes internacionais de cidades em todo o mundo, há um grupo específico de redes capitaneadas por uma grande cidade ou por grandes empresas que pode ser qualificado de redes de negócios. O maior exemplo refere-se a Nova Iorque, que no início dos anos 2010 reviu as centenas de acordos de cidades gêmeas e outras formas de cooperação técnica para lançar uma estratégia única de difusão de suas tecnologias e negócios urbanos em um rede global de cidades (Balbim, 2021).

Na América Latina, região mais urbanizada do mundo, particularmente no Brasil, com 85% da população vivendo em cidades, assistiu-se, nas últimas décadas, ao arrefecimento do crescimento demográfico e das migrações internas do campo para a cidade. Este quadro traz a oportunidade e a urgência de lidar com os problemas deixados para trás, sanar déficits históricos, mas agora num ambiente de competitividade global, no qual a terra urbana e a habitação são bens especulados internacionalmente. Fazê-lo, segundo certos modelos de sustentabilidade das agências financiadoras, significa sobretudo incentivar negócios de empresas e fundos de outros países.

O modelo de cidades inteligentes (*smart cities*), a crença no uso da mais alta e performática tecnologia, evidentemente importada, não coaduna com ambientes urbanos que ainda não superaram déficits básicos. Um exemplo que utilizo desde a década de 1990 são os semáforos inteligentes, que criam ondas verdes no trânsito. Em tese, trata-se de uma excelente solução, inclusive do ponto de vista ambiental, mas inaplicável em cidades onde as faixas de trânsito não são pintadas, impedindo o funcionamento normal do algoritmo. Negócios urbanos e políticos latino-americanos parecem utilizar estratégias comumente chamadas de *greenwashing*.⁹

Por sua vez, o continente africano, assim como o asiático, tem taxas elevadas de urbanização motivadas em grande parte pela migração econômica devido a guerras e desastres naturais. Soma-se a essa situação a pobreza estrutural e as desigualdades que impactam a região.

Na África, a urbanização se dá prioritariamente nos trinta países mais pobres e menos urbanizados. Com menos de 30% da população vivendo em cidades, esses países têm taxas anuais de crescimento da população urbana acima de 4%, enquanto os quatorze países de baixa renda têm 3%, e os nove países de média renda têm taxa média de crescimento da população urbana em torno de 2,3% (UN-Habitat, 2013).

9. Enquanto *greening*, termo comumente utilizado na diplomacia, refere-se à busca genuína de incorporar elementos e perspectivas sustentáveis em iniciativas, ambientes, políticas e outros, o termo *greenwashing* refere-se à falsificação ou ao uso exclusivamente comercial destas intenções e iniciativas, com o objetivo de promover positivamente uma marca, solução, política ou governo, quando na verdade não existe a efetiva intenção da sustentabilidade. Para *greening* ou *green economy*, ver UNEP (2011). Mais informações sobre *greenwashing* disponíveis em: <https://greenwash.com/>.

Nos países extremamente pobres, que ainda não superaram os traumas da colonização, marcados por conflitos territoriais e disputas internacionais pela riqueza mineral, novos conflitos tendem a se intensificar com a chegada de milhares de pessoas buscando um pedaço de chão nas novas megacidades.¹⁰

Eclodem conflitos de diversas ordens, desde os mais locais e cotidianos, como os relacionados ao direito de adentrar a cidade para comercializar, até aqueles que surgem com a atuação de empresas transnacionais e fundos internacionais. Notadamente, investimentos chineses, orientados exclusivamente por interesses financeiros e geopolíticos, passam a construir novas cidades na África Subsaariana. Algumas delas já se tornaram cidades-fantasma (Revers, 2012; Shelton, Zhou e Pan, 2018), como também ocorre no México (Marosi, 2017) e no Egito (Rabie, 2019), seguindo exemplos de bairros e cidades vazios nos Estados Unidos e em outros países.

Voltando ao Brasil, chama atenção como os negócios imobiliários, incentivados pelas políticas públicas de construção de moradias e pela entrada de vários fundos imobiliários internacionais no país, contrastam com o enorme estoque de habitações vazias. Há décadas, este estoque supera em valores absolutos o déficit por moradia, e, como revelam os primeiros dados do Censo 2022,¹¹ se fez ainda maior nos anos recentes, de grandes investimentos habitacionais.

Assim como se produzem mais alimentos que o necessário para saciar a todos no mundo, a cidade como mercadoria revela as desregulações do mercado e a insustentabilidade do modelo de desenvolvimento baseado em uma escassez produzida, a exemplo da escassez de terras urbanas (Santos, 1994; Castillo, 1993; Balbim, 1996; Oliveira, 2013).

Esse cenário revela uma inescapável realidade. Pensar em DUS significa abandonar o padrão de urbanização que imperou nas e a partir das cidades do Norte global nos últimos séculos, relacionado sobretudo ao consumo de espaço, mas também de energia e de mercadorias.

10. Em 1995, havia 22 grandes cidades e 14 megacidades no mundo. Em ambos os casos, houve aumentos notáveis nas últimas duas décadas. Em 2015, as duas categorias de cidades dobraram: eram 44 grandes cidades e 29 megacidades. Hoje, quase metade dos habitantes urbanos do mundo residem em assentamentos relativamente pequenos, de menos de 500 mil habitantes, enquanto apenas cerca de 12% vivem nas 29 megacidades com mais de 10 milhões de habitantes. A maioria das megacidades está localizada em países em desenvolvimento, e essa tendência continuará, já que várias grandes cidades na Ásia, na América Latina e na África devem se tornar megacidades em 2030. Disponível em: <http://esa.un.org/unpd/wup/highlights/wup2014-highlights.pdf>. Acesso em: 16 jan. 2023.

11. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

4 O ALINHAMENTO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E DA INSUSTENTABILIDADE

Novas políticas de habitação e (re)urbanização devem superar os atuais preceitos neoliberais do já velho New Urban Management Program do Banco Mundial (World Bank, 1991; Wegelin, 1994; Zanetta, 2001) e das agências internacionais. Nos últimos quarenta anos, tais preceitos, junto a uma abordagem particular de sustentabilidade, enfraqueceram os aparatos nacionais de política urbana em nome da descentralização democrática, enquanto o mercado era chamado a assumir a produção urbana.

Segundo documentos das próprias agências internacionais, e seguindo o modelo da Habitat II, quem deveria arcar com a maior parte dos custos da expansão urbana seriam as próprias famílias "beneficiadas". A lógica neoliberal foi, e segue sendo, tornar parcela dos pobres da África e da América Latina em clientes bancários (World Bank, 1993); logo, em novos consumidores, também, de terras urbanizadas, uma nova classe média urbana em prol da estabilidade das nações e do crescimento econômico, com impactos ambientais cada vez maiores.

Conforme Drakakis-Smith (1995, p. 663), apoiado em documentos da Urban Foundation,¹² as visões neoliberais da década de 1980 imprimiram a lógica dos programas de gestão urbana da década de 1990, notadamente por meio da lógica de formalização da informalidade da terra (Gilbert, 2002; Soto, 2017). O capital dito imobilizado nos assentamentos informais, quando formalizado, irrigaria a economia e promoveria a formalização do trabalho informal (World Bank, 1991; UNDP, 1991), consubstanciando o mecanismo para atacar a pobreza e dar o passo historicamente linear rumo ao desenvolvimento.

Entretanto, a sustentabilidade do capital identifica o aumento da produtividade na superexploração relacionada ao sobretrabalho, em especial no meio urbano dos países pobres, por meio da autoconstrução de moradias. Assim, a retirada do Estado de suas responsabilidades de investir em programas sociais urbanos, deixados a cargo de governos locais, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais, como defendido na Habitat II, apenas contribuiu com a insustentabilidade do desenvolvimento urbano e seu correlato aprofundamento das desigualdades.

O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1991, um ano após o lançamento do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), começa com a seguinte frase: "É a falta de compromisso político, e não de recursos financeiros, muitas vezes, a verdadeira

12. Urban Foundation. Managing urban growth: the international experience. *UF Research*, n. 1, 1993.

causa da negligência humana" (UNDP, 1991, p. 1, tradução nossa).¹³ Esta afirmação, apresentada como a principal conclusão do documento, adquire um caráter irônico ao considerarmos que, das seis partes do relatório, duas são exclusivamente dedicadas a recomendar a redução de gastos em serviços básicos.

Apesar de todo o debate e das premissas acerca do desenvolvimento humano e do desenvolvimento sustentável, o fato é que os programas da ONU e das demais agências internacionais estão alinhados ao modelo de desenvolvimento neoliberal e à redução de despesas básicas por parte dos países em desenvolvimento, resultando na insustentabilidade de condições saudáveis e dignas para uma parcela significativa dos seres humanos. O desenvolvimento sustentável, dessa maneira utilizado, assemelha-se mais à cortina de fumaça que turva o ambiente e promove instrumentos de aprofundamento das desigualdades.

5 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PANACEIA, POLISSEMIA E CONTRADIÇÕES

É interessante notar que a ideia de sustentabilidade está associada a contradições diversas. De maneira bastante específica, para além das contradições já evidenciadas, a etimologia do termo revela que, apesar do seu uso ser recente, o termo conta com uma história bastante longa (Spindler, 2012; Vojnovic, 2014).

Segundo Wheeler (1996), o verbo *to sustain* é usado em inglês desde 1290, e o termo sustentável aparece em debates legais desde o século XV. As discussões científicas sobre sustentabilidade remontam aos séculos XVIII e XIX, quando na França e na Alemanha se buscava a sustentabilidade produtiva de campos e florestas. Desde milênios, pode-se dizer, as ideias subjacentes ao termo estão presentes nas mais diversas culturas, que, como não poderia deixar de acontecer, buscam a manutenção da espécie humana em função de seu ambiente natural e produzido e de suas fontes de recursos.

Nesse sentido, inicialmente sustentabilidade não era nada além de uma estratégia de sobrevivência. A polissemia que o termo adquiriu em tempos recentes revela sua contradição contemporânea, ao associá-lo ao desenvolvimento e não aos seres humanos diretamente.

As raízes do uso contemporâneo do termo podem ser encontradas em diversos documentos e debates do final dos anos 1960 e início dos anos 1970, que culminaram

13. "The lack of political commitment, not of financial resources, is often the real cause of human neglect."

na elaboração do Relatório Brundtland (Brundtland, 1987). Algumas referências são: o livro *Silent Spring*, de Rachel Carson, publicado em 1962 (Carson, 1962 *apud* Spindler, 2012);¹⁴ o relatório *The Limits to Growth: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind* (Meadows et al., 1972); a Legislação de Política Ambiental dos Estados Unidos de 1969; e a Conferência do Conselho Mundial de Igrejas (CMI), em Bucareste, de 1974, onde a busca por igualdade social foi introduzida como um componente-chave da sustentabilidade.¹⁵

O termo *sustainability* seria mais bem traduzido como durabilidade, ou habilidade de permanência, referindo-se a ações que evitam o esgotamento ou a destruição dos recursos que proveem a existência de algo ou de suas condições fundamentais – a manutenção de um equilíbrio ecológico, no uso que aqui se revela.

Em português, o termo foi traduzido como sustentável, em vez de durável. Entretanto, o mesmo não ocorreu nas demais línguas latinas. Como também aponta Limonad (2013, p. 131), a expressão *sustainable development* foi mais bem traduzida para o francês como *développement durable* e não como *développement soutenable*. Em italiano, o termo utilizado é *sostenibile*, que tem como sinônimos *sopportabile* e *tollerabile*, sendo sustentável como *sostenuto*. O mesmo acontece em espanhol, que emprega o termo *sostenible*, em vez de *sustentable*, que se refere à sustentação de um argumento.¹⁶

Segundo Spindler (2012, p. 11), o termo sustentável, ou melhor, sustentar, é uma derivação do substantivo "sustento" (o que se retém), usado desde o final do século XVIII. Seu uso associado à economia foi primeiro formulado na Alemanha por Hans Carl von Carlowitz (1645-1714) em seus estudos sobre sistemas florestais. Carlowitz falava sobre o uso sustentável das florestas e defendia um manejo florestal que permitisse o uso contínuo e perpétuo da madeira. Na linguagem cotidiana atual, "sustentável" ainda é usado no sentido de "duradouro e eficaz".

A contradição entre os termos desenvolvimento e sustentabilidade já fora salientada com propriedade por Wolfgang Sachs no início dos anos 1990 (Sachs, 1992).

14. Carson, R. *Silent spring*. Boston: Houghton Mifflin, 1962.

15. Segundo Wheeler (1996), a partir deste encontro foram lançados dois trabalhos relevantes e inovadores sobre sustentabilidade: *The Sustainable Society: ethics and economic growth*, escrito pelo teólogo Robert Stivers (1976), e *The Sustainable Society: implications for limited growth*, escrito por Dennis Clark Pirages (1977), que havia lançado um programa debatendo o tema na Universidade de Maryland. É relevante aqui citar a mais recente posição da Igreja Católica que se origina na encíclica *Laudato Si'*, do Papa Francisco, de 2015.

