

A Nova Agenda Urbana em face das diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade

Lucas Campos Jereissati

Advogado. Mestrando em Ordem Jurídica Constitucional pela Universidade Federal do Ceará. *E-mail:* lucasjereissati@hotmail.com

Resumo: A Nova Agenda Urbana (NAU) foi adotada em 2016, durante a conferência Habitat III, que traz as diretrizes consensuais para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável nas cidades. Apesar de ser um documento de *soft law*, representa um avanço em política urbana e proteção internacional do meio ambiente, sendo necessário saber se a legislação urbanística interna do Brasil encontra-se de acordo com aquele instrumento. Como seria inviável realizar um quadro comparativo entre a NAU e todas as leis nacionais relativas ao meio ambiente artificial, fez-se a opção por compará-la às diretrizes de política urbana previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257), pois estas são verdadeiras norteadoras da política urbana brasileira, devendo ser obedecidas pelos membros do Legislativo, Executivo e Judiciário. Desta análise, concluiu-se que a NAU e as diretrizes de política urbana brasileira apresentam, *a priori*, um diálogo positivo, sendo viável sua aplicação em âmbito interno.

Palavras-chave: Sustentabilidade. Desenvolvimento urbano sustentável. Direito urbanístico. Direito a cidades sustentáveis. Proteção internacional do meio ambiente.

Sumário: Introdução – O desenvolvimento urbano sustentável: as cidades sustentáveis – A Nova Agenda Urbana: um novo paradigma urbano global – O novo paradigma da política urbana brasileira trazido pelo Estatuto da Cidade – As diretrizes do Estatuto da Cidade em face da Nova Agenda Urbana: interseções – Conclusão – Referências

Introdução

Os centros urbanos representam a chave para a sustentabilidade global. Apesar de ocuparem, relativamente, pouco espaço no planeta, são locais de intensa poluição, desigualdade, produção e consumo massivos, o que tende a gerar grandes danos ambientais e sociais.

O aumento da velocidade do processo de urbanização mundial é um fenômeno relativamente recente. De acordo com dados do Banco Mundial,¹ em 1960, 33,616% da população mundial habitava centros urbanos; em 2017, esse número

¹ BANCO MUNDIAL. United Nations Population Division. *World Urbanization Prospects: 2018 Revision. On-line.* Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. Acesso em: 25 nov. 2018.

chegou a 54,827%, demonstrando, assim, um rápido crescimento do número de habitantes de cidades em um período curto de tempo.

Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU),² 68% da humanidade deve habitar cidades em 2050. Ou seja, em menos de um século, o aumento no número de pessoas vivendo em urbes dobrará – um crescimento que deve ser mais intenso na África e na Ásia. De 2007 a 2025, espera-se uma expansão anual de 53 milhões de habitantes nas zonas urbanas dos países em desenvolvimento, enquanto o número esperado para os países desenvolvidos chega a apenas 3 milhões/ano.

Essa amplificação da população urbana mundial não ocorre sem o surgimento de inúmeros problemas e desafios, especialmente para o meio ambiente, a saúde e a qualidade de vida das pessoas, entre os quais pode-se citar, de acordo com dados da ONU,³ o intenso gasto de recursos naturais e pressões ao meio ambiente causados pelos centros urbanos, pois, apesar de representarem apenas 3% dos terrenos mundiais, as cidades são responsáveis por 60-80% do consumo de energia do planeta e 75% das emissões de carbono – principal responsável pelas mudanças climáticas.

Outro fator é a intensa poluição atmosférica, que está bastante ligada à emissão de carbono. Por volta de 2016, 90% dos moradores de áreas urbanas respiravam ar não seguro, resultando em 4,2 milhões de mortes por poluição do ar. É importante ressaltar, aqui, que mais de metade da população mundial respira ar mais de 2,5 vezes acima dos limites seguros.⁴

Além disso, as cidades são grandes centros de desigualdade – atualmente, perto de um bilhão de pessoas vive em favelas ou assentamentos informais ao redor do mundo. Muitos desses locais também apresentam deficiência no sistema de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos, o que, de acordo com Maimunah Mohd Sharif, diretora executiva da UN-Habitat,⁵ é a principal causa da massiva poluição por plástico, uma das principais questões debatidas em proteção ambiental na atualidade.

² ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN*. Press release. 2018. *On-line*. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PressRelease.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

³ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sustainable Development Goals: Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable*. *On-line*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sustainable Development Goals: Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable*. *On-line*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

⁵ UN-HABITAT. *Executive Director's Message on the occasion of World Environment Day, 5 June 2018*. 2018. *On-line*. Disponível em: <https://unhabitat.org/executive-directors-message-on-the-occasion-of-world-environment-day/>. Acesso em: 24 nov. 2018

Todos os pontos aqui destacados levam à insustentabilidade da vida urbana e à conclusão de que as cidades são, provavelmente, os principais centros poluidores e utilizadores de recursos naturais da Terra, necessitando de especial atenção por parte das autoridades, pois são peças-chave para a proteção da vida em todas as suas formas. É tal a importância que já foi falado por Ban Ki-Moon,⁶ ex-secretário-geral da ONU, que “a luta pela sustentabilidade seria vencida ou perdida nas cidades” (tradução livre).

As Nações Unidas, desta forma, há muito se interessam pelos problemas causados pela urbanização, sendo previsto, no princípio 15 da Declaração de Estocolmo de 1972 (*on-line*), o planejamento dos assentamentos humanos e da urbanização como forma de evitar repercussões negativas sobre o meio ambiente e, ademais, obter os máximos benefícios sociais, econômicos e ambientais.

Além disso, a ONU realiza, desde 1976 (em Vancouver), a cada vinte anos, a conferência Habitat, que leva o nome do programa das Nações Unidas para assentamentos humanos (UN-Habitat). Em várias outras conferências internacionais realizadas pela ONU, também houve abordagens e discussões acerca da sustentabilidade urbana, como na ECO-92 (previsão na Agenda 21 e na Agenda 21 Local) e na Rio+20, chegando, inclusive, em 2015, a estabelecer como um dos Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável a necessidade de tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. Por fim, em 2016, durante a UN-Habitat III, foi aprovada a Nova Agenda Urbana, documento que pretende ser guia do desenvolvimento urbano sustentável até 2036.

O Brasil, país extremamente urbanizado, com cerca de 86% de sua população habitando cidades, também apresenta inúmeros problemas relativos ao seu desenvolvimento urbano sustentável, como desigualdade social, falta de saneamento básico, falta de infraestrutura, saneamento ambiental, segregação socioespacial, entre outros.

Segundo dados do IBGE,⁷ em 1950, cerca de 36% da população brasileira vivia em zonas urbanas. Em 1980, esse número chegava a 67,7%; em 2010, a 84,4%. Atualmente, estima-se que cerca de 86% dos brasileiros habitem cidades. Ou seja, em apenas 60 anos houve um aumento de mais de 50% na proporção de pessoas morando em zonas urbanas nacionais.

Martine e McGranahan⁸ afirmam que os principais fatores de influência da rápida urbanização brasileira foram a industrialização (em substituição às

⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *‘Our Struggle for Global Sustainability Will Be Won or Lost in Cities,’ Says Secretary-General, at New York Event.* 2012. *On-line.* Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>.

⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo Demográfico 2010.* Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

⁸ MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. BAENINGER, Rosana (Org.). *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as*

importações); a modernização da agricultura, tocada pela ditadura militar brasileira – que visou aumentar a produtividade sem mexer na estrutura social, o que levou à expulsão de boa parte dos pequenos produtores e gerou, portanto, êxodo rural; e o crescimento demográfico da população.

Outra característica marcante da urbanização brasileira, de acordo com Martine e McGranahan,⁹ é a concentração da população urbana em cidades cada vez maiores, o que perdura até hoje.

Corroborando essa ideia estão os dados levantados pelo Relatório Brasileiro para o Habitat III:¹⁰ são aproximadamente 160,9 milhões de brasileiros vivendo em cidades, sendo que 50% da população vive nos 25 maiores aglomerados urbanos do país. Essas metrópoles, inclusive, segundo o referido relatório, são responsáveis por 63% do PIB nacional – são, pois, grandes centros geradores de riqueza.

Esse rápido processo de urbanização levou a imensos problemas de saneamento, organização espacial, déficit de moradia e poluição, reduzindo substancialmente a qualidade de vida.

Segundo levantamento realizado pela Fundação João Pinheiro,¹¹ o Brasil tinha, em 2015, um passivo de 6.355.743 domicílios (9,3% dos domicílios particulares permanentes e improvisados) – isso em um período anterior ao aprofundamento da crise político-econômica nacional. Esse déficit era maior na região Norte (12,6%). Ainda de acordo com esta pesquisa, a principal causa do déficit era o ônus excessivo com aluguel, seguido por coabitação (29,9%), habitação precária (14,8%) e adensamento excessivo em domicílios alugados (5,2%).

