

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO - USP
ESCOLA DE ENGENHARIA DE SÃO CARLOS - EESC
ENGENHARIA AMBIENTAL

As Conferências Habitat e os Avanços e Desafios da Nova Agenda Urbana pra o Brasil com Ênfase na Relação Urbano-Rural

Aluna: Érica Rabelo

Orientador: Marcel Fantin

Monografia apresentada ao curso
de graduação em Engenharia
Ambiental da Escola de
Engenharia de São Carlos da
Universidade de São Paulo.

São Carlos, SP

2017

AUTORIZO A REPRODUÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO,
POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS
DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Ra

Rabelo, Erica
As Conferências Habitat e os Avanços e Desafios da
Nova Agenda Urbana para o Brasil com Ênfase na Relação
Urbano-Rural / Erica Rabelo; orientador Marcel Fantin.
São Carlos, 2017.

Monografia (Graduação em Engenharia Ambiental) --
Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de
São Paulo, 2017.

1. Relação urbano-rural. 2. Urbanização. 3.
Desenvolvimento sustentável. I. Título.

FOLHA DE JULGAMENTO

Candidato(a): **Erica Rabelo**

Data da Defesa: 19/06/2017

Comissão Julgadora:

Resultado: *aprovada*

Prof. Dr. Marcel Fantin (Orientador(a))

Mari Zann Shimbo

Profa. Dra. Lúcia Zanin Shimbo

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

Prof. Dr. Marcelo Zaiat

Coordenador da Disciplina 1800091 - Trabalho de Graduação

Dedico aos meus pais Tânia e Marinho, pelas horas que lhes foram amorosamente dedicadas à minha formação e felicidade.

AGRADECIMENTOS

É difícil apontar todas as pessoas que devem ser agradecidas nesse momento, por ser este trabalho o apanhado de um sem fim de influências, que culminaram no embasamento de uma percepção da realidade e de maneiras de influir nela.

Em primeiro, agradeço minha família, em especial meus pais e irmãos, que são minhas primeiras lembranças e eterna retomada.

Agradeço o professor Marcel Fantin por apoiar e acreditar na temática desse trabalho e ter conduzido a orientação dele com muita dedicação e seriedade, abrindo as portas necessárias para que eu pudesse aprofundar o debate.

Agradeço ao Istituto Polis por me receber no evento da Plataforma Global do Direito à Cidade, que somou na finalização desse trabalho.

Agradeço o GEISA (Grupo de estudos e intervenções socioambientais), que me proporcionou diversas experiências que guardo com muito carinho, e que certamente constituiram parte da minha formação.

Agradeço aos meus professores pelos conhecimentos repassados durante os anos de graduação.

Agradeço aos trabalhadores e trabalhadoras, sem os quais a universidade estaria comprometida.

Agradeço os amigos que conheci durante esses anos, em especial a sala da ambiental 011, que acompanharam meus passos nessa jornada e muito me ensinaram sobre amizade.

Agradeço minhas amigas e amigos que dividiram casa comigo, com os quais convivi e me transformei.

Agradeço ao Levante Popular da Juventude e a Rede Emancipa por representarem, cada um de uma maneira, possibilidades de construir uma sociedade diferente.

Agradeço ao Edi, por ser meu companheiro de vida e de sonhos.

Agradeço, enfim, a todas e todos que contribuiram com essa monografia.

Quem quer ver o que se passa
Olha atrás e para frente
Olha quem fala a verdade
E presta atenção no que mente
Pensa bem no seu futuro
E vê o que está no presente
E como os antigos diziam
"Quem tem medo de água fria,
É que queimou com água quente".

Estamos vendo o mundo inteiro
O campo e as capitais
A elite e a burguesia
Na exploração são iguais
Quando há falta de emprego
A violência vem atrás
Vamos ver daqui pra frente
O que será diferente
Na sina que a gente traz