16. Segundo a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Naturais do México, "*lo sostenible es lo que se puede mantener durante largo tiempo sin agotar los recursos*". Disponível em: <https://www.gob.mx/searnat/articulos/diferencia-entre-sustentable-y-sostenible>. Acesso em: 16 jan. 2023.

O primeiro termo está relacionado à sociedade baseada no consumo e na lógica da obsolescência programada e do consumo de privilégios materiais e naturais, dos quais o turismo ecológico é um exemplo. O segundo está relacionado à manutenção das qualidades e das capacidades naturais do ambiente, e da robustez dos sistemas ecológicos ao longo do tempo.

Segundo Drakakis-Smith (1995), citando Brooks (1990),¹⁷ essa contradição em termos está relacionada ao fato de que “sustentável” se relaciona com a adoção de limites ao crescimento. E, no entanto, muito do debate sobre sustentabilidade no contexto do Terceiro Mundo, não importa o quão bem-intencionado ou crítico, foi e continua sendo realizado sem explorar as contradições específicas destas sociedades. Nos países pobres, a sustentabilidade entra em contradição não apenas com os limites necessários ao crescimento, mas também com a necessidade de estes países crescerem e se desenvolverem, se não aos moldes, ao menos em termos similares aos países do Norte global.

A solução para essa contradição, na visão de Sachs (1992), estaria relacionada ao fim da era do desenvolvimento, que ele entende ser injusto. Isso que se entende por injustiça é denunciado ou apontado por muitos como condição fundamental do desenvolvimento capitalista, desigual e combinado (Smith, 2002).

Em seu *Dicionário do Desenvolvimento* (Sachs, 2000), o termo não é visto nem como resultado de performances técnicas, nem como resultado de conflitos de classes. Nos termos de Sachs, desenvolvimento não é uma empreitada socioeconômica, mas uma percepção que modela a realidade, um mito que conforma a sociedade, uma fantasia que libera paixões.

Décadas depois de Harry Truman, em seu discurso inaugural na Presidência dos Estados Unidos, em 1949, ter declarado as nações do Sul como subdesenvolvidas (United States, 1949), a ideia de desenvolvimento vem sendo usada pelo Norte global para ditar regras a serem seguidas na busca desse ponto mítico, aceito pelos países do Sul, ávidos por reproduzir os padrões de consumo do Norte.¹⁸

17. Brooks, D. What does sustainable development really mean? *IDRC Reports*, v. 18, n. 4, p. 24-25, Oct. 1990.

18. No pós-Segunda Guerra Mundial, as políticas de desenvolvimento foram utilizadas pelos impérios europeus em sua estratégia de descolonização (Hart, 2010, p. 121). À medida que esses países se reconstruíam e desenvolviam, passaram também a agir determinando o processo de desenvolvimento das antigas colônias, aprofundando-se assim a doutrina de tutela como o principal meio de relação com esses países (Lewis, 2019, p. 1.959). Para autores como Lewis, esse entendimento continua a organizar a teoria e a prática contemporâneas do desenvolvimento. Sobre a doutrina de tutela, conforme citada por Lewis e Hart, ver Cowen e Shenton (1996). Sobre doutrina de tutela, em geral, ver: UN Trusteeship Council. Disponível em: <https://www.un.org/en/sections/about-un/trusteeship-council/>.

A contradição com a sustentabilidade não poderia ser maior. Em 2020, a desigualdade entre países se assemelha as condições do início do século XX, quando a lógica de produção e concentração de riquezas ainda era ditada pelos impérios coloniais. E, ainda mais, a desigualdade dentro dos países se elevou, quer no Norte, quer no Sul global, chegando a padrões anteriores a revolução industrial.¹⁹ A ideologia do desenvolvimento provou produzir desigualdades e desastres naturais e, como sustenta Sachs, deveria ser enterrada.

A ideia de desenvolvimento sustentável, desde sua proposição no cenário internacional via Relatório Brundtland, em 1987, se apoia principalmente no tripé ambiental, econômico e social. Entretanto, é comum associar a sustentabilidade às questões ecológicas e de preservação ambiental, exclusivamente. Um exemplo é dado por uma recente entrevista da socióloga urbanista Saskia Sassen, que diz que a *sostenibilidad* urbana é um conceito complexo, difícil, que mescla coisas boas e más, e que a cidade nunca será um meio perfeito no plano ambiental como poderia ser o campo (Saskia..., 2020).

Essa ideia remete, entre outros, ao debate sobre a urbanização compacta e densa e a ocupação espalhada e suburbana. Para além desse amplo debate de décadas, que passa pela sociologia, antropologia, geografia, arquitetura etc., é fácil imaginar o que seria da questão ambiental se bilhões de pessoas ocupassem o território seguindo os padrões de consumo energético dos subúrbios norte-americanos.

Tomando como base a revisão da literatura sobre sustentabilidade urbana apresentada por Cohen (2018), verifica-se haver um certo modismo no uso do termo (Spindler, 2012), que é utilizado há duas décadas inclusive em comerciais de produtos dos mais diversos. Popularizaram-se, como citado na seção 3, as estratégias de *greenwashing*, em referência à falsificação ou ao exagero de credenciais “verdes” (ambientais) de determinados produtos, políticas, ações etc.

Diversos são os elementos que colaboram seja com o modismo seja com as intenções falsas de lucro fácil. A pluralidade da definição da expressão e, sobretudo, da sua aplicação, a falta de padronização de termos e conceitos em estudos de avaliação de sustentabilidade urbana e a excessiva simplificação do tripé em que o desenvolvimento sustentável se apoia (questões econômicas, ambientais e sociais), segundo Cohen e a revisão da literatura em que se baseia, não condizem com a necessária aplicabilidade e comparabilidade de métodos e resultados dessa que é uma disciplina orientada para soluções (Cohen, 2018).

19. Dados disponíveis em: <https://wir2022.wid.world/chapter-2/>.

A contradição originária, que acompanha a noção de desenvolvimento sustentável, é claramente apresentada por Milton Santos, ainda que este geógrafo jamais tenha feito uso do termo. Segundo Santos (1996, p. 186-194), a história da relação entre sociedade e natureza é da artificialização do meio natural. Em seu primeiro período histórico, o meio natural tinha partes valorizadas pelo homem como a base material da existência dos grupos: técnica, trabalho e natureza se relacionavam sem outra mediação, uma razão cultural que garantia a sustentabilidade dos grupos sociais.

No período técnico, o meio não é apenas natural e cultural, mas sim crescentemente artificial. Os objetos técnicos "juntam à razão natural sua própria razão, uma lógica instrumental que desafia as lógicas naturais" (Santos, 1996, p. 189) e cria "híbridos conflitivos", uma preocupação clara dos primeiros pensadores que usaram o termo sustentabilidade nos séculos XVIII e XIX, quando passou a ser possível explorar as dádivas naturais em escala artificial. "A reação antimquinista, protagonizada pelos diversos ludismos, antecipa a batalha atual dos ambientalistas. Esse era, então, o combate social contra os miasmas urbanos" (Santos, 1996, p. 189).

No período atual, técnico, científico e informacional, nos termos de Santos, é o mercado que define a razão e o comando dos meios nos quais novos processos vitais e novas espécies são produzidos. Um espaço requalificado, novos substratos, novas paisagens, não mais restritos apenas às cidades, tomam conta do planeta, um tecnocosmo que atende "sobretudo aos interesses dos atores hegemônicos da economia, da cultura e da política" (Santos, 1996, p. 191).

É esse tecnocosmo o cerne da contradição intrínseca ao desenvolvimento sustentável. E é esse ambiente supranatural que deveria estar no seio de uma mais ampla e nova interpretação da questão ecológica, onde o conhecimento possibilite que o desenvolvimento humano acompanhe e esteja sincronizado aos movimentos da natureza e de seus fenômenos.

Concorda-se, assim, com Fowke e Prasad (2010, p. 61) no entendimento de que o desenvolvimento sustentável é definido por grupos de interesse diversos da maneira que melhor se adapte aos seus próprios objetivos e agendas. Falácia ou retórica?

6 CRISE AMBIENTAL, PRESERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO: ESTOCOLMO, 1972

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foi realizada em Estocolmo, em 1972. Quase trinta anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, a razão técnica e científica organizava o mundo segundo um modelo de desenvolvimento com impactos ambientais crescentes e alarmantes, por vezes incontroláveis, o que ensejou

a reunião das nações industrializadas e em desenvolvimento para delinear o direito humano a um ambiente saudável e produtivo.

Essa conferência abre um novo capítulo da história da ONU, tendo sido seguida por uma série de outras conferências em temas de direito difuso (Mauad, 2011), como os direitos das pessoas à alimentação e ao fim da fome, o direito à moradia digna e adequada, o direito de minorias e os direitos ao próprio corpo e à reprodução.

Ainda que o termo sustentabilidade não apareça na Conferência de Estocolmo, é apresentada de maneira clara a ideia de manutenção do meio ambiente como possibilidade para o crescimento intelectual, moral, social e espiritual dos seres humanos.

O estágio de desenvolvimento técnico e científico em que se adentrava permitia pela primeira vez a transformação total da natureza pelo homem, superando qualquer vestígio ou ideia de natureza natural (Seabra, 2000), assim como possibilitava o conhecimento das contradições derivadas do modelo de desenvolvimento.

Creditava-se à técnica e à ciência a capacidade de requalificar a natureza no sentido de aperfeiçoá-la e também de preservá-la, mas pouco foi considerado acerca da racionalidade que controla o próprio desenvolvimento da técnica e da ciência e sua aplicação. Os resultados do desenvolvimento desigual e da produção dos artifícios em função da lógica do consumo são claros com as mudanças climáticas vividas cinquenta anos após Estocolmo.

A superação da separação entre natural e artificial foi apontada não a partir de sua integração, mas do reconhecimento da expansão do ecúmeno e do antropomorfismo que envolvem a totalidade do planeta.

Essa centralidade do homem em relação ao ambiente, que deveria ser preservada, revela a visão da natureza como insumo que garantiria a sustentação dos direitos humanos mais básicos, incluído o direito à própria vida.

É a partir desta visão fundadora que o termo sustentabilidade será cunhado e usado nas mais diversas agendas internacionais nas décadas que se seguem. O aprimoramento artificial do ambiente natural, seu uso e sua preservação deveriam fazer parte das próprias estratégias de desenvolvimento.²⁰

20. "1. Man is both creature and moulder of his environment, which gives him physical sustenance and affords him the opportunity for intellectual, moral, social and spiritual growth. In the long and tortuous evolution of the human race on this planet a stage has been reached when, through the rapid acceleration of science and technology, man has acquired the power to transform his environment in countless ways and on an unprecedented scale. Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself. 2. The protection and improvement of the human environment is a major issue which affects the well-being of peoples and economic development throughout the world; it is the urgent desire of the peoples of the whole world and the duty of all Governments" (UN, 1972, p. 1).

É nesse contexto que a vida nas cidades passa a compor os debates e as proposições da ONU. A ação antrópica sobre o ambiente e os riscos para o bem-estar e a sobrevivência da humanidade definem a necessidade de ações concatenadas na esfera mundial sobre o ambiente urbano, apontando para a necessidade de uma conferência das Nações Unidas específica sobre assentamentos humanos, a Habitat I, que viria a ser realizada quatro anos após Estocolmo.

7 O DESENVOLVIMENTO URBANO GLOBAL: HABITAT I (1976)

A Habitat I ocorreu em Vancouver, em 1976, com o reconhecimento da rápida urbanização como um fenômeno de escala mundial, sistêmico e associado ao modelo de produção mundial. Até então, o tema e seus resultados negativos eram compreendidos como exclusivamente domésticos, relativos a processos socioespaciais específicos.

Quando da Habitat I, um terço da população global vivia em cidades, e as projeções eram de forte aceleração do processo de urbanização. O foco da conferência foi a regulação do processo mundial de urbanização e das migrações campo-cidade sob a premissa dos Estados nacionais fortes, centralizados e reguladores dos processos socioeconômicos.

A Habitat I resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (UN, 1976), que dispõe sobre princípios e diretrizes para os países-membros da ONU, e num plano de ação composto por 64 recomendações. Segundo Antonucci *et al.* (2010), as manifestações do então secretário-geral da ONU, Kurt Waldheim, e do secretário-geral da conferência, Enrique Peñalosa, em sua abertura, sugeriam a direção que os documentos finais viriam a tomar, problematizando a questão da moradia precária, como especialmente destacado pelo secretário da conferência, como resultado do processo de crescimento urbano mundial caótico e da desarticulação global para atender às demandas das comunidades locais.

Em seu item 11, único que versa sobre a proteção ambiental,²¹ a Declaração de Vancouver é clara em afirmar que as nações devem evitar poluições e deveriam juntar esforços para colocar um fim a exploração irracional dos seus recursos naturais.