Ainda no que diz respeito à questão habitacional, consoante dados do IBGE,¹² em 2010 o Brasil contava com 11,4 milhões de pessoas morando em favelas – 1,4 milhões só na cidade do Rio de Janeiro. Proporcionalmente, as cidades brasileiras que tinham mais habitantes em favela eram Belém (54,5%), Salvador (33,1%), São Luís (23,0%), Recife (22,9%) e Rio de Janeiro (22,2%).

políticas sociais. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 11-24.

⁹ MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. In: BAENINGER, Rosana (Org.). *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 11-24.

¹⁰ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. *On-line*.

¹¹ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Deficit habitacional no Brasil*. *On-line*. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>. Acesso em: 12 nov. 2018.

¹² BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Quanto ao saneamento básico, recente pesquisa do IBGE¹³ trouxe os seguintes números: dos 5.570 municípios brasileiros, 2.126 (38,2%) contam com uma política municipal de saneamento e 24,1% (1.342) estavam em fase de elaboração do plano. Entretanto, 58% (3.257) não têm plano de tratamento de água, resíduos e esgoto.

Outro importante ponto é relativo à reciclagem de resíduos sólidos. O Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2016¹⁴ estimou que apenas 5,4% dos materiais sólidos passíveis de reciclagem no Brasil passavam por um reaproveitando, classificando o estágio da reciclagem de secos no país como “bastante primário”.

Os dados aqui expostos não são aleatórios, apesar de falarem por si. Todos estão relacionados aos indicadores do ODS 11 – cidades e assentamentos humanos sustentáveis, seguros e resilientes,¹⁵ como proporção da população vivendo em favelas, proporção de lixo sólido regularmente coletado e descartado corretamente, aumento da urbanização inclusiva e sustentável, entre outros.

Em relação ao saneamento básico e tratamento de água, há dados bem específicos do que pode acarretar o déficit brasileiro nesta área: segundo a Organização Mundial de Saúde,¹⁶ para cada dólar investido nestas áreas há a economia de 4,3 dólares, os quais seriam gastos com eventuais tratamentos de saúde da população. Além disso, haveria uma grande redução da poluição, especialmente das águas, assim como um aumento do senso de dignidade da população.

Desta forma, fica evidente a crise urbana existente tanto em âmbito global quanto nacional, havendo necessidade de pronta ação por parte dos governos, ONGs, sociedade civil e organizações internacionais.

Vários documentos legislativos e políticos internacionais e nacionais tentam orientar a superação da crise urbana, entre os quais destacam-se, internacionalmente, a Nova Agenda Urbana, e, no caso do ordenamento jurídico brasileiro, o Estatuto da Cidade.

O presente artigo discorre acerca das diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade – lei que regulamenta a política urbana brasileira – em face

¹³ BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa de informações básicas municipais: MUNIC. On-line*. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protacao-social/19879-suplementos-munic2.html?edicao=22388>. Acesso em: 20 nov. 2018.

¹⁴ BRASIL. Ministério das Cidades. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2016*. Brasília: MCIDADES; SNSA, 2018.

¹⁵ ONU. *Sustainable Development Goals: Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. On-line*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

¹⁶ ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities. 2014. On-line*. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/143953/WHO_FWC_WSH_14.01_eng.pdf?jsessionid=F21CACC760CC1CD00DD02F637A5C884B?sequence=2. Acesso em: 25 nov. 2018.

dos princípios e diretrizes da Nova Agenda Urbana, no intuito de descobrir se há diálogo positivo (confluência de ideias e objetivos) ou não, entre estes dispositivos legais.

A escolha desses dois objetos deve-se ao fato de os princípios e diretrizes da Nova Agenda Urbana servirem de norte para que os vários níveis de governo dos diversos países participantes da Habitat III busquem um desenvolvimento urbano sustentável. Ademais, as diretrizes de política urbana previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01) servem de orientação para o legislador nacional, bem como para o Executivo e Judiciário, na feitura e aplicação das normas de direito urbanístico e política urbana nacional.

Para tanto, será feita breve discussão acerca de desenvolvimento urbano sustentável; análise do teor da Nova Agenda Urbana, com foco em seus princípios; e críticas apontadas quanto a este documento internacional. Em seguida, faremos uma apresentação sucinta do Estatuto da Cidade para, então, analisar os princípios da Nova Agenda Urbana em face das diretrizes gerais de política urbana previstas na Lei nº 10.257, averiguando que tipo de diálogo ocorre entre os dois objetos. Será feita uma revisão bibliográfica acerca do tema, além do levantamento de dados realizados em órgãos de governança nacionais e internacionais. Ao final, procederemos a uma comparação dos dispositivos presentes nos dois objetos da pesquisa.

O desenvolvimento urbano sustentável: as cidades sustentáveis

Para adentrar no tema do desenvolvimento urbano sustentável e das cidades sustentáveis, é necessário, antes de tudo, tecer breves considerações acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, sem, contudo, aprofundar na análise dos problemas do termo, trazendo, de início, o contexto de seu surgimento.

A ideia de crescimento econômico, durante bastante tempo, não incorporava aspectos como a necessidade de proteção ambiental e de redução das desigualdades. Entretanto, durante a década de 1970, alguns estudos foram realizados e chegou-se à conclusão de que os recursos naturais eram realmente finitos, e o processo de produção econômica estava acelerando a velocidade da degradação do meio ambiente e do desaparecimento destes recursos.

Em decorrência deste debate, a Organização das Nações Unidas (ONU) realizou a Conferência de Estocolmo sobre Meio Ambiente Humano, onde foi adotada a Declaração de Estocolmo,¹⁷ contendo diversos princípios visando à proteção

¹⁷ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano* (Declaração de Estocolmo), adotada de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp>.

dos recursos naturais do planeta para as presentes e futuras gerações, tentando equilibrar esta proteção ambiental com a necessidade de desenvolvimento dos países.

Dando continuidade à abordagem desta problemática, a ONU criou, em 1983, a Comissão Mundial para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, que foi incumbida de analisar as principais questões relacionadas ao binômio meio ambiente-desenvolvimento econômico e suas implicações, apresentando, ao final, soluções inovadoras para os problemas ali encontrados.

Ao término de seu trabalho, em 1987, a Comissão Brundtland elaborou o relatório denominado *Nosso Futuro Comum*,¹⁸ no qual é relatada a relação de interdependência entre o desenvolvimento econômico, a degradação ambiental e a necessidade de reduzir a pobreza global. A partir de então, foi elaborado o conceito de desenvolvimento sustentável, um novo paradigma de desenvolvimento cujo mote é atender “as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas”.¹⁹

A partir de então, o desenvolvimento sustentável passou a ser configurado, por boa parte dos atores globais, como o equilíbrio entre três dimensões:²⁰ social, ambiental e econômica, as quais teriam igual importância e obedeceriam à necessidade de equidade intergeracional. Em decorrência da vagueza de seu conceito e conteúdo, instaurou-se uma grande disputa ideológica e política relacionada a estes elementos.

Neste sentido, Caradonna²¹ afirma que o termo “desenvolvimento sustentável” é tão vago que algumas empresas afirmam adotar práticas ligadas a este conceito sem realmente fazê-lo, incidindo no chamado *greenwashing*.

Satterthwaite,²² abordando a referida questão, diz que o desenvolvimento sustentável possui tantas possibilidades de implementação que muitos Estados, tomando atitudes visando um fim meramente econômico, afirmam tomar atitudes em busca do desenvolvimento sustentável, mesmo quando a medida não leva em conta outras dimensões, como a proteção ambiental e a redução da desigualdade.

br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html. Acesso em: 3 dez. 2018.

¹⁸ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

¹⁹ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

²⁰ SACHS, J. D. *A Era do Desenvolvimento Sustentável*. Kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

²¹ CARADONNA, J. L. *Sustainability: A History*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

²² SATTERTHWAITTE, D. Sustainable cities or cities that contribute to...: EBSCOhost. *Urban Studies*, v. 34, n. 10, p. 1667-1691, 1997.

Assim, diante disso, para fins deste trabalho, adota-se uma concepção de desenvolvimento sustentável na qual deve haver um real equilíbrio entre as três dimensões citadas (ambiental, social e econômica), devendo cada ação, no sentido de implementar uma destas áreas, levar em conta os limites das outras, não gerando um retrocesso, pois deve prevalecer a ideia de equilíbrio e integração.