Luiz Beltrame de Castro

RESUMO

A crescente urbanização global dos próximos anos representa um dos principais focos de preocupação das Nações Unidas na busca pelo desenvolvimento sustentável. As mazelas já experienciadas por processos de urbanização acelerada deixaram marcas profundas nos países do globo, sobretudo os da periferia do capitalismo. As motivações da urbanização podem ser explicadas sobre diferentes perspectivas, entretanto, todas perpassam a migração de grandes massas humanas do ambiente rural para o urbano. Dessa forma, as modificações territoriais frutos desse processo influem diretamente nas áreas urbanas, e também nas rurais, em uma relação de inseparabilidade. Visando isso, no ano de 2016, foi realizada a *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável* (Habitat III), em Quito, no Equador, na qual foi produzida a *Nova Agenda Urbana*, documento que será guia das políticas internacionais no planejamento das cidades para os próximos vinte anos. O Brasil, assim como outros países membros da ONU, formulou um relatório nacional, *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, para guiar as negociações na Conferência, apontando especificidades do cenário brasileiro. Analisar comparativamente as Conferências Habitat já vivenciadas e apontar os argumentos convergentes e divergentes entre a Nova Agenda Urbana e o Relatório Brasileiro para a Habitat III, com ênfase na relação urbano-rural, é o principal objetivo desse trabalho. A partir de uma ampla revisão bibliográfica e documental, foi possível identificar que as temáticas trazidas pelas conferências Habitat não expressam uma evolução constante, sendo os principais apontamentos moldados a partir da conjuntura política e da disputa geopolítica internacional de cada época, mesmo que isso implique em retrocesso para as cidades e para o campo. Apesar disso, a *Nova Agenda Urbana* apresenta avanços, especialmente no âmbito do Direito à Cidade, para os países periféricos. A relação urbano-rural, entretanto, necessita ser melhor conhecida e apropriada, tanto na escala internacional, quanto na nacional, representando um aspecto fundamental para a apropriação dos países periféricos, especialmente o Brasil, que carregam danos ambientais e sociais drásticos fruto do modelo de insustentabilidade rural. Acredita-se que a compreensão dessa temática, com propostas de mudanças estruturais acompanhadas de força política dos países periféricos, pode gerar mudanças imensuráveis no desenvolvimento, tanto nacional, quanto internacional, do campo e das cidades.

Palavras-chave: Relação urbano-rural. Urbanização. Desenvolvimento sustentável.

ABSTRACT

The increasing global urbanization of the next years represents one of the main focuses of concern of the United Nations in the search for sustainable development. The ills already experienced by processes of accelerated urbanization left deep marks in the countries of the globe, especially those on the periphery of capitalism. The motivations of urbanization can be explained on different perspectives, however, they all cross the migration of large human masses from rural to urban areas. In this way, the territorial changes resulting from this process directly influence the urban areas, as well as the rural ones, in a relation of inseparability. To this end, in 2016 had the *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development* (Habitat III) in Quito, Ecuador, where the *New Urban Agenda* was produced - document that will guide urban planning policies in the next twenty years. Brazil, as well as other UN member countries, has formulated a national report, *Brazilian Report for Habitat III*, to guide the negotiations at the Conference, pointing out specificities of the Brazilian scenario. Analyzing comparatively the Habitat Conferences already lived and pointing out the convergent and divergent arguments between the *New Urban Agenda* and the *Brazilian Report for Habitat III*, with an emphasis on the urban-rural relationship, is the main objective of this work. From a broad bibliographical review and analysis of the documents, it was possible to identify that the themes brought by the Habitat conferences do not express a constant evolution, being the main notes molded from the political conjuncture and the international geopolitical dispute of each epoch, even if this means a setback for the cities and the countryside. Despite this, the *New Urban Agenda* presents advances, especially in the scope of the Right to the City, to the peripheral countries. The urban-rural relationship, however, needs to be better known and appropriate, both internationally and nationally, representing a fundamental aspect for the appropriation of peripheral countries, especially Brazil, which carry drastic environmental and social damages as a result of the rural unsustainability. It is believed that the understanding of this theme, with proposals for structural changes accompanied by political strength of peripheral countries can generate immeasurable changes in the development, both national and international, of the countryside and cities.

Keywords: Urban-rural relationship. Urbanization. Sustainable development.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 APRESENTAÇÃO DO TEMA	11
1.2 JUSTIFICATIVA	12
1.3 PROBLEMA DE PESQUISA.....	14
1.4 HIPÓTESES	14
1.5 OBJETIVO	15
1.5.1 Objetivos Específicos.....	15
2 METODOLOGIA.....	16
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
3.1 URBANIZAÇÃO EM FOCO	17
3.2 HABITAT I.....	20
3.3 HABITAT II.....	25
3.4 HABITAT III E A NOVA AGENDA URBANA	30
3.4.1 Conexões urbano-rurais.....	35
3.5 RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III.....	38
3.5.1 Conexões urbano-rurais.....	41
3.6 PRINCIPAIS ASPECTOS NA RELAÇÃO URBANO-RURAL DA NOVA AGENDA URBANA E DO RELATÓRIO BRASILEIRO PARA A HABITAT III	49
3.7 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	57
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
5 BIBLIOGRAFIA	63
Apêndice 1: Relação urbano-rural na perspectiva da urbanização - visão da Habitat III.....	68
Apêndice 1: Quadro resumido da evolução histórica dos principais argumentos e conjuntura política e econômica das conferências Habitat I, II e III.....	69
Apêndice 2: Linha do tempo dos principais momentos históricos que influenciaram desde a Habitat I até a Habitat III.....	71