21. "The nations must avoid the pollution of the biosphere and the oceans and should join in the effort to end irrational exploitation of all environmental resources, whether non-renewable or renewable in the long term. The environment is the common heritage of mankind and its protection is the responsibility of the whole international community. All acts by nations and people should therefore be inspired by a deep respect for the protection of the environmental resources upon which life itself depends" (UN, 1976, item 11).

Aplicada ao contexto urbano, a

gramática da sustentabilidade começou a surgir já nessa época, e iniciaram-se práticas urbanísticas voltadas à produção de uma *boa cidade*, entendida como aquela capaz de certo equilíbrio socioespacial e respeito ao meio ambiente, a partir de uma regulação pública mais efetiva (Ferreira, 2016, p. 70).

O ambiente natural fora apresentado como um bem comum, a ser tanto respeitado e preservado quanto explorado racionalmente, evitando-se riscos à preservação da vida humana. Há, sem dúvida, uma diplomacia no uso dos termos, que reforça a centralidade do ser humano sem comprometer os diversos modelos de desenvolvimento das sociedades em particular.

Ainda que a Declaração de Vancouver não tenha um viés de sustentabilidade, é relevante mencionar que a Habitat I foi realizada como subsidiária da Conferência de Estocolmo, e produzida em consonância com as demais conferências da ONU ocorridas no início da década de 1970, notadamente sobre os direitos dos povos, sobre alimentação e sobre mulheres, todos temas que aparecem transversalmente na declaração.

Há ainda as orientações da ONU quanto às condições dos assentamentos humanos, particularmente nos países em desenvolvimento. Aponta-se, assim, desde o início, a pobreza e as desigualdades como as maiores ameaças ao desenvolvimento.

Segundo pontos de vista distintos, tanto uma como outra conferência têm como centralidade o ser humano, sendo a natureza, o meio ambiente, algo a ser relativamente preservado para assegurar a manutenção das condições favoráveis à vida humana. Nesse sentido, não há axiomaticamente contradições a serem apontadas nos documentos; isto, conforme se entende aqui, acontecerá anos mais tarde, quando os termos desenvolvimento e sustentabilidade passam a ser reunidos em uma única expressão.

A Declaração de Vancouver ainda avança ao explorar contradições do que viria a ser chamado de desenvolvimento urbano sustentável. Não pelo lado da preservação ambiental ou de um pensamento ecológico, mas sim pelo entendimento e pelo reforço das mazelas da desigualdade, inclusive com os impactos ambientais, que comprometeriam qualquer modelo de desenvolvimento que não enfrentasse com profundidade esse problema que, infelizmente, apenas se aprofundou globalmente desde então.

8 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E NOSSO FUTURO URBANO COMUM: RELATÓRIO BRUNDTLAND (1987)

O termo desenvolvimento sustentável parece ter sido usado pela primeira vez em 1980 no relatório da União Internacional para a Conservação da Natureza e dos Recursos Naturais (International Union for Conservation of Nature – IUCN),²² intulado Estratégia de Conservação Mundial: conservação de recursos vivos para o desenvolvimento sustentável (*World Conservation Strategy: living resource conservation for sustainable development* – IUCN, UNEP e WWF, 1980).

A IUCN defendeu o manejo do uso humano da biosfera para que esta possa render o maior benefício sustentável para as gerações presentes, mantendo seu potencial para atender às necessidades e aspirações das gerações futuras. Entre os usuários das estratégias estavam governos, conservacionistas e promotores de desenvolvimento (agências internacionais, indústria, comércio e sindicatos). Para esses, a estratégia incluía achar áreas onde os interesses de conservação e desenvolvimento fossem mais coincidentes, revelando a contraposição em termos e, lógico, nos processos e seus objetivos (IUCN, UNEP e WWF, 1980, p. 8).

Segundo Vojnovic (2014, p. S32), esse documento foi importante como subsídio para a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Comissão Brundtland (1987), definir, empregar e difundir mundialmente o termo *sustainable development*, a partir do documento *Nosso Futuro Comum*, ou Relatório Brundtland (Brundtland, 1987; CMMAD, 1991).

O relatório *Nosso Futuro Comum* foi uma encomenda da Assembleia Geral da ONU para a formulação de uma “agenda de mudança global”, que buscava o desenvolvimento sustentável por meio de objetivos que considerassem as inter-relações entre seres humanos, recursos, meio ambiente e desenvolvimento.

22. A IUCN foi criada em 1948, na cidade francesa de Fontainebleau, como a primeira organização ambiental global, reunindo governos, *experts* e ONGs com o objetivo comum de proteger a natureza, incentivando a cooperação internacional, e fornecer conhecimento científico e ferramentas para orientar as ações de conservação. Temas como os efeitos prejudiciais dos pesticidas e as avaliações de impacto ambiental surgem nas primeiras décadas de trabalho da IUCN. Em 1964, a IUCN estabeleceu a lista global de espécies em extinção. Para além das contribuições no Relatório Brundtland (1987), a IUCN também desempenhou papel fundamental na criação de convenções internacionais relevantes, como a Convenção de Ramsar sobre Zonas Úmidas (1971); a Convenção do Patrimônio Mundial (1972); a Convenção sobre o Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Extinção (1974); a Convenção sobre Diversidade Biológica (1992); a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC, 1992); e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação (United Nations Convention to Combat Desertification – UNCCD, 1992). Em 1999, a Assembleia Geral da ONU concedeu à IUCN o estatuto de observador oficial. Disponível em: <https://www.iucn.org/>. Acesso em: 17 jan. 2023.

Superadas as intenções políticas iniciais de tratar do ambiente de maneira isolada e do desenvolvimento como um programa a ser seguido pelas nações pobres, o Relatório Brundtland logrou estabelecer princípios para efetivos objetivos comuns entre os povos, lançando as bases de entendimento para os ODMs no início do novo milênio e os ODS a partir de 2015.

O resultado imediato do Relatório Brundtland foi uma proliferação de pesquisas e publicações, na maioria das quais a urbanização é amplamente discutida como um dos fatores que contribuem para os problemas ambientais do mundo (Drakakis-Smith, 1995).

Como pode ser apreendido pela leitura do relatório, a superação das desigualdades, sobretudo nos países pobres, foi novamente ressaltada como fundamental para atingir o desenvolvimento sustentável. Entretanto, como citado por outros autores (Wheeler, 1996), pouco se avançou nos termos e nas diretrizes para que esse objetivo pudesse vir a ser atingido.

Em relação aos países do chamado Terceiro Mundo, como destaca Drakakis-Smith (1995, p. 672), as agendas do Fundo Monetário Internacional (FMI) e das agências da ONU passaram a salientar a necessidade de combater a pobreza urbana e lidar com as questões ambientais mediante o aumento da produtividade econômica.

Entretanto, esta foi relacionada particularmente à economia informal, por meio da remoção das restrições para permitir que os pobres ajudem a si próprios, permitindo que o setor informal prosperasse. Surgem os programas de melhoria das capacidades locais que diminuiriam a pobreza e criariam mecanismos sustentáveis, chegando mesmo a apostar em modelos sustentáveis de vida relacionados a práticas de comunidades originais, como ressaltado por Bayulken e Huisingh (2015) acerca dos exemplos de *eco-towns*.

Esse é o período de aprofundamento do neoliberalismo e da desestatização praticamente em todas as nações ocidentais, sendo seu correlato a valorização do poder local e não governamental.

O fosso existente entre a insustentabilidade do padrão de desenvolvimento das nações ricas, a exploração de recursos naturais nos países menos desenvolvidos e os impactos ambientais da luta pela sobrevivência nos países pobres, aquilo que se chama desenvolvimento desigual e combinado (Smith, 2002), ainda que reconhecido, também não foi aprofundado no relatório.

No capítulo 9, dedicado ao desafio urbano, o relatório Brundtland (1987) busca explicar a ênfase dada à crise urbana dos países em desenvolvimento, detalhadamente

descrita e documentada. Já nas cidades de países desenvolvidos, aponta o relatório, haveria crises, mas esses governos locais teriam capacidades de solucioná-las, como reforçado em vários exemplos positivos.

O termo desafio urbano, efetivamente, é apenas utilizado para o Terceiro Mundo, e são apontadas cinco estratégias. A de nível nacional, não é surpresa, afirma em sua conclusão que o principal papel dos governos centrais é reforçar as capacidades locais e descentralizar. Seguem-se estratégias para as autoridades locais, a autossuficiência e o envolvimento cidadão, a habitação social e o acesso a crédito.

Sem se aprofundar nas contradições intrínsecas e sistêmicas do desenvolvimento como agenda global, especialmente quanto à questão urbana, o Relatório Brundtland retrocede na visão elaborada na Habitat I do desenvolvimento urbano como resultado de um sistema global e aponta para uma nova tendência mundial do período, de cunho neoliberal, já citada, na qual a descentralização foi funcional à ideologia de diminuição do Estado, como se reforçará adiante.

A abertura da seção II do capítulo 1, *New approaches to environment and development*, revela em sua primeira frase essa posição: *The Earth is one but the world is not* (Brundtland, p. 28). A Terra, entendida como ambiente natural, é una e por todos compartilhada como morada. Mas o desenvolvimento, que resulta no mundo, sua produção e transformação, é múltiplo.

Logo, a compreensão dos problemas e desafios, bem como das soluções, estaria voltada à escala local, posição essa que contraria a própria lógica do período histórico – técnico, científico e informacional (Santos, 1996) – e o modelo de desenvolvimento que se instala com a globalização.

As bases mais sólidas colocadas pelo relatório no que diz respeito aos conflitos entre modelos de desenvolvimento estão relacionadas à pobreza e às desigualdades, problemas a serem sanados para propiciar a proteção dos recursos naturais e ambientais, de maneira que exista sustentabilidade.

O capítulo 9, que compreende os pontos de 71 a 74 da segunda parte do relatório, cita a veloz urbanização, extremamente intensa nos países em desenvolvimento e concentrada nas grandes e megacidades, e considera a falta de capacidade técnica dos governos locais em países em desenvolvimento como principal motor deste processo insustentável.

A solução passaria pela descentralização de recursos e poder, pela centralidade do governo local e pelo comprometimento da população local com suas

próprias soluções. Segundo o relatório, o desenvolvimento sustentável das cidades dependerá de um trabalho mais próximo da maioria dos pobres urbanos, que são os verdadeiros construtores de cidades, aproveitando as habilidades, as energias e os recursos de grupos de bairros e do “setor informal”. Muito pode ser alcançado por soluções de vizinhança que forneçam às famílias serviços básicos e as ajudem a construir habitações com maior qualidade.

Revelar a importância da autoconstrução e do urbanismo incremental na produção das cidades nos países desenvolvidos e colocar esse setor no centro do debate é, sem sombra de dúvida, um avanço do relatório. Entretanto, verifica-se que o mesmo não aponta as contradições inerentes do modelo de desenvolvimento global, que usam da desordem urbana (Rolnik, 2011) como instrumento do desenvolvimento corporativo, fragmentado, seletivo, segregador e desigual (Santos, 1996; Smith, 2002), abrindo espaço para que a razão global se instale com maior facilidade nos lugares.

Há sempre que se recordar que esse é o momento de debate sobre o fim do Estado-nação e das desregulações que viabilizariam o modelo de desenvolvimento, ainda em curso, que não é exemplo de sustentabilidade.

No capítulo 9, o relatório deixa claro que as cidades dos países industrializados, apesar de terem superado várias crises ambientais, são cruciais para a revisão do modelo de desenvolvimento, uma vez que são as maiores consumidoras de energia, impactando profundamente os recursos naturais (Brundtland, 1987).

Além disso, fazendo eco às demais conferências da ONU e aos acordos internacionais, o relatório não se exime de revelar as contradições e as segregações de cidades ricas que impactam populações específicas, sobretudo as que sofrem discriminação por raça, idade ou gênero.

Por sua vez, e de maneira contraditória a princípio, estratégias de desenvolvimento nacional urbano são apontadas como as mais adequadas, considerando-se a rede urbana de cada país, e as relações e cooperações internacionais, visto serem as cidades o *hub* principal do processo de globalização.

Esta contradição pode ser entendida quando se deixa claro a quem serve o modelo de Estado mínimo regulador e descentralizado, reafirmando a necessidade de se produzir a cidade a partir dos seus moradores, inclusive com sua participação efetiva, assimilando o processo de autoconstrução como mecanismo adaptado e próprio das cidades do Terceiro Mundo, que deveriam abandonar os manuais formais das cidades do Norte global.

A estratégia sugerida segue em forma de apelo aos governos de países do Terceiro Mundo e à cooperação internacional, que deveriam dar apoio total à autoconstrução da cidade e reconhecer seu papel vital nas funções urbanas do desenvolvimento.²³

9 DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE: RIO-92

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro de 3 a 14 de junho de 1992, a Eco-92, ou Rio-92, reafirmou a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Ser Humano e o Meio Ambiente (UN, 1972), adotada em Estocolmo em 1972, e buscou construir objetivos claros orientadores de novos níveis de cooperação e parceria global. A Eco-92 é subsidiária do Relatório Brundtland, tanto ao usar e valorizar a ideia de desenvolvimento sustentável quanto ao dar sequência e efetividade à definição de objetivos comuns para sua implementação, no caso, a Agenda 21.