Passando para a questão urbana, como já exposto, as cidades representam, atualmente, os maiores centros poluidores do mundo, apresentando grandes índices de desigualdade, mas também boas possibilidades de melhoria da qualidade de vida de suas populações, pois a densidade demográfica dos centros urbanos reduz os custos de fornecimento de infraestrutura, saneamento, menor uso de terra e maior oportunidade de reciclagem de bens,²³ de modo que é necessário aplicar a noção de desenvolvimento sustentável aos centros urbanos a fim de evitar maiores problemas globais e, portanto, um possível colapso.

O desenvolvimento urbano sustentável pode ser representado pelas cidades sustentáveis, instituto referenciado por várias entidades e atores globais, como a ONU, a qual colocou a busca por cidades sustentáveis como um dos ODS²⁴ previstos em 2015. Mas o conceito de cidades sustentáveis também é marcado por divergências, assim como no caso do desenvolvimento sustentável.

Como lembra Porras,²⁵ as cidades apresentam muitas diferenças entre si. Possuem, portanto, prioridades e vocações bastante diversas, o que fica ainda mais evidente quando comparadas as cidades do sul global (países em desenvolvimento) às cidades do norte global (países desenvolvidos) – estas já alcançaram um bom nível de saneamento básico, habitação, serviços públicos etc., e aquelas ainda sofrem com grandes déficits nessas áreas.

Outro problema apresentado para a caracterização das cidades sustentáveis/desenvolvimento urbano sustentável é, como afirma Costa,²⁶ a existência de oposição entre as agendas urbana e ambiental, que surgiram em ramos diferentes do conhecimento, fato que vem sendo superado por uma certa união destas duas agendas nos últimos tempos, havendo, como afirma Acsehrad,²⁷ uma “ambientalização” da discussão acerca de políticas urbanas e, ao mesmo tempo, a presença do discurso ambiental na abordagem das questões urbanas.

²³ REES, Willism; WACKERNAGEL, Mathis. Urban Ecological Footprints: Why Cities Cannot Be Sustainable – And Why They Are A Key to Sustainability. *Environment Impact Assess Rev*, v. 9255, n. 96, p. 223-248, 1996.

²⁴ ONU. *Sustainable Development Goals: Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. Online*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

²⁵ PORRAS, I. The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development. *Fordham Urban Law Journal*, v. 36, n. 3, p. 537-601, 2009.

²⁶ COSTA, H. S. de M. Desenvolvimento Urbano Sustentável: Uma Contradição de Termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 2, 1999.

²⁷ ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, p. 79-90, 1999.

De todo modo, genericamente falando, de acordo com Jeffrey Sachs,²⁸ cidades sustentáveis podem ser definidas da seguinte forma:

Uma vez que a maioria da população mundial vive em cidades, é importante perguntar o que torna uma cidade sustentável. A resposta é tripla (segundo as três dimensões do desenvolvimento sustentável). As cidades sustentáveis são economicamente produtivas, socialmente (e politicamente) inclusivas e ambientalmente sustentáveis. Por outras palavras, têm de promover atividades econômicas eficientes, garantir que todos os cidadãos possam beneficiar das mesmas e fazê-lo de um modo que preserve a biodiversidade, a qualidade do ar e da água e a saúde física e segurança dos cidadãos, sobretudo numa época de alterações climáticas e crescente vulnerabilidade a desastres climáticos extremos.

No entanto, é importante ter em mente, como afirmam Ress e Wackernagel,²⁹ que nenhuma cidade é sustentável por si só, pois as urbes, por meio de trocas comerciais e ciclos biogeoquímicos naturais, acabam por influenciar as funções de produção ecológica e de suporte à vida das mais variadas regiões do globo terrestre.

Tendo estes pontos em mente, é possível visualizar que o conceito de cidades sustentáveis é bastante amplo, mas com um direcionamento no sentido de preservar o meio ambiente, reduzir as desigualdades e permitir a produtividade econômica. Essa amplitude possibilita às diferentes cidades, com suas diferentes vocações e necessidades, buscarem o desenvolvimento urbano sustentável de forma diversa, mas dentro de uma moldura delimitada, isto é, o respeito pelos limites de cada uma das dimensões do desenvolvimento sustentável.

Esta generalidade e amplitude também é uma característica bastante marcante da Nova Agenda Urbana, analisada a seguir.

A Nova Agenda Urbana: um novo paradigma urbano global

Em 2016 foi realizada a Habitat III, Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que reuniu cerca de 36 mil pessoas de 167 países diferentes durante 4 dias na cidade de Quito, Equador. Durante o evento, foi aprovada a Nova Agenda Urbana (NAU), documento orientador da urbanização mundial, a vigor até 2036.

²⁸ SACHS, J. D. *A Era do Desenvolvimento Sustentável*. Kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

²⁹ REES, William; WACKERNAGEL, Mathis. Urban Ecological Footprints: Why Cities Cannot Be Sustainable – And Why They Are A Key to Sustainability. *Environment Impact Assess Rev*, v. 9255, n. 96, p. 223-248, 1996.

A Habitat III ocorreu na esteira da aprovação dos 17 Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU para o ano de 2030, entre os quais está o de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ODS-11). A fim de alcançar tal intento, estabeleceu uma série de metas e indicadores a serem avaliados para mensurar a sustentabilidade dos centros urbanos.³⁰

Segundo Alomar,³¹ o processo preparatório para a Habitat III teve início em 2014, com uma reunião do Comitê Preparativo em Nova Iorque, onde foi avaliado o nível de cumprimento global da Agenda Habitat, documento final da conferência Habitat II, realizada em 1996 em Istambul, que tratava das diretrizes e objetivos da política para assentamentos humanos e cidades.

Este processo também contou – além de várias outras reuniões e encontros – com a realização de 22 documentos temáticos (*Issue Papers*) e de 10 grupos de trabalho (*Policy Units*), da qual participaram pesquisadores, representantes dos governos e da sociedade civil. Entre os temas abordados por esses grupos de trabalho estavam o direito à cidade e cidade para todos; políticas urbanas nacionais; estratégias para desenvolvimento econômico urbano; ecologia urbana e resiliência; política de habitação, entre outros.

Segundo Betânia Alfonsin,³² essas *Policy Units* tinham o objetivo de identificar os desafios da Nova Agenda Urbana, encontrar políticas prioritárias para cada um dos eixos analisados, fazer recomendações com a finalidade de implementar as políticas sugeridas e servir de conteúdo para a redação final da Nova Agenda Urbana.

O Brasil participou ativamente das discussões preliminares relativas à Habitat III. De início, foi criado, em 2014, um grupo de trabalho pelo ConCidades (Conselho das Cidades, vinculado ao Ministério das Cidades e responsável por deliberar acerca de matérias relacionadas à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano), que definiu uma série de princípios, informações e atividades para a feitura de um relatório nacional, elaborado pelo Instituto de Política Econômica Aplicada (IPEA).

³⁰ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sustainable Development Goals: Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable. On-line*. Disponível em <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

³¹ ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. In: ENANPUR – Sessão Temática 10: Perspectivas para o Planejamento Urbano e Regional, 27, maio de 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpur, 2017.

³² ALFONSIN, Betânia de Moraes. *A Conferência Habitat III e A Nova Agenda Urbana. On-line*. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/evento/ap/betaniaalfonsin.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

O Relatório Brasileiro para o Habitat III,³³ segundo seu próprio texto, seguiu as recomendações da ONU, de modo a ser elaborado de maneira participativa com os mais variados níveis institucionais. O IPEA afirma que mais de 2.500 pessoas e instituições participaram da elaboração do relatório, tendo sido, inclusive, criada uma plataforma de participação *on-line* (www.participa.br/habitat). Por fim, em maio de 2016, como resultado da discussão narrada, foi publicada a minuta zero da Nova Agenda Urbana.

Uma série de compromissos foram assumidos na Nova Agenda Urbana,³⁴ entre os quais pode-se citar: geração de energia limpa e renovável, serviços públicos de qualidade, espaços públicos seguros e acessíveis, aumento da produtividade econômica, com a observância de empregos dignos, acessibilidade, igualdade de oportunidades, igualdade de gênero, respeito às populações tradicionais, imigrantes e refugiados etc. Assim como na Agenda 2030, houve o tratamento acerca da necessidade de resiliência das cidades, principalmente quanto à demanda de evitar, mitigar e gerir os impactos das mudanças climáticas – a exemplo de tempestades, inundações, ondas de calor, entre outros eventos.

Ressalte-se que, apesar de sua importância para o direito urbanístico internacional e para o desenvolvimento sustentável, a Nova Agenda Urbana, como afirmam Saltz. *et al.*³⁵ é um documento de *soft law*, ou seja, não possui cogência, assim como quase todos os documentos internacionais relacionados à proteção do meio ambiente.

Em seu texto, a NAU apresenta 175 parágrafos, divididos em duas grandes partes: a primeira é a “Declaração de Quito Sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis Para Todos”, que é dividida em três subpartes: “Nossa Visão Compartilhada”, “Nossos Princípios e Compromissos” e “Chamada para Ação”. Nesta parte, são trazidos à tona alguns dos principais problemas da urbanização mundial, com a declaração de todos os participantes de adotarem medidas para a sua mitigação. Há, ainda, a referência ao comprometimento das nações signatárias em adotar outros instrumentos internacionais, como a Agenda 2030 – a NAU deve ajudar na implementação –, e a visão que os participantes da UN-HABITAT têm das cidades e assentamentos humanos, havendo referência à função social e ecológica da terra, necessidade de igualdade de gênero, proteção ambiental e aos esforços de algumas nações em implementar o direito à cidade.

³³ BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. *On-line*.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova agenda urbana*. 2016, *On-line*. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

³⁵ SALTZ, A. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

Nesta primeira parte, a NAU,³⁶ para concretizar sua visão, expõe os princípios orientadores de sua atuação:

(a) Não deixar ninguém para trás, por meio da eliminação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a erradicação da pobreza extrema, assegurando direitos e oportunidades iguais, diversidade socioeconômica e cultural, integração no espaço urbano, melhoria de habitabilidade, educação, segurança alimentar e nutrição, saúde e bem-estar, inclusive por meio da eliminação de epidemias de VIH/SIDA, tuberculose, e malária, promovendo segurança e eliminando a discriminação e todas as formas de violência; assegurando participação pública ao proporcionar acesso seguro e igualitário a todos; e proporcionando acesso igualitário para todos à infraestrutura física e social e aos serviços básicos, assim como à moradia adequada e economicamente acessível.

(b) Economias sustentáveis e inclusivas, por meio do aproveitamento dos benefícios de aglomeração da urbanização bem-planeada, incluindo alta produtividade, competitividade e inovação; promovendo emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos, assegurando a criação de empregos decentes e acesso igualitário para todos a recursos e oportunidades econômicos e produtivos; prevenindo a especulação fundiária; e promovendo a posse da terra segura e gerando a perda de densidade urbana, quando cabível.

(c) Sustentabilidade ambiental, por meio da promoção de energia limpa e do uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; construindo resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e mitigando e adaptando-se às alterações climáticas.

Nota-se, desta forma, uma intrínseca relação de cada um dos princípios adotados pela Nova Agenda Urbana com cada um dos três eixos do desenvolvimento sustentável: social, econômico e ambiental.

O primeiro princípio, ao tratar de redução da pobreza, oportunidades iguais e bem-estar da população, corrobora a ideia de justiça social e isonomia material do primeiro eixo citado. O segundo e o terceiro princípio são, também, bem claros ao abordar a sustentabilidade econômica e a ambiental. Assim, essas diretrizes principiológicas representam o caminho consensual adotado pelas nações participantes da conferência Habitat III para alcançar o desenvolvimento sustentável das cidades mundiais.

³⁶ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova agenda urbana*. 2016. *On-line*. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

Para fins metodológicos, o princípio disposto na letra “a”, acima, será denominado de princípio da sustentabilidade social urbana, o disposto na letra “b”, de princípio da sustentabilidade econômica urbana e o da letra “c”, de princípio da sustentabilidade ambiental urbana.

Importa afirmar que, apesar de princípios terem alto grau de abstração, os da Nova Agenda Urbana trazem, em alguns momentos, maiores especificações, como a previsão da necessidade de erradicação da Aids, malária e tuberculose, no caso do princípio da sustentabilidade social urbana e da prevenção à especulação fundiária, prevista no princípio da sustentabilidade econômica urbana.

Já a segunda parte da NAU é chamada de “O Plano de Implementação de Quito Para a Nova Agenda Urbana”, e contém, ainda, mais três divisões: “Os Compromissos Transformadores para o Desenvolvimento Urbano Sustentável”, “Implementação Efetiva” e “Acompanhamento e Revisão”.

Nesta segunda parte, há a previsão de uma série de medidas e compromissos que as nações signatárias devem seguir para alcançar o desenvolvimento urbano sustentável, com ênfase, como afirmam Garschagen *et al.*,³⁷ em diminuição da pobreza, inclusão social, planejamento, governança, resiliência das cidades e proteção ambiental. Desta forma, isso traz uma perspectiva urbana para vários aspectos do desenvolvimento sustentável, a saber, habitação, renda, saúde e ecologia, representando, como aduz Caprotti *et al.*,³⁸ um momento de oportunidade para transformação positiva da urbanização mundial.

Entre seus pontos fortes, pode-se destacar, de acordo com Saltz *et al.*,³⁹ o foco nas populações vulneráveis – moradores em situação de rua e pessoas com necessidades de habitações populares, por exemplo –; a importância dos espaços públicos na formação da cidade; a previsão do princípio da sustentabilidade urbano-ambiental, entre outros.

Complementando esses valores, Garschagen *et al.*⁴⁰ afirmam que a NAU foca em problemas pouco explorados anteriormente ao não limitar o debate acerca da sustentabilidade urbana apenas aos países em desenvolvimento; ao tratar da urbanização inclusiva; ao focar no fortalecimento do papel dos governos locais na

³⁷ GARSCHAGEN, M. *et al.* The New Urban Agenda: From Vision to Policy and Action/Will the New Urban Agenda Have Any Positive Influence on Governments and International Agencies? Informality in the New Urban Agenda: From the Aspirational Policies of Integration to a Politics of Const. *Planning Theory and Practice*, v. 19, n. 1, p. 117-137, 2018.

³⁸ CAPROTTI, F. *et al.* The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice. *Urban Research and Practice*, v. 10, n. 3, p. 367-378, 2017.

³⁹ SALTZ, A. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

⁴⁰ GARSCHAGEN, M. *et al.* The New Urban Agenda: From Vision to Policy and Action/Will the New Urban Agenda Have Any Positive Influence on Governments and International Agencies? Informality in the New Urban Agenda: From the Aspirational Policies of Integration to a Politics of Const. *Planning Theory and Practice*, v. 19, n. 1, p. 117-137, 2018.

busca pelo desenvolvimento sustentável; ao tratar da resiliência como uma necessidade para as cidades sustentáveis; e ao afirmar que a sustentabilidade urbana depende de forte participação da sociedade civil e do setor privado, dando, assim, um caráter democrático ao planejamento e à administração dos centros urbanos.

Apesar de representar, para muitos, um avanço no desenvolvimento urbano sustentável, a Nova Agenda Urbana não passou incólume, com certa razão, pelos críticos.

Kaika,⁴¹ por exemplo, critica o fato de que o referido documento – mesmo visando a uma era de cidades sustentáveis, resilientes, seguras e inclusivas – continua utilizando metodologias e indicadores antigos. Além disso, há uma aproximação dos conceitos de *smart cities* (cidades que usam ferramentas tecnológicas para o bem-estar da população) e cidades sustentáveis.

Estes fatos, para Kaika,⁴² não representariam nenhum avanço e, provavelmente, não funcionariam para alcançar o objetivo pretendido (seriam, inclusive, parte do problema, como o caso de tecnologias que teoricamente ajudariam a melhorar a qualidade de vida dos habitantes de uma cidade, mas que utilizam, muitas vezes, componentes feitos mediante degradação ambiental de outra parte do mundo). Na verdade, apenas serviriam como uma espécie de “imunologia”, preparando os centros urbanos para receberem mais desigualdade, mais degradação ambiental etc.

Kaika⁴³ ainda questiona se não seria mais relevante focar no dissenso entre as nações, monitorar as questões que afastam e causam conflitos entre os países quando da elaboração de documentos como a Nova Agenda Urbana. Seria, para a autora, uma forma de encontrar meios alternativos e mais eficientes para atacar o problema da desigualdade socioambiental, pois trabalhar o dissenso ajudaria encontrar soluções para esses conflitos.

Balxim,⁴⁴ por sua vez, afirma que a Nova Agenda Urbana traz uma visão mercantilista de cidade, e que a própria utilização do termo “direito à cidade” no documento – fato comemorado por vários estudiosos – veio de forma tímida e com pouca definição. O autor também critica a falta de previsão de metas e

⁴¹ KAIKA, M. ‘Don’t call me resilient again!’: the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. *Environment and Urbanization*, v. 29, n. 1, p. 89-102, 2017.

⁴² KAIKA, M. ‘Don’t call me resilient again!’: the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. *Environment and Urbanization*, v. 29, n. 1, p. 89-102, 2017.