A Eco-92 produziu a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ONU, 1992), documento-síntese, direto e claro, que proclama 27 princípios a serem seguidos pelas nações e povos. Os temas até então tratados em conferências internacionais – a separação homem-natureza, a contradição entre os termos sustentabilidade e desenvolvimento, a desigualdade e a pobreza como principais ameaças a preservação ambiental, e a cooperação internacional – são abordados nos oito primeiros princípios, revelando a importância dessas temáticas, superando entendimentos conflitantes e buscando instruir nações, sociedades e pessoas a lidar com a ideia de desenvolvimento sustentável.

Primeiro, reconhecida a integral e interdependente natureza da Terra, nossa morada, se proclama que os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável (ONU, 1992). Se não fosse assim, se assumiria a natureza como o centro, e o ser humano como fazendo parte dessa morada, e estaríamos seguindo regras e padrões de evolução naturais, e não de desenvolvimento. Ou seja, coloca-se o homem no centro da preocupação por saber que suas regras de desenvolvimento

23. "Most house building, maintenance, or upgrading in the cities of developing countries is done outside official plans and usually in illegal settlements. This process mobilizes untapped resources, contributes to capital formation, and stimulates employment. These informal sector builders represent an important source of urban employment, in particular for low and unskilled labour. They are not capital- or technology-intensive, they are not energy-intensive, and as a rule they do not impose a drain on foreign exchange. In their way, they contribute their share to attaining some of the nation's major development objectives. Moreover, they are flexible in responding to local needs and demands, catering in particular to poorer households, which usually have nowhere else to turn. Many governments have begun to see the wisdom of tolerating rather than quashing their work" (Brundtland, 1987, p. 208, item 42).

são por princípio determinantes e incompatíveis com as leis naturais que sustentam a preservação das espécies e do meio.

Isso posto, é utilizada na Eco-92 a noção de direito ao desenvolvimento, que deve atender de forma equitativa às necessidades ambientais e de desenvolvimento das gerações presentes e futuras (ONU, 1992). Ou seja, os padrões atuais de desenvolvimento devem considerar a expectativa futura de desenvolvimento, tendo como base o ambiente a ser preservado na atualidade. É reconhecido e reafirmado que as nações menos desenvolvidas têm particularidades, e que a pobreza e a desigualdade são os motores de padrões insustentáveis de desenvolvimento.

A proclamação do princípio 8, em especial, revela de maneira interessante o que se entende por desenvolvimento sustentável e como atingi-lo. Segundo a declaração dos países, para alcançar o desenvolvimento sustentável e uma maior qualidade de vida para todas as pessoas, os Estados devem reduzir e eliminar padrões insustentáveis de produção e consumo, e promover políticas demográficas apropriadas (ONU, 1992). Desse modo, o desenvolvimento sustentável é uma meta de estabilização das condições de um sistema aberto, integral e interdependente, do qual participamos como agentes de sua insustentabilidade, por isso o ser humano deve ser colocado no centro das preocupações.

Entretanto, o ser humano é ao mesmo tempo produtor da ciência e da tecnologia que transformam o planeta e consumidor de seus produtos. As contradições do desenvolvimento obviamente refletidas na conferência podem ser evidenciadas com a criação, na Rio-92, do World Business Council for Sustainable Development, grupo de *lobby* corporativo que, segundo Klein (2002), insiste que o caminho para a sustentabilidade segue a mesma fórmula imposta pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelo FMI. Assim, os países pobres devem se tornar receptivos ao investimento estrangeiro, geralmente privatizando serviços básicos e, como pode-se verificar pelo sítio na internet do grupo de empresas, aplicando soluções baseadas em novas tecnologias por elas desenvolvidas. Reforça-se a ideia do ambiente sustentável como resultante de uma engenharia, uma política, uma tecnologia, um ambiente em que o homem está no centro como consumidor, e não como um dos detentores de um direito universal.

Visto como meta, o desenvolvimento sustentável passa, com a Rio-92, a balizar novos entendimentos globais: a Agenda 21 e os decorrentes ODMs (2000-2015), além dos ODS (2015-2030). É importante frisar que um dos resultados mais celebrados da Rio-92 foi a posterior definição da Agenda 21 Local, que, sobretudo nos países em desenvolvimento, teve o mérito de produzir uma racionalização global do planejamento territorial, ambiental e urbano, a partir dos lugares.

10 DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL: HABITAT II (1996)

Nove anos depois da publicação do Relatório Brundtland e quatro anos após a realização da Eco-92 e o lançamento da Agenda 21, o termo desenvolvimento sustentável, literalmente, estava na moda em todas as agências multilaterais e internacionais, em governos nacionais e subnacionais, e na academia. Como colocado pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (UNEP, 2011), a Eco-92 adotou o termo economia verde como chave no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza. Desde a conferência de 1992, esses termos foram ganhando volume e sendo utilizados em todas as principais exposições de países e grandes corporações no cenário internacional. Foi nesse quadro em que termos como desenvolvimento sustentável e economia verde tornavam-se quase que mandatórios que a Habitat II foi realizada, em Istambul, em 1996.

A noção de desenvolvimento sustentável já havia encontrado as políticas e o planejamento do desenvolvimento urbano com as orientações e as análises do Relatório Brundtland, através de toda a discussão sobre o papel das cidades e do urbano no desenvolvimento das nações – em especial dos países mais pobres, com sua urbanização acelerada e profundamente desigual –, e a indicação do papel central dos governos e dos agentes locais. De maneira mais genérica, essa noção estava presente nos apontamentos sobre desigualdade e pobreza presentes desde a Conferência de Estocolmo em 1972.

Estabelece-se, assim, um encadeamento de entendimentos e formulações que é em grande medida resultante da forma sistêmica das conferências sociais da ONU e de seus modelos deliberativos, construídos para que cada uma dessas reuniões de países e cada um desses acordos influenciem os demais, não ficando restritos apenas aos subseqüentes encontros relativos a um mesmo tema (Alves, 2001).

O resultado desse encadeamento de agendas globais também foi o incentivo à proliferação de pesquisas e publicações sobre desenvolvimento sustentável, na maioria das quais a urbanização é amplamente discutida como um dos fatores principais para os problemas ambientais do mundo (Wheeler, 1996; Bayulken e Huisingh, 2015; Drakakis-Smith, 1995; Vojnovic, 2014).

Se o termo sustentável passou a ser largamente utilizado desde o final dos anos 1970, seguido pelo uso do termo desenvolvimento sustentável, denotando alternativas aos padrões sobretudo físicos, mas também econômicos e sociais do desenvolvimento, no meio da década de 1990 a questão a ser levantada era acerca do que diferenciaria o DUS daquilo que já havia sido produzido. Certamente, uma característica

que a literatura confirma é que há uma diversidade de pontos de vista que poderiam responder a essa questão.

Algo que parece claro na idealização do DUS e que se revela, por exemplo, na exaustiva revisão bibliográfica apresentada por Wheeler (1996) na Universidade de Berkeley é que o termo passa a encerrar mais uma estrutura prática de planejamento do que um conceito integrante de um sistema explicativo da realidade urbana. Tal estrutura é composta de programas e ações visando a objetivos, com definição de princípios, critérios e indicadores. Essa tendência ao ativismo reúne esforços ao redor de princípios, métodos, políticas, programas e das necessárias lideranças para a transformação que se busca. O percurso do termo segue o padrão de uma disciplina orientada para soluções, já apontado por Cohen (2018) quando trata de desenvolvimento sustentável.

Vale notar, entretanto, que ainda que existam boas intenções em todo esse processo, os interesses do "marketing de cidades" (Sanches, 2010), tão bem servido pela lógica das boas práticas, capturaram com facilidade esse pragmatismo. Isto ocorre fundamentalmente em virtude de o DUS não estar associado a uma transformação radical no padrão de consumo, essência do modelo de desenvolvimento, que, em grande medida, passa apenas a receber uma nova roupagem. Aponta-se o surgimento da ideia de *greening*, ou *green economy*, e seu uso "marqueteiro", chamado de *greenwashing*, como tratado nas seções 3 e 5.

Os mecanismos preconizados na Habitat II para fazer frente às crises urbanas buscaram superar definitivamente a lógica da regulação centralizada no Estado-nação. O controle da migração campo-cidade apresentado como solução para a crise urbana na Habitat I havia se revelado ineficaz. Na Habitat II, o dinamismo do mercado e a capacidade local de gestão foram colocadas no centro da solução dos problemas, incentivando a competição de cidades, na esteira das novas ideias de cidades globais, sendo o principal instrumento de política o planejamento estratégico.

A própria ideia de desenvolvimento foi atrelada diretamente à cidade, ao urbano. Formou-se assim um novo paradigma que buscava avançar nas crises e déficits históricos com a revisão de políticas, a descentralização, o ativismo político, a participação social, o envolvimento de agentes não estatais etc. O termo sustentável associado a esse novo modelo de desenvolvimento reunia em um único rótulo todas essas novas formas de se instituir a racionalização global, sem transformar as lógicas estruturantes dos Estados-nações, dos organismos internacionais e das corporações, os principais agentes e atores dos acordos firmados.

Na Habitat II, ganhou força a metodologia das boas práticas, em que experiências-piloto – inovadoras e interessantes, porém pontuais e sem efetiva preocupação com universalizações em suas concepções – passaram a servir de modelos universais de urbanização defendidos por agências multilaterais, sem, entretanto, se “atentar para as possibilidades políticas e econômicas necessárias para transformar práticas pontuais em políticas públicas” (Ferreira, 2015, p. 70).

Além do reforço do papel dos governos locais na solução dos problemas apontados, a Habitat II se instituiu como a primeira conferência da ONU a reunir em sua programação oficial autoridades locais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, líderes locais e outros, com mandato para intervir formalmente, fazer sugestões e dar testemunhos, representando uma abertura inédita e uma expansão sem precedentes de atores do campo social (Alves, 2001, p. 255). Formou-se no âmbito da conferência um comitê em que as autoridades locais tinham a possibilidade de debater e formular propostas oficialmente, e as deliberações advindas compuseram o relatório final da conferência.

Essa lógica de descentralização e inserção de novos atores não estatais na solução dos problemas urbanos adequou-se perfeitamente às mais estruturadas correntes do neoliberalismo e do Estado mínimo.²⁴ A descentralização, referendada nos acordos internacionais que se seguiram, mais que significar uma democratização da agenda e da pauta urbana serviu para o enxugamento do Estado-nação. *Pari passu*, agências e bancos internacionais de desenvolvimento definiam políticas de produção industrial de habitação, contrariando em muito as ideias de produção social da moradia e da cidade presentes na origem da luta pelo direito à moradia. Tais ideias estão mais próximas aos princípios do que poderia efetivamente ser considerado desenvolvimento urbano sustentável, relacionado ao direito à cidade, como apontado no início deste texto, e como será retomado adiante.

Contrariando ainda mais o discurso eloquente de sustentabilidade associada ao desenvolvimento, os agentes financeiros transnacionais, apoiados no compromisso dos países em fomentar seus fundos de investimentos, buscaram viabilizar o direito à moradia por meio da expansão do crédito para as famílias mais pobres nos países periféricos.

A ideia que subsiste até hoje, baseada nas proposições de Soto (2000; 2017), como apresentado em relatórios do Banco Mundial (World Bank, 1993), era tornar essas famílias clientes bancárias (*bankable*), aptas a novos financiamentos que

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

viabilizam o consumo segundo os padrões de desenvolvimento já reconhecidos como insustentáveis.²⁵

O relatório da Habitat II eleva o tema do desenvolvimento sustentável ao nível de uma panaceia, ou uma questão a ser enfrentada que remediaria todos os problemas que já vinham sendo identificados e debatidos. O termo sustentável aparece em mais da metade das 220 páginas do relatório, na maior parte delas duas ou três vezes, chegando em alguns casos a sete vezes na mesma página.

O terceiro dos dez objetivos da Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (UN, 1996, p. 18, item 29) exemplifica esse uso desmedido e retórico, um raciocínio circular ou uma petição de princípio. Verifica-se essa forma argumentativa no extrato a seguir.