⁴³ KAIKA, M. ‘Don’t call me resilient again!’: the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. *Environment and Urbanization*, v. 29, n. 1, p. 89-102, 2017.

⁴⁴ BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar (Org.). *Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018. p. 13-28.

mecanismos de cooperação entre os diversos entes nacionais, subnacionais e locais para a implementação do documento, sendo apenas um acordo de cunho principiológico.

Neste mesmo sentido, Saltz *et al.*⁴⁵ afirmam que o fato de a NAU ser um documento genérico, sem elementos muito concretos, decorre do fato de vários países de diferentes linhas ideológicas, políticas e culturais participarem da elaboração de uma agenda consensual, sendo este o preço a se pagar por tal consenso.

Outra crítica, de Alomar,⁴⁶ refere-se à aproximação “incorreta entre os termos ‘cidades para todos’ e ‘direito à cidade’, pois não faz menção das causas estruturais que impedem que as cidades sejam ‘para todos’”. Além disso, continua o autor, há poucas menções à necessidade de parar os despejos forçados e à visão limitada e contraditória de espaço público (valorizando a propriedade privada neste aspecto e fazendo uma repetida referência a competitividade e necessidade de criação de ambientes propícios para negócios, apesar de o documento pretender focar nas pessoas).

Apesar destas críticas, acredita-se que a Nova Agenda Urbana é uma evolução na busca da sustentabilidade dos assentamentos humanos e cidades. A própria presença da expressão direito à cidade no documento, apesar de tímida, como exposto, já demonstra progresso no tratamento do tema. Além disso, há previsão de um acompanhamento da sua implementação e a previsão de várias novas questões sociais, ausentes em outros documentos semelhantes, como já citado.

Certamente, ainda há um longo caminho para o alcance da sustentabilidade urbana mundial, se é que um dia ela chegará. A ideia de Kaika,⁴⁷ isto é, focar no dissenso, traz uma nova linha de ação que talvez pudesse ser implementada paralelamente à já consagrada busca pelo consenso.

Importante, também, ressaltar que o acompanhamento e a revisão da Nova Agenda Urbana devem ter vínculos efetivos com o acompanhamento e a revisão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, a fim de garantir as respectivas implementações de forma coordenada e coerente.

Passada a análise geral da NAU e sua importância para o desenvolvimento urbano sustentável de âmbito global, é necessário trazer o debate para o âmbito jurídico nacional.

⁴⁵ SALTZ, A. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana – HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

⁴⁶ ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbana no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. In: ENANPUR – Sessão Temática 10: Perspectivas para o Planejamento Urbano e Regional, 27, maio de 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpur, 2017.

⁴⁷ KAIKA, M. ‘Don’t call me resilient again!’: the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with ‘smart cities’ and indicators. *Environment and Urbanization*, v. 29, n. 1, p. 89-102, 2017.

O novo paradigma da política urbana brasileira trazido pelo Estatuto da Cidade

A Constituição Federal de 1988 representa um novo paradigma para a política urbana nacional. Pela primeira vez, a Lei Fundamental brasileira contava com um capítulo (constante do título VII – Ordem Econômica e Financeira) acerca do mencionado tema, o qual contém dois artigos, quais sejam, 182 e 183.

Enquanto o art. 183 traz os requisitos para a usucapião urbana especial individual, o art. 182 contém uma amplitude maior de elementos, explicitando, em seu *caput*, que os objetivos da política de desenvolvimento urbano brasileira são “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Essa política deve ser executada pelos municípios, em conformidade com diretrizes gerais fixadas em lei.

Com a finalidade de regulamentar a política urbana nacional nos moldes previstos no art. 182, ainda em 1989, segundo Fernandes,⁴⁸ o senador Pompeu de Sousa propôs o Projeto de Lei nº 181. Após mais de 10 anos de discussões e modificações, este projeto foi aprovado em 2001, tornando-se a Lei nº 10.257, autointitulada de Estatuto da Cidade, regulamentando os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e trazendo outras providências.

Desta maneira, de acordo com Silva,⁴⁹ o Estatuto da Cidade assume as características de “uma lei geral de direito urbanístico, talvez com um certo casuísmo”. Segundo o referido autor,⁵⁰ o Estatuto da Cidade

[...] institui princípios do direito urbanístico, disciplina diversas figuras e institutos do direito urbanístico, fornece instrumental a ser utilizado na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves, como a moradia, o saneamento, que o caos urbano faz incidir de forma contundente, sobre as camadas carentes da população.

Complementando este raciocínio, Fernandes⁵¹ afirma que a Lei nº 10.257 inova ao substituir a ideia de propriedade urbana para mero uso individual por uma concepção voltada para o cumprimento das funções sociais, tanto da propriedade

⁴⁸ FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídica Urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anacláudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

⁴⁹ SILVA, J. A. da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

⁵⁰ SILVA, J. A. da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

⁵¹ FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? In: ROSSBACH, Anacláudia (Org.). *Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 29-50.

quanto da cidade, e apoiando políticas públicas inclusivas, de acesso ao solo urbano, participação democrática da sociedade, moradia digna, combate à segregação espacial, entre tantas outras previsões.

É importante lembrar, como afirma Sundfeld,⁵² que o Estatuto da Cidade é um conjunto normativo intermediário, ou seja, a maior parte de suas normas depende de complementação legislativa municipal posterior, como a edição de plano diretor e legislações correlatas, que devem obediência às normas estabelecidas na Lei nº 10.257/2001.

Desta forma, como afirma Melo,⁵³ o Estatuto da Cidade visa orientar a implementação da política urbana nacional, trazendo, para tanto, uma série de ações e estratégias a serem desenvolvidas, que em boa parte juntam diversos atores – como governos, a sociedade civil e a iniciativa privada. Visa, assim, atender ao interesse social para alcançar o desenvolvimento das cidades para que estas realizem a sua função social.

O Estatuto da Cidade traz, portanto, novo paradigma para o direito urbanístico brasileiro, alterando velhas concepções de propriedade e orientando o planejamento urbanístico nacional para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, expondo todo um arcabouço de diretrizes e instrumentos para alcançar estes objetivos.

Assim, por sua característica de lei geral regulamentadora da política urbana nacional e estabelecadora de diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano brasileira, o Estatuto da Cidade tem relevante importância na implementação da Nova Agenda Urbana no Brasil, de forma que um diálogo positivo entre estes institutos é necessário para a efetivação deste documento internacional.

As diretrizes do Estatuto da Cidade em face da Nova Agenda Urbana: interseções

Faz-se, neste momento, uma análise comparativa entre as diretrizes gerais do art. 2º do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) com o texto da Nova Agenda Urbana. O objetivo é justamente saber se há diálogo positivo entre estes dispositivos ou se existe conflitos que impeçam uma melhor implementação daquele documento no ordenamento jurídico nacional.

⁵² SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e Suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *O Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45-60.

⁵³ MELO, L. *Direito à Moradia no Brasil: Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

A escolha dessas diretrizes como parâmetro de comparação aos princípios da Nova Agenda Urbana deve-se ao fato de elas, nas palavras de Sundfeld,⁵⁴ terem o *status* de normas gerais da política urbana nacional, sendo vinculativas para todos os entes da federação brasileira. Muitas dessas normas têm um caráter principiológico bastante claro, caracterizando-se, assim, como boa referência para estabelecer o quadro comparativo.

O próprio Guia de Implementação pelos municípios do Estatuto da Cidade,⁵⁵ dispõe o seguinte:

As diretrizes gerais da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade como normas gerais de direito urbanístico são, em especial para os Municípios, as normas balizadoras e indutoras da aplicação dos instrumentos de política urbana regulamentados na lei. O Poder Público somente estará respeitando o Estatuto da Cidade, quando os instrumentos previstos forem aplicados com a finalidade de atender as diretrizes gerais previstas na lei.

Neste mesmo sentido, Carvalho Filho⁵⁶ afirma que as diretrizes devem orientar legisladores e administradores não apenas em um sentido positivo, mas também de maneira a evitar a prática de atos contrários a esses preceitos. Carvalho Filho⁵⁷ preceitua ainda que, para os municípios, as orientações do Estatuto da Cidade são de fundamental importância, pois “representam uma verdadeira carta de princípios para os governos municipais”.

As diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, conforme Sant’Anna,⁵⁸ reiteram e consolidam as competências urbanísticas constitucionais de planejamento da política de desenvolvimento urbano, orientando todo o planejamento urbanístico nacional no mesmo sentido, facilitando a implementação de uma política urbana coerente em todo o país.

Logicamente, outros instrumentos jurídicos nacionais podem trazer princípios e regras que ajudem na implementação da Nova Agenda Urbana no Brasil, entretanto, foi necessário fazer o devido recorte para fins de objetividade deste

⁵⁴ SUNDFELD, C. A. O Estatuto da Cidade e Suas Diretrizes Gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *O Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 45–60.

⁵⁵ ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Pólis Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbanos da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados Brasília, 2001.

⁵⁶ CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

⁵⁷ CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

⁵⁸ SANT’ANNA, M. S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida – Da Constituição Federal ao Plano Diretor. In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

trabalho, além de, como já explicitado, haver um claro paralelo entre os dois instrumentos normativos e os dispositivos selecionados. Por fim, é preciso alertar que muitas diretrizes podem corroborar mais de um princípio e diretriz previstos na Nova Agenda Urbana.

Insta afirmar que a análise comparativa aqui realizada não pretende esgotar completamente o assunto e nem tecer minúcias quanto ao conteúdo de cada diretriz de política urbana brasileira ou princípio e diretriz da NAU, preferindo, no entanto, abarcar o recorte de maneira mais apriorística e generalizada, levando mais em conta a intenção e essência dos institutos analisados, relacionando diretrizes da política de desenvolvimento urbano com os princípios da NAU e, logo depois, trazendo dispositivos deste documento relacionados a ambos.

Então, relacionados com o princípio da sustentabilidade social urbana da NAU estão as diretrizes previstas no art. 2º, a saber: II (gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano); V (oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais); VI (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar), *a* (a utilização inadequada dos imóveis urbanos), *c* (o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana), *f* (a deterioração das áreas urbanizadas), e *h* (a exposição da população a riscos de desastres); IX (justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização), X (adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais); XIV (regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais); XVIII (tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento).

Importante expor que o princípio da sustentabilidade social urbana vai além do exposto nas diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade, pois trata explicitamente da eliminação da pobreza e combate específico de algumas doenças, como a AIDS, sendo de caráter bem mais amplo. As diretrizes aqui tratadas relacionam-se mais com a participação pública, acesso igualitário à infraestrutura física e social e direito à moradia – também previstas na redação do mencionado princípio e que, de certa forma, por visarem reduzir as desigualdades, mantêm foco direto, mas não explícito, no objetivo de eliminar a pobreza.

Dentro da própria NAU, relacionadas a esse princípio, encontram-se diversas previsões, principalmente as constantes da subseção “Desenvolvimento urbano sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza” (parágrafos 25 a 42), a qual contém disposições como a necessidade de erradicar a pobreza em todas as suas formas; políticas públicas habitacionais para pessoas de baixa renda, levando em conta questões como gênero e idade; acesso equitativo e viável à infraestrutura urbana sustentável, incluindo terra urbanizada, habitação, energia moderna e renovável, água potável, saneamento básico, comida segura e adequada, mobilidade sustentável, serviços de saúde, educação, cultura e tecnologias de informação e comunicação para todos, sem discriminação; promoção de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, valorização do patrimônio cultural e natural; acessibilidade da cidade a pessoas com qualquer tipo de deficiência; garantia da segurança da posse de terra urbana, entre outros, havendo, também, importante previsão no parágrafo 97 quanto ao combate aos espaços vazios nas cidades, com prioridade para recuperação e reabilitação de áreas urbanas, promovendo a integração de vários atores nesse processo e combatendo a segregação e gentrificação espacial.

Não há a necessidade de grandes esforços hermenêuticos para visualizar o diálogo positivo – e, portanto, confluência – entre as diretrizes citadas e o referido princípio e seus dispositivos relacionados. Certamente que a gestão democrática da cidade contribui para uma melhor participação pública, assim como uma justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização colabora para o acesso igualitário à infraestrutura, seja física ou social, e a regularização fundiária ajuda a garantir o direito à moradia.

Quanto à eliminação da pobreza e ao combate a doenças específicas, as diretrizes do Estatuto da Cidade não tratam destes termos explicitamente, mas, conforme mencionado, trazem mandamentos que enfrentam estas questões. Assim, pode até haver certa omissão de alguns pontos do princípio da sustentabilidade social urbana nas diretrizes do documento, mas não há contradição entre estes institutos.

Desta forma, as diretrizes citadas corroboram e dialogam positivamente com o princípio da sustentabilidade social urbana, não havendo, *a priori*, antagonismo e conflitos entre eles.

Relacionados ao princípio da sustentabilidade econômica urbana estão as diretrizes previstas no art. 2º, IV (planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente); VI (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar), *d* (a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego,

sem a previsão da infraestrutura correspondente); e (a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização); VII (integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência); XI (recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos); XV (simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais); e XVI (isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social).

Aqui há forte diálogo positivo entre as diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade e o princípio da sustentabilidade econômica urbana. Há tratamento sobre planejamento urbano sustentável tanto em seu viés econômico quanto ambiental; mecanismos de prevenção da especulação fundiária; direito a um trabalho sustentável (levando em conta o inciso I, do art. 2º, que será tratado mais à frente); além de manutenção da posse segura da terra, através de mecanismo de regularização fundiária, mais relacionados ao princípio da sustentabilidade social urbana.

Tanto as diretrizes selecionadas quanto o próprio princípio da sustentabilidade econômica urbana apresentam marcante caráter social, especialmente nas disposições relativas à especulação imobiliária e ao atendimento ao interesse social quando da promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, além do direito ao trabalho, previsto no direito a cidades sustentáveis, que será analisado posteriormente.

Além disso, existem inúmeras diretrizes na NAU referentes a questões preponderantemente econômicas, com boa parte delas constando da subseção “Prosperidade e oportunidades urbanas inclusivas e sustentáveis para todos” (parágrafos 43-62), que versa sobre o comprometimento em criação de economias urbanas inclusivas, vibrantes e sustentáveis; promoção da habitação social; comprometimento na promoção, quando cabível, do pleno emprego, do trabalho digno; além da previsão, nos parágrafos 111 e 137, do combate à especulação imobiliária, e, neste último parágrafo, previsão de medidas para capturar e compartilhar a valorização da terra e da propriedade urbana gerada por projetos públicos de desenvolvimento urbano – todos itens com correspondência nas diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade.

Relacionados com o princípio da sustentabilidade ambiental urbana estão as diretrizes previstas no art. 2º, IV (planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente);

VI (ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar), *g* (a poluição e a degradação ambiental), *h* (a exposição da população a riscos de desastres); VIII (adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência); XII (proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico); e XIII (audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população).

Aqui também há forte diálogo positivo entre as diretrizes escolhidas e o princípio da sustentabilidade ambiental urbana. Previsão de que o planejamento urbano deve evitar a poluição e a degradação ambiental; adoção de padrões de consumo sustentáveis; correção das distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; aproveitamento efetivo dos recursos naturais, entre outros, são pautas fortalecedoras do princípio da sustentabilidade ambiental urbana, especialmente porque permeiam pontos sociais e econômicos.

Além disso, vários dispositivos da NAU dão forte foco à questão ambiental, como os presentes na subseção “Desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e resiliente” (parágrafos 63-80), os quais se referem a uso sustentável dos recursos naturais; melhoria da qualidade do ar; proteção de ecossistemas diversos; preservação e promoção da função social e ecológica da terra; uso sustentável da água; redução da poluição; promoção do uso sustentável do solo urbano, entre outros.

Assim, não é um excesso pensar que a atuação urbanística, global e nacional, tenha como um de seus principais focos a preservação da sustentabilidade ecológica, entendimento também possível na leitura do princípio da sustentabilidade ambiental urbana, pois este prevê o “uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano, assim como por meio da proteção de ecossistemas e biodiversidade, incluindo a adoção de modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis”. Logicamente, uma análise mais aprofundada seria necessária para uma afirmação mais contundente a respeito desta questão, mas certamente a redação tanto das diretrizes quanto dos princípios levam a este entendimento.

Assim, como expõem Fernandes⁵⁹ e Alfonsin,⁶⁰ fica comprovada, ao observar suas diretrizes, a presença das agendas urbana e ambiental no Estatuto da

⁵⁹ FERNANDES, E. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídica Urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.

⁶⁰ ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas – City Ordinance and the Building of Sustainable, Fair and Democratic Cities. *Direito e Democracia*, v. 22, n. 22, p. 309-317, 2001.

Cidade, caracterizando a existência do paradigma do desenvolvimento sustentável nesta Lei, o que também ocorre na NAU.

Há, no entanto, certa omissão das diretrizes de política urbana nacional quanto à necessidade de maior atenção à questão da resiliência das cidades, apesar de haver, sim, diálogo positivo sobre a indispensabilidade de prevenção de desastres naturais (art. 2º, VI, *h*, Lei nº 10.257).