O desenvolvimento sustentável é essencial para o desenvolvimento dos assentamentos humanos e dá plena consideração às necessidades para alcançar o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental. Deve-se dar atenção especial à situação e às necessidades específicas dos países em desenvolvimento e, conforme apropriado, dos países com economias em transição. Assentamentos humanos devem ser planejados, desenvolvidos e melhorados de uma maneira que leve plenamente em consideração os princípios de desenvolvimento sustentável e todos os seus componentes, conforme estabelecido na Agenda 21 e resultados relacionados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. O desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos garante o desenvolvimento econômico, as oportunidades de emprego e o progresso social, em harmonia com o meio ambiente. Ele incorpora, juntamente com os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que são igualmente importantes, e outros resultados da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, os princípios de uma abordagem preventiva, o controle das poluições, o respeito pela capacidade de suporte dos ecossistemas e a

25. Esse momento pode ser apontado como o início da transformação da moradia e da terra urbana em uma *commodity* (comoditização), processo 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 PIB global. Esse valor estava em 70% em 1960, e superou a marca de 100% em 1983. Mais informações disponíveis em: <https://goo.gl/GESR84>. Acesso em: 17 jan. 2023.

manutenção de oportunidades para as gerações futuras (UN, 1996, p. 18, item 29, tradução nossa).²⁶

Deve-se notar que a declaração da Habitat II ainda não fala em desenvolvimento urbano sustentável, referindo-se a desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção do meio ambiente como interdependentes e mutuamente concorrentes do desenvolvimento sustentável.²⁷

Em resumo, a Habitat II expõe na ordem mundial que as cidades são um grande negócio global e revela que a geopolítica das cidades constitui um campo de enorme complexidade ao envolver interesses em temas diversos, públicos e privados, e em múltiplas escalas. Para além dos negócios urbanos e da competição gerada, há também toda a sobreposição da agenda das cidades com outras de grande vulto, em especial a ambiental e a dos direitos humanos. Essa complexidade dá-se em um espaço de contradições aprofundadas particularmente em função das múltiplas escalas: suprarregional, internacional, nacional, subnacional, regional e local. A depender da escala, os atores se apresentam de maneiras diversas, por vezes divergentes.

11 A CIDADE COMO ATOR GLOBAL

Como resultado da pluralidade de atores participantes da Habitat II, e seguindo os estímulos das Agendas 21 Locais, verifica-se que, principalmente a partir de 2000, as redes internacionais de cidades começaram a criar uma série de organizações independentes dos Estados-nações, complexificando uma geopolítica baseada nos embates global-local, ao inserir-se um ator suprarregional com conexões em múltiplas

26. "Sustainable development is essential for human settlements development, and gives full consideration to the needs and necessities of achieving economic growth, social development and environmental protection. Special consideration should be given to the specific situation and needs of developing countries and, as appropriate, of countries with economies in transition. Human settlements shall be planned, developed and improved in a manner that takes full account of sustainable development principles and all their components, as set out in Agenda 21 and related outcomes of the United Nations Conference on Environment and Development. Sustainable human settlements development ensures economic development, employment opportunities and social progress, in harmony with the environment. It incorporates, together with the principles of the Rio Declaration on Environment and Development, which are equally important, and other outcomes of the United Nations Conference on Environment and Development, the principles of the precautionary approach, pollution prevention, respect for the carrying capacity of ecosystems, and preservation of opportunities for future generations".

27. Duas exceções entre tantas dezenas de vezes em que o termo sustentabilidade aparece na Declaração de Istambul são: o item 105, que diz que o DUS necessita de considerações específicas acerca da capacidade de todo o ecossistema sustentar esse modelo, incluindo mecanismos de prevenção e mitigação de impactos adversos que ocorrem em áreas fora do meio urbano; e o item 113, que não agrega nenhuma definição particular associada à expressão.

localidades. Em 2002, em Joanesburgo, na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), uma conferência de governos locais comprometidos com a Agenda 21 Local foi organizada pelas seguintes redes internacionais de atores locais: International Council for Local Environmental Initiatives (Iclei),²⁸ International Union of Local Authorities (Iula) e United Towns Organization (UTO). No Brasil, como em muitos outros países, o esforço feito pelos governos municipais para implantar essa agenda foi responsável pelas conquistas de muitas metas acordadas entre as nações.

Em 2005, a declaração final da Cúpula do Milênio+5 reconhecia as autoridades locais como atores na efetivação dos ODMs. Também em 2005, no VIII Congresso Mundial da Metrópolis, a rede apresentou uma visão dos objetivos esperados pelo Banco Mundial das Cidades. Em 2008, foram lançados os projetos-piloto para testar essa proposta. Apenas cinco anos depois do lançamento das ideias de ter uma agência de apoio financeiro para o desenvolvimento e a internacionalização das cidades, em 2010, o Fundo Mundial de Desenvolvimento das Cidades (FMDV) foi criado em Barcelona.

Em 2009, pela primeira vez na Assembleia Geral da ONU, durante uma sessão sobre redução de riscos de desastres, o presidente da CGLU fez um discurso no palco dos Estados-nações. Em novembro de 2010, a CGLU criou a Comissão de Cooperação para o Desenvolvimento e a Diplomacia da Cidade, como resultado da fusão entre duas comissões preexistentes: a Comissão para Cooperação Descentralizada e a Comissão de Diplomacia da Cidade, Construção da Paz e Direitos Humanos.²⁹

Em 2012, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), o secretário-geral da ONU recebeu uma mensagem das autoridades locais e regionais. O documento informava pela primeira vez o papel central dos governos locais e regionais na agenda do desenvolvimento sustentável. Como resultado dos esforços diplomáticos da CGLU, em 2013, a ONU estabeleceu a Força-tarefa de Governos Locais e Regionais para o pós-2015 e a Habitat III. Esse grupo foi criado para reunir as organizações de governos locais e regionais de maneira a formalmente participarem da elaboração de agendas de desenvolvimento assinadas por Estados-nações.

28. Após a Rio-92, alguns países europeus adotaram políticas urbanas para mitigar os impactos ambientais dos processos de urbanização, estabelecendo e incentivando planos de ação local a longo prazo, como a Agenda 21 Local do Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI). Um destes esforços resultou da Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade (Bayulken e Huisingh, 2015, p. 154).

29. Disponível em: <https://www.uclg.org/en/policy-councils>.

Todos esses marcos culminaram na garantia de uma meta local na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030), que instituiu os ODS. Tal meta está expressa no ODS 11 – Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Esses esforços subsidiaram e moldaram a preparação e as diretrizes da Nova Agenda Urbana (NAU) para a Habitat III. Dessa forma, essa nova agenda poderia ter a autoridade de criar acordos e meios de operacionalizar parte dos ODS.

Ainda assim, a estruturação da cooperação de cidades mostra forte ligação com a diplomacia dos Estados, da cidade metropolitana com a cidade-colônia e das capitais com suas periferias. Em outras palavras, assim como ainda se convive com resultantes de recentes processos de (des)colonização – com ênfase na África –, essas lógicas modelam relações entre grupos sociais, cidades e nações.

O mercado globalizado de cidades inaugurado na última fase é extremamente estratégico. A terra é o principal produto, mas não o único. Os serviços de infraestrutura e ambientais, além da governança, constituem campos de grande interesse das empresas e dos governos. Cidades em países desenvolvidos e seus interesses comerciais estão relacionadas a novas tecnologias ambientais e urbanas – a resiliência das cidades, por exemplo. Elas têm recebido nos últimos anos grandes incentivos de bancos e agências internacionais, sendo cidades estruturadas no que chamo de “redes de negócios” (“*business network*” – Balbim, 2021, p. 29), reunindo representantes dos interesses de corporações públicas e privadas.

12 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, PAUTA DO NOVO MILÊNIO

Segundo o relatório final dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio 2015, os ODMs produziram o mais relevante movimento antipobreza da história. Durante quinze anos, Estados, sociedade e empresas cooperaram no esforço de atingir metas claras e objetivas, constantemente monitoradas.

Embora várias deficiências tenham existido e sejam reconhecidas, a análise final da ONU é que políticas específicas, estratégias adaptadas, interesse político e recursos adequados foram capazes de transformar padrões históricos de pobreza em um curto espaço de tempo. A desigualdade, considerada desde Estocolmo como um dos principais impeditivos para a proteção ambiental e, em seguida, para o desenvolvimento sustentável, foi, entretanto, assinalada como persistente, tendo se aprofundado no período apesar da redução da pobreza.

Segundo Ban Ki-moon,

após ganhos profundos e consistentes, agora sabemos que a extrema pobreza pode ser erradicada dentro de uma geração (...) Os ODM têm contribuído grandemente para esse progresso e nos ensinaram como os governos, empresas e sociedade civil podem trabalhar juntos para conseguir avanços transformadores (Relatório..., 2015).

A extrema pobreza, que atingia 1,9 bilhão de pessoas em 1990, passou para 836 milhões de pessoas em 2015. Quanto aos objetivos específicos ligados ao desenvolvimento urbano, o avanço atingido pelos ODMs também foi significativo, ainda que os desafios de inclusão e diminuição das desigualdades tenham se aprofundado.

Dos 2,6 bilhões de pessoas que obtiveram acesso a água potável de qualidade desde 1990, 1,9 bilhões obtiveram acesso a água potável encanada nas instalações. Mais da metade da população global (58 por cento) agora desfruta desse nível mais alto de serviço. Globalmente, 147 países atingiram a meta de água potável, 95 países atingiram a meta de saneamento e 77 países cumpriram ambas. Em todo o mundo, 2,1 bilhões de pessoas obtiveram acesso a saneamento básico (...). A proporção da população urbana vivendo em favelas nas regiões em desenvolvimento caiu de aproximadamente 39,4 por cento em 2000 para 29,7 por cento em 2014 (ONU, 2015, p. 7).

Vale notar que o primeiro item do relatório final dos ODMs, após sua apresentação, refere-se à questão dos dados e do monitoramento de políticas e programas de desenvolvimento. Claramente afirma-se a necessidade de uma revolução na produção de dados para apoiar uma nova agenda de desenvolvimento. Ou seja, a sustentabilidade da produção de dados, de maneira desagregada e com periodicidade, é condição indispensável para o desenvolvimento sustentável.

O relatório parte da premissa de que "apenas se contarmos o que não foi contado podemos alcançar o que não foi alcançado" (ONU, 2015, p. 11). Além disso, preconiza que o fortalecimento da capacidade estatística é a base para monitorar o progresso da nova agenda de desenvolvimento (ONU, 2015, p. 12), faz referência às mudanças trazidas pelas novas tecnologias na coleta e na disseminação de dados e informações, e indica a necessidade de padrões globais estatísticos, com dados abertos e acessíveis como chaves para a tomada de decisão, a transparência, o monitoramento, a participação e outras premissas que possibilitariam o desenvolvimento sustentável.

Na esfera global, dos acordos internacionais e da diplomacia de cidades, os ODMs são, sem qualquer dúvida, o melhor exemplo de como efetivar princípios do desenvolvimento sustentável, transformando questões práticas e pavimentando caminhos para que essa utopia possa um dia se avizinhar.

Os ODMs tiveram vários méritos, dos quais se destacam dois para esse debate. Primeiro, esse processo revelou como a ideia de desenvolvimento sustentável, para além de uma panaceia, poderia ser utilizada como uma utopia no sentido de produzir convergências.

Segundo, a análise de todo o processo de implementação revelou, com a clareza dos dados produzidos, a relevância da informação na organização e na racionalização do atual período. Conforme o relatório final dos ODMs, os levantamentos estatísticos, as bases de dados, o acesso e a disseminação de informações devem ser produzidos de maneira sustentável, com permanência e durabilidade, para que possam ao longo do tempo transformar as bases próprias do desenvolvimento, sobretudo por meio da mais ampla participação social.

13 OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Reafirmando todas as agendas anteriores, em seu primeiro parágrafo, a Agenda 2030 reconhece que o desenvolvimento sustentável passa pela erradicação da pobreza, considerada uma tirania.

A resolução da questão da desigualdade, persistente apesar da redução da pobreza, e também reconhecida nas demais agendas globais como fundamental a ser enfrentada para atingir a sustentabilidade, passa a ser entendida como sendo garantir a igualdade de acesso para que todos possam cumprir seu potencial com dignidade e em um ambiente saudável.

Ambiciosa e cobrindo um espectro de temas e ações muito mais amplo que os ODMs, a Agenda 2030 é apresentada de maneira sintética e dividida em cinco áreas de importância fundamental para a humanidade e o planeta: povos, planeta, prosperidade, paz e parcerias.

Já de início, a agenda parece apontar para a lida com a contradição inerente entre desenvolvimento e sustentabilidade, ao trazer para o centro da agenda o planeta, e propor caminhos, a partir da definição de metas claras, que sejam não apenas sustentáveis, mas ao mesmo tempo resilientes às transformações radicais no ambiente.

Além disso, o tema da cooperação internacional, presente em todas as demais agendas e acordos, é substituído pela ideia de parcerias, solidariedade, envolvendo uma maior diversidade de atores e “descolando” tanto a agenda quanto a sua implementação de noções e práticas oriundas exclusivamente da diplomacia dos Estados-nações.

O item 40 da agenda, da implementação, é claro em afirmar que o objetivo 17, que trata das parcerias internacionais, é fundamental para o sucesso deste esforço, incluindo a revisão das relações para formas de maior solidariedade, sobretudo com as nações mais pobres.