Propositamente, uma diretriz foi deixada de fora da análise supra. Trata-se do art. 2º, I, do Estatuto da Cidade: a garantia do direito a cidades sustentáveis, “entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”.

A escolha foi feita por dois motivos: 1) trata-se de um direito síntese, incorporador de vários outros direitos, sem um uso preponderante, dificultando, assim, sua relação com algum princípio específico da Nova Agenda Urbana; 2) a Nova Agenda Urbana é um instrumento jurídico que pretende tornar as cidades mais sustentáveis, previsão que dá nome à presente diretriz, de modo que ela está intrinsecamente relacionada com os três eixos do desenvolvimento sustentável.

Quanto ao rol de direitos integrantes do direito a cidades sustentáveis (direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações), há questionamentos se ele seria taxativo ou não.⁶¹ Este fato decorre da ideia de este direito ser um verdadeiro direito fundamental, decursivo da cláusula de abertura do art. 5º, §2º, da Constituição brasileira, cujo conteúdo dispõe que “Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”, de forma que, aparentemente, trata-se de rol exemplificativo.

Esta, inclusive, é a visão da obra *Estatuto da Cidade – Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*, publicada pela Câmara dos Deputados:

A primeira diretriz do Estatuto reconhece e qualifica o direito às cidades sustentáveis, que passa a ter vigência como um dos direitos fundamentais da pessoa humana, incluído no conjunto dos direitos humanos. A Constituição brasileira, pelo §2º do artigo 5º, estabelece que os direitos e garantias expressos na Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil participe.

⁶¹ DE MARCO, C. M. *O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

O direito à cidade tem como fonte de origem os princípios constitucionais das funções sociais da cidade e da propriedade, norteadores da política urbana. Pertencente à categoria dos direitos difusos, como o direito ao meio-ambiente, o direito a cidades sustentáveis preconiza a meta fundamental da República Brasileira para o desenvolvimento urbano: tornar as cidades brasileiras mais justas, humanas, democráticas e sustentáveis.⁶²

De Marco corrobora a ideia exposta acima:

O núcleo infraconstitucional desse direito fundamental é observado no artigo 2º, I e II, do ECid, em que se exemplificam as dimensões que fazem parte do seu conteúdo, tais como, terra, moradia, saneamento, lazer e participação democrática. Mas, devem ser incluídos quaisquer outros direitos urbanísticos fundamentais à sustentabilidade da cidade para as presentes e futuras gerações. Como princípio constitucional, o direito à cidade sustentável deve ser realizado de forma otimizada, ou seja, na maior medida possível, dentro das condições fáticas e jurídicas existentes.⁶³

Não seria incoerente, também, afirmar que o adjetivo “sustentáveis” – presente junto ao substantivo “cidades”, no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade – seria uma espécie de linha mestra agregadora e condutora de direitos realizadores do desenvolvimento urbano sustentável. Inclusive, nota-se que podem ocorrer, *a priori*, choques e conflitos entre os direitos expressamente integrantes do direito a cidades sustentáveis – por exemplo, entre o direito à moradia e o direito à proteção ambiental. Nestas situações, deve-se buscar soluções guiadas pela preservação do núcleo essencial de cada direito, ponderando o caso concreto.

Caso adotada essa concepção mais aberta do direito a cidades sustentáveis, previsto no art. 2º, I, do Estatuto da Cidade, provavelmente não haveria maiores necessidades de outras diretrizes de política urbana para haver compatibilidade com os princípios da Nova Agenda Urbana.

Entretanto, há margem para interpretações restritivas, de modo que, prudentemente, o legislador previu várias outras diretrizes de política urbana vinculadas ao desenvolvimento sustentável no Estatuto da Cidade.

Assim, com ou sem essa ampliação do conteúdo, conclui-se que as diretrizes da política urbana nacional, previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade,

⁶² ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Pólis Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbanos da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados Brasília, 2001.

⁶³ DE MARCO, C. M. *O direito fundamental à cidade sustentável e os desafios de sua eficácia*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

interagem, à partida, positivamente com os princípios da Nova Agenda Urbana, não havendo, de início, contradições entre eles.

Há sim, diante de um quadro expressamente comparativo, omissões, tais como a falta de um tratamento direito acerca da eliminação da pobreza, combate a epidemias como a AIDS, maior preocupação com resiliência das cidades, mudanças climáticas etc.

Estas ausências, entretanto, não geram conflito das diretrizes da agenda urbana interna, previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, com os princípios e diretrizes da Nova Agenda Urbana. Ressalte-se que tanto o Estatuto da Cidade quanto o art. 182 da Constituição orientam a política urbana nacional na busca pelo bem-estar da população e cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, devendo sempre trazer novos elementos que possam ajudar na busca dessas finalidades, não havendo dúvidas quanto ao potencial da NAU neste sentido.

Além disso, há de se ter em vista que as normas de *soft law*, mesmo não sendo cogentes, podem servir para densificar o direito nacional e influenciar a criação de políticas públicas, dependendo do nível de comprometimento de cada Estado.⁶⁴ Isto, inclusive, já ocorreu no Brasil, como informam Motta, Jatobá e Ribeiro,⁶⁵ com a Agenda Habitat servindo de influência para técnicos e administradores municipais na elaboração de projetos, planos e políticas de desenvolvimento urbano.

De toda forma, as diretrizes do Estatuto da Cidade demonstram intensa preocupação com o desenvolvimento urbano sustentável, seja pela previsão específica do direito a cidades sustentáveis, seja pela existência de inúmeras outras diretrizes que corroboram e fortalecem os princípios da Nova Agenda Urbana.

Conclusão

Ante o exposto, resta concluir que o processo de urbanização ocorreu de forma acelerada em boa parte do mundo (inclusive no Brasil, que sofreu uma rápida expansão urbana a partir da metade do século passado), trazendo uma série de problemas e desafios para a humanidade – como degradação ambiental, iniquidade, redução da qualidade de vida e saúde das pessoas, entre outros.

⁶⁴ GARSCHAGEN, M. *et al.* The New Urban Agenda: From Vision to Policy and Action/Will the New Urban Agenda Have Any Positive Influence on Governments and International Agencies? Informality in the New Urban Agenda: From the Aspirational Policies of Integration to a Politics of Const. *Planning Theory and Practice*, v. 19, n. 1, p. 117-137, 2018.

⁶⁵ MOTTA; Diana Meirelles da; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; RIBEIRO, R. A CF/88 e o Desenvolvimento Urbano. In: CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (Org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental*. Brasília: Ipea, 2009. p. 91-116.

A Organização das Nações Unidas, já há algumas décadas, aborda a questão dos assentamentos e cidades sustentáveis em seus eventos e publicações, havendo, inclusive, uma agência própria para tratar dessas questões, a UN Habitat, que realiza conferências homônimas a cada 20 anos.

Na última conferência Habitat, em 2016, foi adotada a Nova Agenda Urbana, documento consensual entre os participantes. Este documento pretende guiar a política urbana das nações e tem foco na busca de cidades mais sustentáveis, iguais e resilientes, estando intrinsecamente ligado aos ODS.

A Nova Agenda Urbana, apesar de bastante elogiada, sofreu várias críticas, especialmente quanto à mercantilização da cidade e à falta de foco na resolução de problemas mais concretos, sendo um documento de grande caráter principiológico, que vai além dos três princípios previstos em seu texto.

Seus três princípios e demais diretrizes apresentam estreita relação com as três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômica e ambiental, tendo estreita relação com a função desempenhada pelas diretrizes de política urbana nacional, previstas no art. 2º, da Lei nº 10.257, autointitulada Estatuto da Cidade. Ambos os dispositivos jurídicos possuem a utilidade de servir de guia para a implementação da política urbana, mas em âmbitos diferentes: os princípios da NAU na esfera global, e as diretrizes do Estatuto da Cidade (que devem ser obedecidas por todo o Poder Público) na esfera nacional.

Traçado um quadro comparativo, encontrou-se que, apesar de algumas omissões, há forte diálogo positivo entre as diretrizes da política urbana do Estatuto da Cidade e os princípios e proposições da Nova Agenda Urbana, com muitas orientações corroborando expressamente o disposto neste último instrumento – muito disso devido ao fato de os dois documentos adotarem a perspectiva de um desenvolvimento urbano sustentável com forte caráter socioambiental.

Há, também, a previsão entre as diretrizes de política urbana nacional do direito a cidades sustentáveis que, em uma leitura mais aberta, bastaria por si só para que o sistema brasileiro recepcionasse os princípios da Nova Agenda Urbana, e, mesmo em uma leitura restritiva, faria forte diálogo com estes dispositivos.

Desta forma, conclui-se, aprioristicamente, não haver conflitos legislativos relevantes entre as diretrizes nacionais de políticas urbanas e os princípios da NAU, o que, de forma indireta, indica ser possível – e até mesmo desejável – adotar o espírito norteador da Nova Agenda Urbana no ordenamento jurídico brasileiro, inclusive para densificar as diretrizes do Estatuto da Cidade, orientadoras da política de desenvolvimento urbano nacional.

The New Urban Agenda in the Light of the Urban Policy Guidelines of the Estatuto da Cidade

Abstract: The New Urban Agenda (NUA) was adopted in 2016 during the Habitat III conference. It provides consensus guidelines for achieving sustainable urban development in cities. Despite being a

soft law document, the NUA represents a breakthrough in urban policy and international environmental protection, and it is necessary to find out if Brazilian's urban law are in accordance with that instrument. As it would be impracticable to make a comparative table between the NUA and all Brazilian's laws relating to the artificial environment, it was decided to compare the principles of the New Urban Agenda to the urban policy guidelines provided by the Estatuto da Cidade (Law 10.257/2001), as these guide the Brazilian urban policy, and must be obeyed by members of the Legislative, Executive and Judiciary. From this analysis, it was concluded that the NUA and the Brazilian urban policy guidelines have, *prima facie*, a positive dialogue, being feasible the application of NUA in Brazil.

Keywords: Sustainability. Sustainable urban development. Urban law. Right to sustainable cities. International Environmental Protection.

Referências

- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, p. 79-90, 1999.
- ALFONSIN, B. O Estatuto da Cidade e a construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas – City Ordinance and the Building of Sustainable, Fair and Democratic Cities. *Direito e Democracia*, v. 22, n. 22, p. 309-317, 2001.
- ALFONSIN, B. *A Conferência Habitat III e A Nova Agenda Urbana*. On-line. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/evento/ap/betaniaalfonsin.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.
- ALFONSIN, B. *et al.* Das ruas de Paris a Quito: o Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana – Habitat III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p.1214-1246, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/29236>. Acesso em: 27 nov. 2018.
- ALOMAR, J. S. C. O direito à cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. In: ENANPUR – Sessão Temática 10: Perspectivas para o Planejamento Urbano e Regional, 27, maio de 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Anpur, 2017.
- BALBIM, Renato. A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos Thadeu Queiroz; FAVARÃO, Cesar (Org.). *Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018. p. 13-28.
- BANCO MUNDIAL. United Nations Population Division. *World Urbanization Prospects: 2018 Revision*. On-line. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.URB.TOTL.IN.ZS>. Acesso em: 25 nov. 2018.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. On-line. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 nov. 2018.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: Guia para implantação pelos municípios e cidadãos: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 28 nov. 2018.
- BRASIL. *Pesquisa de informações básicas municipais: MUNIC*. On-line. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/protacao-social/19879-suplementos-munic2.html?edicao=22388>. Acesso em: 20 nov. 2018.
- BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório brasileiro para o Habitat III*. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. On-line.

BRASIL. *Lei 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. *On-line*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos* – 2016. Brasília: MCIDADES; SNSA, 2018.

CAPROTTI, F. *et al.* The New Urban Agenda: key opportunities and challenges for policy and practice. *Urban Research and Practice*, v. 10, n. 3, p. 367-378, 2017.

CARADONNA, J. L. *Sustainability: A History*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1991.

COSTA, H. S. de M. Desenvolvimento Urbano Sustentável: uma Contradição de Termos? *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 2, 1999.

DE MARCO, C. M. *O Direito Fundamental à Cidade Sustentável e os desafios de sua eficácia*. Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2014.

FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a Ordem Jurídica-Urbanística. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Ana Cláudia (Org.). *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010, p. 55-70. Disponível em: <http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

FERNANDES, E. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrédito ou razão de otimismo? In: ROSSBACH, Anacláudia (Org.). *Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei*. São Paulo: Cities Alliance, 2016. p. 29-50.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil*. *On-line*. Disponível em: <http://fjpdados.fjp.mg.gov.br/deficit/>. Acesso em: 12 nov. 2018.

GARSCHAGEN, M. *et al.* The New Urban Agenda: From Vision to Policy and Action/Will the New Urban Agenda Have Any Positive Influence on Governments and International Agencies?/Informality in the New Urban Agenda: From the Aspirational Policies of Integration to a Politics of Const. *Planning Theory and Practice*, v. 19, n. 1. p. 117-137, 2018.

KAIKA, M. 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology ... or ... what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. *Environment and Urbanization*, v. 29, n. 1, 2017.

MARTINE, George; MCGRANAHAN, Gordon. A transição urbana brasileira: trajetória, dificuldades e lições aprendidas. BAENINGER, Rosana (Org.). *População e Cidades: subsídios para o planejamento e para as políticas sociais*. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp; Brasília: UNFPA, 2010. p. 11-24.

MELO, L. *Direito à Moradia no Brasil: Política Urbana e Acesso por meio da Regularização Fundiária*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

MOTTA; Diana Meirelles da; JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva; RIBEIRO, R. A CF/88 e o Desenvolvimento Urbano. In: CARDOSO JR., José Celso; CASTRO, Paulo R. Furtado de; MOTTA, Diana Meirelles da (Org.). *A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Regional, Urbana e Ambiental*. Brasília: Ipea, 2009. p. 91-116.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. *Investing in Water and Sanitation: Increasing Access, Reducing Inequalities*. 2014. *On-line*. Disponível em: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/143953/WHO_FWC_WSH_14.01_en_g.pdf;jsessionid=F21CACC760CC1CD00D02F637A5C884B?sequence=2. Acesso em: 25 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Estocolmo sobre o Ambiente Humano* (Declaração de Estocolmo), adotada de 5 a 16 de junho de 1972. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaraca-o-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>. Acesso em: 3 dez. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN*. Press release. 2018. *On-line*. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-PressRelease.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *'Our Struggle for Global Sustainability Will Be Won or Lost in Cities,' Says Secretary-General, at New York Event*. 2012. *On-line*. Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>. Acesso em: 28 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Sustainable Development Goals: Goal 11: make cities inclusive, safe, resilient and sustainable*. *On-line*. Disponível em: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/cities/>. Acesso em: 26 nov. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Tracking Progress Towards Inclusive, Safe, Resilient and Sustainable Cities and Human Settlement*. *On-line*. Disponível em: <https://unhabitat.org/wp-content/uploads/2018/07/SDG-11-Targets-and-Indicators.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2018

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *United Nation Development Program*. Goal 11: sustainable cities and communities. *On-line*. Disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-11-sustainable-cities-and-communities.html>. Acesso em: 26 nov. 2018.

PORRAS, I. The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development. *Fordham Urban Law Journal*, v. 36, n. 3, p. 537-601, 2009.

REES, William; WACKERNAGEL, Mathis. Urban Ecological Footprints: Why Cities Cannot Be Sustainable – And Why They Are A Key to Sustainability. *Environment Impact Assess Rev*, v. 9255, n. 96, p. 223-248, 1996.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson (Coord.). *Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Pólis Instituto de Estudos Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Caixa Econômica Federal, apoio Comissão de Desenvolvimento Urbanos da Câmara dos Deputados, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, Câmara dos Deputados, Brasília, 2001.

SACHS, J. D. *A Era do Desenvolvimento Sustentável*. Kindle edi ed. Lisboa: Conjuntura Actual Editora, 2017.

SANT'ANNA, M. S. Planejamento Urbano e Qualidade de Vida – Da Constituição Federal ao Plano Diretor. *In: DALLARI, Adilson Abreu; DI SARNO, Daniela Campos Libório (Coord.). Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SATTERTHWAITE, D. Sustainable cities or cities that contribute to...: EBSCOhost. *Urban Studies*, v. 34, n. 10, p. 1667-1691, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SUNDFELD, Carlos Ari. O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais (art. 2º). *In: DALLARI, Adilson Abreu; Ferraz, Sérgio (Coord.). Estatuto da Cidade: Comentários à Lei 10.257*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

UN-Habitat. *Executive Director's Message on the occasion of World Environment Day, 5 June 2018*. 2018. *On-line*. Disponível em: <https://unhabitat.org/executive-directors-message-on-the-occasion-of-world-environment-day/>. Acesso em 24 nov. 2018.

UN-Habitat. *Nova Agenda Urbana*. 2016. *On-line*. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2018.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

JEREISSATI, Lucas Campos. A Nova Agenda Urbana em face das diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 5, n. 9, p. 113-142, jul./dez. 2019.