Entre os temas tratados desde a Conferência de Estocolmo – pobreza e desigualdade, financiamento e cooperação internacional –, a Agenda 2030 sela um novo entendimento sobre a cooperação, reconhecendo e indicando mecanismos e instrumentos para que atores diversos aos interesses dos Estados-nações possam participar de sua implementação com independência. A multiplicação desses atores é sem dúvida um ponto positivo para a implementação de ações relacionadas à sustentabilidade e à preservação ambiental, que têm caráter sistêmico, multissetorial e transfronteiriço.

A agenda é clara ao afirmar a importância do sistema financeiro global e o fundamental envolvimento e compromisso de seus atores para a implementação de seus objetivos. O desenvolvimento sustentável continua a ser buscado em suas três dimensões: econômica, social e ambiental, e a agenda fala em criar condições para que a sustentabilidade possa ocorrer. Aqui parece haver um avanço no sentido de entender o termo em seu sentido mais exato, ao menos no plano global, como uma utopia, uma convergência.

A visão do mundo expressa pela Agenda 2030 engloba os mais diversos princípios de respeito tanto aos seres humanos quanto à preservação ambiental anteriormente trabalhados e acordados na ONU. A busca pelo crescimento econômico constante é ainda apresentada como chave do desenvolvimento, e as contradições de padrões insustentáveis de produção e consumo são ressaltadas. Seria a economia verde a solução para essa renovada contradição?

O item 34 da agenda trata do desenvolvimento urbano nos seguintes termos:

Reconhecemos que o desenvolvimento urbano sustentável e a gestão urbana são cruciais para a qualidade de vida das pessoas. Vamos trabalhar com autoridades locais e comunidades para renovar e planejar nossas cidades e assentamentos humanos, de modo a promover a coesão comunitária e a segurança pessoal

e a estimular a inovação e o emprego. Reduziremos os impactos negativos de atividades urbanas e de produtos químicos perigosos para a saúde humana e o meio ambiente, inclusive por meio do gerenciamento ambiental e do uso seguro de produtos químicos, da redução e da reciclagem de resíduos e do uso mais eficiente de água e energia. Trabalharemos para minimizar o impacto das cidades no clima global. Também levaremos em conta as tendências e projeções de crescimento da população rural e urbana no desenvolvimento de estratégias e políticas nacionais. Nós olhamos com expectativas para a próxima Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, a ser realizada em Quito (UN, 2015, p. 13, item 34, tradução nossa).³⁰

Não apenas temas correlatos à ideia de crescimento constante, mas baseado em uma economia verde, aparecem. A agenda vislumbra um ideal de cidade que tenha seus impactos no meio ambiente minimizados com uma coesão comunitária e segurança que remetem a uma espécie de justiça ambiental mínima.

O ODS 11, que trata exclusivamente de cidades, é também o primeiro que versa sobre o fim da pobreza. Junto com o ODS 6, que trata do acesso à água e ao esgotamento sanitário, esse é o objetivo mais diretamente relacionado ao tema do desenvolvimento urbano.

Entretanto, ainda que a universalização do saneamento básico traga profundas e positivas transformações para as cidades no futuro próximo, bem como para a proteção e a recuperação ambiental em todo o planeta, a ela haveria que se somar o acesso à moradia, o fim das favelas, o acesso amplo aos transportes coletivos, a transformação da matriz energética e diversas outras ações que refletem, se não todos, os principais elementos do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos apontados pela Habitat II e, infelizmente, inalcançados até o momento.

30. "We recognize that sustainable urban development and management are crucial to the quality of life of our people. We will work with local authorities and communities to renew and plan our cities and human settlements so as to foster community cohesion and personal security and to stimulate innovation and employment. We will reduce the negative impacts of urban activities and of chemicals which are hazardous for human health and the environment, including through the environmentally sound management and safe use of chemicals, the reduction and recycling of waste and the more efficient use of water and energy. And we will work to minimize the impact of cities on the global climate system. We will also take account of population trends and projections in our national rural and urban development strategies and policies. We look forward to the upcoming United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development to be held in Quito".

Ressalta-se, entretanto, o êxito na descentralização de políticas urbanas e o conveniente enfraquecimento dos Estados-nações, apontados na Habitat II e subsequentemente a ela como premissas para que os objetivos fossem atingidos.

Reconhece-se ainda assim a existência de avanços, sobretudo a relevância de as temáticas da pobreza e da desigualdade serem trazidas para o centro dessas agendas. Entretanto, ao mesmo tempo, verifica-se que as opções de uma ordem neoliberal impedem avanços efetivos nas metas ao desestruturar a ação dos governos justamente nos países onde a pobreza e as desigualdades são mais cruciais.

A Agenda 2030 e os ODS, na esteira do sucesso de implementação dos ODMs, têm o mérito de revelar que o DUS, tomado como um esforço de convergência em torno de uma utopia, se baseado em objetivos concretos de melhoria da qualidade de vida da maioria da população urbana, os mais pobres, e das condições ambientais de todos pode e deve ser uma agenda de transformação da própria ordem mundial. Uma utopia, até o momento.

14 DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Os esforços do sistema ONU desde Estocolmo em convergir agendas econômicas, sociais e ambientais, consolidados no cenário pós-2015, dão novos significados para os resultados da Habitat III, que se realizou após o tema urbano ter sido destacado em um dos dezessete ODS, unindo as nações em esforços e objetivos comuns, parametrizados, com metas definidas e indicadores estabelecidos para o monitoramento de sua implementação até 2030.

Como será revelado, o DUS parece ter sido, no espaço de apenas um ano que separa a Agenda 2030 da Habitat III, capturado por interesses diversos. Em vez de precisarem e aprofundarem seu entendimento e as possíveis e necessárias ações e pactuações para atingir também essa utopia, esses interesses preferiram investir esforços diplomáticos no *marketing* da sustentabilidade urbana, das cidades inteligentes e resilientes, e da economia verde. O mercado, o *design* e a tecnologia produziram um ambiente mais que perfeito, um ambiente similar ao das maquetes de arquitetos e urbanistas, representado hoje nos jogos eletrônicos e nos metaversos.

A NAU, adotada na Habitat III, que ocorreu em Quito, Equador, em 20 de outubro de 2016, traz, pela primeira vez em acordos multilaterais entre nações, a expressão desenvolvimento urbano sustentável, não apenas em seu título, mas como tema principal de uma conferência da ONU (ONU, 2019).

Uma jogada de *marketing*? Na apresentação da NAU, o secretário geral da conferência, Joan Clos, evoca a expressão apenas em referência ao pavilhão de expositores, que trouxe experiências da implementação de princípios, políticas e ações que visam ao DUS. Princípios e práticas já testados que formariam um elenco de contribuições da conferência para se chegar a esse desenvolvimento. A Habitat III apoia-se assim, novamente, na definição de boas práticas e suas implicações quanto à governança e ao papel das agências financiadoras.³¹

Essa aproximação ao tema, a princípio, parece ser bastante mais frágil se comparada à estruturação dos ODS, seus pactos em torno de ações e metas a serem atingidas pelos países, ou ainda às posições críticas acerca das profundas desigualdades inerentes ao desenvolvimento, desigual e combinado (Smith, 2002), que marcam também o Relatório Brundtland, a Eco-92 e os ODMs.

Analisando a lista dos expositores durante o evento, verifica-se a forte presença de companhias e bancos internacionais, 37 de 141 expositores, interessados em apresentar soluções de financiamento das cidades, em sua maioria tendo como diretrizes inovações tecnológicas. A título de exemplo, os termos informação, comunicação e tecnologia aparecem 41 vezes no texto final da NAU, enquanto o termo direito apareceu apenas 23 vezes. A forte presença de empresas de tecnologia na orientação dos destinos da NAU pode ser verificada também nas apresentações de soluções nas comunicações livres. A ideia de cidades inteligentes foi pela primeira vez referendada em uma conferência da ONU como uma das soluções para inúmeros problemas, nos mais diversos contextos urbanos, inclusive como uma solução de DUS.

A ampla e sustentável produção de informações, garantidora da participação social efetiva, que possa transformar os padrões de desenvolvimento, conforme sintetizado na Agenda 2030, revela-se tema de políticas, programas e ações, públicas ou privadas. Essas visam conhecer com maior precisão como o território é produzido, os impactos de cada atividade e, sobretudo, as possibilidades de investimentos, com especial atenção à mercadoria global cidade e seus serviços urbanos.

31. Essa metodologia, já utilizada na Rio-92 e na Habitat II em 1996, continuaria sendo então empregada como forma de orientar investimentos na produção de cidades, que recebem o selo do desenvolvimento sustentável. Segundo Naomi Klein, a conferência realizada em Johannesburgo, em 2002, revelou que o aumento da participação social nas conferências da ONU é acompanhado do incrível aumento do número de fundos de investimentos que apoiam a sustentabilidade, mas apenas voluntariamente, por meio de códigos não vinculantes e melhores práticas em parcerias com ONGs e governos. Em outras palavras, quando o setor empresarial senta à mesa, a regulação direta dos negócios é colocada para fora da sala (Klein, 2002).

A teledetecção, particularmente ligada ao sensoriamento remoto, revolucionou a lógica de produção da cidade em escala mundial. Não haveria qualquer possibilidade de se construir uma agenda global de desenvolvimento sustentável sem a existência de indicadores globais do tema. É a unicidade da técnica, própria do período técnico, científico e informacional (Santos, 1996) que possibilita o desenvolvimento de uma consciência ecológica global, na qual as cidades aparecem tanto como produtoras dos problemas, quanto das soluções.

É exemplar como, nos vários outros compromissos assumidos, relacionados ao DUS, são claras as intenções de reconhecimento ou abertura de mercados, lembrando que, apesar de a expressão DUS ser amplamente citada, ela é utilizada como um qualificador de processos, não sendo em momento algum substantivada.

Situação ainda mais crítica está relacionada ao direito à cidade, que foi matéria de intenso debate na preparação da conferência e que, ao fim e ao cabo, foi citado uma única vez e como algo exógeno à NAU, algo que alguns países vinham adotando e nominando, nos termos acordados pela diplomacia para que esse direito figurasse na agenda.

O termo DUS, ao contrário, é amplamente utilizado sem qualquer constrangimento diplomático. Ao aparecer 22 vezes na NAU, pode-se verificar quais são os efetivos temas de interesse dessa agenda. Na introdução, o DUS aparece três vezes de maneira genérica e outras oito vezes qualificando potenciais compromissos que concorrem justamente para efetivar o DUS, conformando uma lógica circular, uma retórica.

Destaca-se que DUS é citado cinco vezes relacionado aos meios de financiamento do desenvolvimento e três vezes relacionado à cooperação internacional, ao aprimoramento do sistema ONU e ao apoio à cooperação entre cidades como forma de se desenvolverem parcerias, definindo uma pauta clara de agenda da "diplomacia de cidades" (Balbim, 2016). E, reforçando temas já tratados, o termo DUS aparece outras três vezes relacionado a dados e informações para o monitoramento e o aperfeiçoamento de políticas, e o desenvolvimento de inovações científicas e tecnológicas.

Seguindo a análise proposta, vamos aqui nos ater a três desses grupos: cooperação e parcerias internacionais; informações e dados; e, seguindo a inovação da NAU, financiamento, agora relacionado não com a superação de problemas, simplesmente, mas com a efetivação do DUS.

De maneira geral, ainda que o termo DUS apareça tanto quanto outros relevantes termos na NAU, a parte central da agenda é totalmente dedicada aos compromissos assumidos para a efetivação do DUS. Esses compromissos são divididos em três

blocos que não se utilizam da expressão, mas recuperam temas urbanos que passam a concorrer para esse compromisso. São os blocos e seus itens específicos: Inclusão social e fim da pobreza, itens de 25 a 42; Prosperidade urbana sustentável e inclusiva com oportunidades para todos, itens de 43 a 62; Ambiente sustentável e desenvolvimento urbano resiliente, itens de 63 a 80.

A seguir, a NAU apresenta um capítulo intitulado *Implementação efetiva*, composto dos itens de 81 a 160. Os itens 81 a 84 referem-se a uma apresentação, seguida de três subtemas que concorrem para a implementação da NAU: a governança urbana (itens de 85 a 92), o planejamento do desenvolvimento espacial (itens de 93 a 125) e os meios para sua implementação (itens de 126 a 160).

O DUS aparece diretamente apenas neste último subtema, *meios de implementação*, composto por 35 itens, dos quais mais da metade, vinte deles (do item 126 ao 145), tratam direta e exclusivamente da questão do financiamento. É justamente neste conjunto de dezessete itens ligados ao financiamento que o DUS aparece cinco vezes, revelando uma clara associação entre o tema e os negócios urbanos.

A lógica de financiamento vinculada à nova terminologia – DUS – é explorar e abrir novos mercados, a cidade em si, notadamente as informações relacionadas à vida cotidiana, além obviamente da terra urbana, que constituem o principal interesse do mercado. Nesse sentido, é de se esperar, e parece já se sentir, a diminuição dos financiamentos multilaterais, substituídos pelas cooperações e pelos financiamentos bilaterais.

A busca e o apontamento da variedade de atores que possam concorrer para financiar o DUS é apoiada no tripé planejamento, normalização global das regulações locais e necessária descentralização para que isso aconteça – necessária, visto o menor poder regulatório dos entes locais em relação aos entes nacionais. Para tanto, efetivamente, contribuem os outros dois grupos temáticos para os quais damos destaque.

Em resumo, o que se apreende da NAU e da análise do DUS como ali colocado é que, ao imperar a gramática dos negócios urbanos, o papel da ONU – no caso, da ONU-Habitat – na construção de agendas multidimensionais é passível de questionamentos. Revela-se uma geopolítica fortemente hierárquica, baseada em investimentos privados e bilaterais, com reforço das diretrizes de descentralização e suas assimetrias, além do fortalecimento dos grupos econômicos específicos com poder de ação local em escala global.

15 O DIREITO À CIDADE SUSTENTÁVEL

Os enfoques relacionados ao processo de urbanização utilizados nas agendas de desenvolvimento sustentável não tratam dos conflitos de acesso à terra urbana nem da questão da propriedade fundiária, temas de primeira ordem para a compreensão da produção e reprodução do espaço urbano. Em contraposição, o Estatuto da Cidade, lei federal sancionada em 2001 no Brasil, ao orientar o desenvolvimento urbano no país, não apenas reconhece o direito à cidade sustentável, mas também objetiva sua efetivação por meio, principalmente, do cumprimento da função social da propriedade (Brasil, 2001).

O direito à cidade não é um direito positivo, no sentido legal, ou seja, passível de ser regulado, ter ações desempenhadas nos mais diversos contextos, e no caso, em países. Claramente, a ONU e suas agências, ao representarem o conjunto de países com sistemas jurídicos e direitos distintos, não têm a intenção de promover essa agenda como um novo instrumento legal, o que o uso do termo direito implicaria. Nesse sentido, na diplomacia de cidades, o direito à cidade não encontra a mesma aderência às políticas e aos programas de agências de fomento e financiamento quanto a ideia utópica e não vinculadora de direitos associada ao DUS.

Caso o direito à cidade fosse aceito no plano global, a sua implementação sofreria, muito provavelmente, reveses similares aos que se verificam na implementação do Estatuto da Cidade no Brasil. Afinal, as forças de acumulação capitalistas quando reguladas buscam minimizar perdas e mesmo se apropriar das regulações e maximizar ganhos. No caso do DUS, ao menos na NAU, os ganhos são apontados nos novos mercados descritos e priorizados.

O direito à cidade traz em sua formulação inicial a superação das desigualdades. O direito à cidade é o direito de uso por todos, sem privilégios ou distinções de qualquer espécie, do espaço público e coletivo da cidade, bem como o dever das instâncias públicas de assegurar que a produção da cidade busque a realização de suas funções sociais, a reprodução da vida de seus habitantes.³²

Afirmar o direito à cidade significa afirmar o direito das pessoas à cidade numa perspectiva de integralidade. A cidade em si não é sujeito de direito. Suas características, seus valores, seus patrimônios e bens, seu ambiente, referências históricas,

32. Para Harvey (2014, p. 28), a ideia do direito à cidade surge das ruas, dos bairros, sendo mais do que um direito de acesso individual ou grupal aos recursos que a cidade incorpora, mas sim e, sobretudo, um direito de mudar e reinventar a cidade de acordo com os mais profundos desejos da sociedade e dos indivíduos. Segundo o autor, esse seria um dos nossos direitos humanos mais preciosos.

memória e identidade coletiva, que em muitos casos contam com proteção jurídica própria por suas características imanentes, são, na perspectiva do direito à cidade, tomados em conjunto, indissociáveis, como ambiente produzido, compartilhado segundo direitos iguais de acesso, uso e gestão para todos.

O entendimento possível de direito à cidade está associado primeiramente ao acesso à cidade. Esse direito traduz o anseio dos moradores de uma cidade em que se possa viver por completo o espaço urbano, indistinta e independentemente de renda, raça, gênero, idade, credo ou religião.

O direito à cidade é também reconhecido como a possibilidade de participar da produção da cidade em suas múltiplas dimensões e dela poder amplamente usufruir. Acesso e participação são realidades passíveis de objetivação, mensuração e definição de políticas. Ao agregar a essa noção a ideia de sustentável, o legislador promoveu a associação com as políticas de caráter ambiental, principalmente relacionadas ao ambiente saudável, e não necessariamente relacionadas ao DUS.

Trata-se, ainda, de possibilitar que as políticas urbanas sejam definidas e implementadas de modo participativo, sustentável no sentido de uma perenidade representativa, a partir dos moradores e em seu benefício coletivo, efetivando a função social da cidade. Esse parece ser o mecanismo para que se rompa o modelo de urbanização excludente e segregador, baseado exclusivamente em princípios e diretrizes técnicas e comandado por interesses corporativos, de grupos não representativos da maioria das pessoas que vive nas cidades.

A afirmação do direito à cidade como reconhecimento do exercício cotidiano, por seus habitantes e pelo poder público, da sua função pública e coletiva contrapõe-se à produção da cidade baseada em interesses exclusivamente econômicos e corporativos, que a tomam como lugar privilegiado da reprodução maximizada do capital via produção diferenciada da escassez e da abundância. Ou seja, institui-se um mecanismo que busca superar a cidade como privilégio de alguns e representá-la politicamente de maneira efetivamente sustentável à reprodução da vida de todos.

Nessa perspectiva, o direito à cidade deve ser compreendido como um preceito transformador da política urbana com fundamento na justiça social, na cidadania, na solidariedade e nos direitos humanos, de forma a construir uma cidade mais justa.

Trata-se de um novo modelo de desenvolvimento urbano, sustentável em seu princípio, pois busca permitir ao conjunto da sociedade compartilhar com igualdade o espaço público. Visa, também, garantir o acesso aos equipamentos, às infraestruturas e aos serviços essenciais à vida. Este novo modelo reconhece a função social

da propriedade e intenciona compartilhar não apenas as benfeitorias urbanas, a urbanidade, mas a valorização decorrente dessas qualidades, hoje concentradas em porções privilegiadas do espaço urbano, disponíveis como valor de troca apenas aos proprietários e seus privilégios.

Nesse sentido, o direito à cidade encontra as ideias de sustentabilidade, mas rompe frontalmente com o modelo de desenvolvimento, expondo claramente no espaço da cidade as contradições inerentes à ideia de DUS sob a ótica do capitalismo.

16 A CONSTITUIÇÃO DE UM ESPAÇO DE PODER E A INSUSTENTABILIDADE DAS AGENDAS URBANAS GLOBAIS

Ainda parece incomum afirmar, mas necessário fazê-lo, que agendas globais produzidas pela ONU, seus países-membros, ONGs e corporações, apesar de contribuírem fundamentalmente para o reconhecimento dos problemas e dos desafios existentes para a sustentabilidade da vida no planeta, e apesar das diretrizes e metas pactuadas, estão fadadas ao insucesso.

Essa afirmação, exposta por Klein (2014), e que reforçamos com as análises aqui empreendidas, não parece orientar a efetiva revisão dos esforços empreendidos e, tampouco, prioriza ações para o efetivo cumprimento dos objetivos já pactuados, em especial os da Agenda 2030 e do Acordo de Paris.

Por sua vez, os necessários ativismos e engajamentos acadêmicos críticos em defesa da sustentabilidade – logo, da revisão das estruturas responsáveis pela insustentabilidade do desenvolvimento –, fundamentais para aproximar utopia e realidade, acabam por, salvo exceções, inviabilizar carreiras e dificultar pesquisas não atinentes aos interesses das estruturas de poder presentes nas agências de fomento, institutos de pesquisa e universidades. Em geral, centros de cálculo (Bourdieu, 1983), ou os centros de conhecimento, legitimam as políticas de desenvolvimento que os criam e subsidiam.

É anedótico das dificuldades da ciência engajada em compromissos éticos, neste caso a sustentabilidade do planeta, citar a apresentação de Brad Werner na Conferência Americana de Geofísica de 2012, intitulada *Is Earth fucked?* (Klein, 2014). Naquele momento, o autor foi criticado e desconsiderado em larga medida pelo título de sua fala, na qual apontava que a resistência dos movimentos sociais – constituída de dinâmicas alternativas de grupos de pessoas orientadas para a preservação do meio ambiente e das comunidades nativas, e para a garantia de direitos civis – era o que poderia salvar a humanidade do colapso. Esse conjunto de pessoas representaria a

fricção que poderia desacelerar a máquina econômica que subsiste e cresce com o esgotamento de fontes vitais.

Klein (2014) dirige seu ativismo para a busca de possíveis fontes de recursos que financiariam a "grande transição", algo que nenhum dos acordos da ONU sequer tangencia, implicando a evidente impossibilidade de implementação de suas diretrizes. Em sua fala, a autora cita um necessário e inimaginável montante de US\$ 2 trilhões por ano, em valores do começo da década de 2010, que poderiam sair de simples cortes nos subsídios para combustíveis fósseis, somados de taxações relativamente pequenas sobre transações financeiras internacionais, sobre as maiores fortunas do planeta e sobre a emissão de CO₂ dos países desenvolvidos.

Desenvolvimento e sustentabilidade guardam entre si diversas dicotomias e contradições que, nas últimas décadas, têm sido negligenciadas ou omitidas em busca da manutenção de um modelo desigual e combinado de desenvolvimento. Criam-se paliativos comerciais de sustentabilidade, na forma de boas práticas selecionadas e divulgadas como soluções globais por organismos internacionais, muitas vezes se incorrendo naquilo que se passou a chamar de *greenwashing*.

Deve-se atentar para o fato de que, como assinala Holden (2010), certas ações de sustentabilidade em voga hoje nas cidades podem representar riscos maiores à sustentabilidade do que simplesmente nada fazer. Em seus termos, uma abordagem pragmática de pensamento e ação de sustentabilidade requer distinguir esforços que nos orientam para a mudança daqueles que nos orientam para a preservação do *status quo*, um meio de distinguir a qualidade da mudança ou preservação resultante (Holden, 2010, p. 656). Um exemplo citado seria a eletrificação dos automóveis particulares.

Fica claro que falar em sustentabilidade do desenvolvimento urbano requer efetiva transformação, ao invés de preservação do modelo vigente, ainda que revisitado ou regulado. O ponto crucial a ser enfrentado é a organização da vida urbana e das cidades exclusivamente valoradas via trocas e, conseqüentemente, baseada na hiperexploração dos recursos naturais e sua apropriação privada.

Transformar esse quadro e instituir práticas de sustentabilidade impõe uma revisão radical da orientação da vida na cidade, instituindo novas práticas baseadas no valor de uso do próprio espaço urbano, valorizando a noção de bens e serviços comuns, nos aproximando assim da essência do direito à cidade, similar à essência de sustentabilidade como preservação daquilo que é comum a todos e garante a permanência e dignidade de todas as formas de vida.

Nas últimas décadas, muito se avançou na ideia do comum, do coletivo, no que se refere aos bens naturais. No caso da cidade, que surge na história como uma reunião em torno de um espaço público e coletivo, com valor definido pelo uso de passagem e trocas, o que se identifica são profundos retrocessos. Não há qualquer ideia de comum ou coletivo quando bilhões de pessoas em todo o mundo sofrem por não ter acesso a serviços e direitos básicos na cidade, contingente que só fez aumentar ao longo das últimas décadas.

Acesso a serviços urbanos básicos, moradia digna, respeito e valorização dos direitos humanos na cidade, tratamento das migrações como fato social complexo, são todos problemas há 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 produzem mais alimentos do que o necessário para alimentar toda a população mundial (WFP, s.d.), também sobram recursos financeiros e técnicos para enfrentar os desafios do acesso às condições básicas de urbanidade.

Mecanismos tradicionais da diplomacia oficial estruturam acordos segundo lógicas dominantes dos Estados-nações e dos interesses corporativos ligados à terra urbana como *commodity* e ao comércio transnacional de serviços e tecnologias urbanas. As cidades e os projetos de sustentabilidade urbana participam desse enredo como anedóticos casos que conferem valor de verdade a partir de casos exclusivos.

A hipótese formulada por diversos urbanistas e sintetizada por Rolnik (2019, p. 4) de que a hegemonia do registro de propriedade individual da terra como mecanismo de segurança é o mais poderoso mecanismo de prevalência da exclusão territorial, socioespacial, é exemplo da insustentabilidade de qualquer das políticas das agências internacionais. A linguagem dos negócios que entende a cidade como produto, propriedade, reduz as relações socioespaciais a seu valor de troca.

Mecanismos de financiamento do desenvolvimento urbano, estabelecidos por uma ordem global vigente nos últimos cinquenta anos, desde a Habitat I, apoiam-se na identificação precisa de problemas urbanos, e na definição e no reconhecimento internacional de princípios e até mesmo direitos que viabilizariam a superação deste 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 mercadoria.

Como ficou claro na Habitat III, sobretudo levando-se 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-nações é fadada ao insucesso, pois se reconhecem os problemas, mas em nenhum momento atua-se efetivamente nas causas. Para tanto, haveria que se romper com mecanismos macroeconômicos globais, em particular com o mercado financeiro e com a concentração de terras.

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

A falência de tais políticas está no cerne do nascimento de novas tensões, sociais e ambientais, e, com elas, de 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, de uso e de proteção do meio ambiente. Afinal, as formas desenvolvidas até o momento para lidar com o intenso e global processo de urbanização, além de não solucionarem os problemas identificados, têm logrado êxito em perpetuar seus desafios.

Novos problemas também 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. Avizinham-se nas cidades não apenas catástrofes naturais, mas também revoltas sociais, ou mesmo revoluções potencializadas pela ubiquidade da tecnologia de comunicação e informação.

Descortinar a geopolítica do DUS 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. A análise desse mercado global revela uma poderosa rede de privilégios, inclusive para a adaptação das normas locais, contrariando, em sua essência, a cidade democrática.

A cidade na atualidade é, antes de mais nada, um grande mercado. Capturada pelos interesses do sistema financeiro e sua imaginável velocidade de troca, a cidade vê seu uso assegurado 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 uma perspectiva de libertação, de autonomia dos povos, em uma condição revolucionária dos modelos atuais, transformadora das estruturas sociais e econômicas de produção.

Há, entretanto, esperança na construção de uma nova solidariedade, ou, como trata 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. Resolver o problema da saúde como mercadoria é resolver o problema do sistema de saúde de todos a partir de uma perspectiva preventiva da saúde. Resolver os problemas da comoditização 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 ricos e pobres, discriminadamente.

REFERÊNCIAS

ALVES, J. A. L. **Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências**. Brasília: Ibri, 2001.

_____. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ANTONUCCI, D. *et al.* **UN-Habitat: das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

BALBIM, R. Fragmentação da metrópole e seletividade socioespacial. **Experimental**, São Paulo, ano I, n. 1, 1996.

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

_____. The Workers' Party contribution to the city diplomacy in Brazil: a local-global ideology. **Rising Powers Quarterly**, v. 3, n. 3, p. 87-109, 2018. Disponível em: <https://risingpowersproject.com/the-workers-party-contribution-to-the-city-diplomacy-in-brazil-a-local-global-ideology/>. Acesso em: 31 jan. 2023.

_____. **International city's networks and diplomacy**. Brasília: Ipea, 2021. (Discussion Paper, n. 257). Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/dp257>.

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

BAYULKEN, B.; HUISINGH, D. Are lessons from eco-towns helping planners make more effective progress in transforming cities into sustainable urban systems: a literature review (part 2 of 2). **Journal of Cleaner Production**, v. 109, n. 2, p. 152-165, 2015.

BINA, O. *et al.* Urban studies and the challenge of embedding sustainability: a review of international master programmes. **Journal of Cleaner Production**, v. 137, p. 330-346, 2016.

BOURDIEU, P. O campo científico. *In*: ORTIZ, R. (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. p. 122-155.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

BRENNER, N.; THEODORE, N. Cities and the geographies of 'actually existing neoliberalism'. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 349-379, 2002.

BRUNDTLAND, G. H. **Report of the World Commission on Environment and Development: our common future**. Oslo: UN, 20 mar. 1987. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>.

CASTILLO, R. **Fragmentação da terra: propriedade fundiária absoluta e espaço mercadoria do município de São Paulo**. 1993. Dissertação (Mestrado) – Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

CASTILLO, R. *et al.* Três dimensões da solidariedade em geografia. **Experimental**, São Paulo, ano II, n. 3, 1997.

CMMAD – COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991.

COHEN, S. **The sustainable city**. New York: Columbia University Press, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.7312/cohe18204>.

COWEN, M. P.; SHENTON, R. W. **Doctrines of development**. London: Routledge, 1996.

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.

DRAKAKIS-SMITH, D. Third World cities: sustainable urban development, 1. **Urban Studies**, v. 32, n. 4-5, p. 659-677, 1995.

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. p. 67-76.

FOWKE, R.; PRASAD, D. K. Sustainable development, cities and local government: dilemmas and definitions. **Australian Planner**, v. 33, n. 2, p. 61-66, 1996. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07293682.1996.9657714>.

GILBERT, A. On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto: what difference does legal title make? **International Development Planning Review**, v. 24, n. 1, p. 1-19, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.3828/idpr.24.1.1>.

HALL, P. P. The global city. **International Social Science Journal**, v. 48, n. 147, p. 15-23, 1996.

HART, G. D/developments after the Meltdown. **Antipode**, v. 41, n. S1, p. 117-141, 2010.

HARVEY, D. **Cidades rebeldes**: do direito à cidade à revolução urbana. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLDEN, M. The Rhetoric of Sustainability: perversity, futility, jeopardy? **Sustainability**, v. 2, n. 2, p. 645-659, 2010.

IUCN – INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES; UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME; WWF – WORLD WIDE FUND FOR NATURE. **World conservation strategy**: living resource conservation for sustainable development. Gland: IUCN, 1980. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/91329?ln=en>.

KLEIN, N. The summit that couldn't save itself; corporations have ensured that real regulation is off the agenda. **Random Lengths**, v. XXII, n. 18, 2002. Disponível em: <https://search.proquest.com/docview/363276483?accountid=14509>.

_____. Can climate change unite the left? **In These Times**, Oct. 14, 2014. Disponível em: <https://inthesetimes.com/article/can-climate-change-unite-the-left>.

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.

LEVINE, M. V. **The state of black Milwaukee in national perspective**: racial inequality in the nation's 50 largest metropolitan areas – in 65 charts and tables. Milwaukee: CED/UWM, Jul. 2020. (Center for Economic Development Publications, n. 56). Disponível em: https://dc.uwm.edu/ced_pubs/56.

LEWIS, D. "Big D" and "little d": two types of twenty-first century development? **Third World Quarterly**, v. 40, n. 11, p. 1.957-1.975, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/01436597.2019.1630270>.

LIMONAD, E. A insustentável natureza da sustentabilidade: da ambientalização do planejamento às cidades sustentáveis. **Cadernos Metrópole**, v. 15, n. 29, p. 123-142, 2013.

MAROSI, R. Una visión fallida. **Los Angeles Times**, 26 nov. 2017. Disponível em: <https://www.latimes.com/projects/la-me-mexico-housing-es/>.

MAUAD, A. C. E. **A participação dos governos locais na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

MEADOWS D. H. *et al.* **The limits to growth**: a report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind. Falls Church: Potomac Associate Books, 1972.

OLIVEIRA, M. R. N. **A produção de escassez do espaço urbano**: um estudo sobre o *boom* imobiliário, uso de Transcons e apropriação de mais-valia fundiária urbana em Salvador-BA (1968-2008). 2013. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: CNUMAD, 1992.

_____. **Relatório sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Nairobi: UN-Habitat, 2015. Disponível em: <http://abm.org.br/ods/wp-content/uploads/2017/10/Relatorio-sobre-os-Objetivos-do-Milenio-2015.pdf>.

_____. **Nova Agenda Urbana**. Nova Iorque: ONU, 2017. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>.

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

RABIE, H. Why Egypt's construction boom creates ghost towns. **Al-Monitor**, 18 Sept. 2019. Disponível em: <https://www.al-monitor.com/originals/2019/09/egypts-new-cities-risk-turning-to-ghost-towns.html>.

REDVERS, L. Angola's Chinese-built ghost town. **BBC**, 3 Jul. 2012. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-africa-18646243>.

RELATÓRIO da ONU avalia implementação mundial dos ODM. **Informe ENSP**, Rio de Janeiro, 8 jul. 2015. Disponível em: <https://informe.ensp.fiocruz.br/noticias/38070>.

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.

ROLNIK, R. Democracy on the edge: limits and possibilities in the implementation of an Urban Reform Agenda in Brazil. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 35, n. 2, p. 239-255, 2011.

_____. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015.

_____. Urban warfare: housing under the empire of finance. **Focus**, San Luis Obispo, v. 16, p. 10-18, 2019.

SACHS, W. The development dictionary: a guide to knowledge as power. 1st ed. London: Zed Books, 1992.

_____. **Dicionário do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 2000.

SANCHES, F. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes estratégicas e escalas de ação política. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 16, 2010.

SANTOS, M. **Técnica, espaço, tempo**: globalização e meio técnico-científico informacional. São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: Hucitec, 1996.

SASKIA Sassen: "Quizá tenemos que empezar a pensar como los holandeses". La socióloga premio Príncipe de Asturias te invita a intercambiar ideas. **BBC News Mundo**, 8 jun. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52931212>.

SASSEN, S. The Global City: introducing a concept. **Brown Journal of World Affairs**, v. XI, n. 2, 2005.

SCOTT, A. J. *et al.* Global city-regions: an overview. *In*: SCOTT, A. J. (Ed.). **Global City-Regions**: trends, theory, policy. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 11-30.

SEABRA, O. C. de L. Urbanização e fragmentação: a natureza natural do mundo. **Geografares**, v. 1, n. 1, p. 73-79, 2000.

SHELTON, T.; ZHOU, C.; PAN, N. China's eerie ghost cities a 'symptom' of the country's economic troubles and housing bubble. **ABC News**, 26 Jun. 2018. Disponível em: <https://www.abc.net.au/news/2018-06-27/china-ghost-cities-show-growth-driven-by-debt/9912186>.

SMITH, N. New globalism, new urbanism: gentrification as global urban strategy. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 427-450, 2002.

SMITH, R. G. Beyond the global city concept and the myth of 'Command and Control'. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 38, n. 1, p. 98-115, 2014.

SOTO, H. de. **The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else**. New York: Basicbooks, 2000.

_____. Opening remarks: how property rights even stop wars. **Brigham-Kanner Property Rights Conference Journal**, v. 6, 2017.

SOUZA, M. A. A. de. Conexões geográficas: um ensaio metodológico – uma versão ainda preliminar. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 71, 1992.

SPINDLER, E. A. The history of sustainability: the origins and effects of a popular concept. In: JENKINS, I.; SCHRÖDER, R. **Sustainability in tourism: a multidisciplinary approach**. Springer Fachmedien, 2012. p. 9-31.

UN – UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment**: Stockholm Declaration. Stockholm; Nairobi: UNEP, 1972. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>. Acesso em: 17 jan. 2023.

_____. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Vancouver: UN, 11 June 1976. Disponível em: <http://www.un-documents.net/van-dec.htm>. Acesso em: 17 jan. 2023.

_____. **Report of the United Nations Conference on Human Settlements: Habitat II**. Istanbul: UN, 1996. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement>. Acesso em: 28 ago. 2023.

_____. **Transforming our world: the 2030 Agenda for sustainable development**. New York: UN, 2015. (A/RES/70/1).

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Human development report 1991**. New York: UNDP, 1991.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Towards a green economy: pathways to sustainable development and poverty eradication**. Paris: UNEP, 2011.

UN-HABITAT – UNITED NATIONS HUMAN SETTLEMENTS PROGRAMME. **State of the World's Cities**: 2012/2013. Nairobi: UN-Habitat, 2013.

_____. **Documento de Políticas da Habitat III 10**: políticas habitacionais. Nairobi: UN-Habitat, 2016. (Policy Paper, n. 10). Disponível em: <https://uploads.habitat3.org/hb3/Policy-Paper-10-Português.pdf>.

UNITED STATES. Committee on Foreign Affairs of the House of Representatives. **Point Four background and program**: International Technical Cooperation Act of 1949. Washington: Government Printing Office, July 1949. Disponível em: https://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pcaac280.pdf.

VOJNOVIC, I. Urban sustainability: research, politics, policy and practice. **Cities**, v. 41, supplement 1, p. S30-S44, July 2014.

WEGELIN, E. A. Everything you always wanted to know about the Urban Management Programme (but were afraid to ask). **Habitat International**, v. 18, n. 4, p. 127-137, 1994.

WHEELER, S. **Sustainable urban development**: a literature review and analysis. Berkeley: IURD, 1996. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/6mx0n01x>. (IURD Monograph Series).

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME. **United Nations World Food Programme**. [s.d.]. Disponível em: <<https://www.wfp.org/ending-hunger>>. Acesso em: 14 set. 2017.

WORLD BANK. **Urban policy and economic development**: an agenda for the 1990s. Washington: World Bank, 1991.

_____. **Housing**: enabling markets to work. Washington: World Bank, 1993. (World Bank Policy Paper, n. 1180).

_____. **What a waste 2.0**: a global snapshot of solid waste management to 2050. Washington: World Bank, 2018.

ZANETTA, C. The evolution of the World Bank's urban lending in Latin America: from sites and services to municipal reform and beyond. **Habitat International**, v. 21, p. 513-533, 2001.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro
por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria
ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