1 Introdução

As previsões indicam que a porcentagem da população mundial urbana irá de 53,4% em 2014, para 65,63% em 2050, representando um aumento de 2,5 bilhões de novos habitantes nas cidades (ONU, 2015). A crescente urbanização e a reprodução das mazelas históricas já conhecidas desse processo é uma preocupação que permeia o debate internacional na atualidade, tendo como recente expressão institucional o documento da *Nova Agenda Urbana*, produzida no ano de 2016, na *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável* (Habitat III), em Quito, no Equador. A fim de guiar a disputa internacional, os países membros da ONU produziram relatórios nacionais, que apresentam as especificidades locais na busca por territórios urbanos e rurais mais sustentáveis.

A rápida urbanização dos países periféricos caminha junto com a migração populacional do campo para a cidade, deixando marcas profundas em ambos ambientes, em um processo de reciprocidade e dependência entre o urbano e o rural, permeados pela falta de planejamento e injustiças de um modelo desigual de desenvolvimento mundial. Compreender a perspectiva do desenvolvimento urbano e rural nos próximos vinte anos à luz do desenvolvimento sustentável e da relação urbano-rural, e comparar as perspectivas globais com as brasileiras permite compreender como essas questões amadureceram ao longo dos anos e quais são os desafios para a atualidade, com plano de fundo as diferenças históricas entre os países.

Tendo em vista a relevância da *Nova Agenda Urbana* no direcionamento global de políticas de desenvolvimento para os próximos vinte anos, e do *Relatório Brasileiro para a Habitat III* no apontamento dos principais aspectos nacionais que devem pautar esse debate, a relação entre esses dois documentos é fundamental na viabilização das diretrizes internacionais dentro da realidade brasileira. Assim, o presente estudo estabelece como problema de pesquisa: Quais são os argumentos convergentes e divergentes entre a *Nova Agenda Urbana* e o *Relatório Brasileiro para a Habitat III* no âmbito da relação urbano-rural? Vale ressaltar que a busca pelo desenvolvimento sustentável irá nortear a análise. Assim, o objetivo geral é analisar comparativamente as Conferências Habitat I, II e III e apontar os argumentos convergentes e divergentes entre a Nova Agenda Urbana e o Relatório Brasileiro para a Habitat III, com ênfase na relação urbano-rural.

A presente pesquisa tem caráter exploratório, cuja metodologia baseia-se em pesquisa bibliográfica de fontes primárias como documentos e relatórios nacionais e internacionais, assim como artigos e livros sobre a temática e informações secundárias. Os resultados são apresentados de forma qualitativa e expressos por meio de escrita textual, tabelas e mapa mental.

A fim de cumprir com o objetivo de pesquisa, a monografia está organizada em sete capítulos, que também são o desenvolvimento dos objetivos específicos do trabalho, além desta introdução e de um último capítulo com considerações finais. No capítulo 1 é apresentado um breve histórico do processo de urbanização no mundo e suas perspectivas para os próximos anos. Os capítulos 2 e 3 trazem, respectivamente, análises históricas das conferências Habitat I e Habitat II, destacando a conjuntura política e econômica que permeava o ideário hegemônico de cada época, e seus principais desdobramentos. Nos capítulos 4 e 5 são analisados os documentos da *Nova Agenda Urbana* e do *Relatório Brasileiro para a Habitat III*, respectivamente, no âmbito da relação urbano-rural e, são feitas breves análises da conjuntura política, econômica, ambiental e social da realidade mundial e do recorte brasileiro na atualidade. No capítulo 6 é apresentada a relação dos principais aspectos da relação urbano-rural dos dois documentos analisados, e seus argumentos convergentes e divergentes. No capítulo 7, tem-se uma análise crítica do termo *desenvolvimento sustentável*, e a interpretação dos resultados obtidos tendo como base a redução das desigualdades sociais, o estabelecimento de um modelo econômico mundial mais justo entre os países e a alteração do modelo de produção e consumo vigentes para outro em harmonia com o meio ambiente. Nas considerações finais são resgatados alguns dos aspectos de maior relevância no trabalho e são propostas sugestões de novas pesquisas na área.

1.1 Apresentação do Tema

A urbanização acelerada gerou e ainda gera muitos danos negativos para a população que passa a habitar o meio urbano, processo que está fortemente associado ao aumento das favelas, falta de emprego e condições precárias de serviços básicos. Concomitante, ocorre o êxodo rural, modificação do modelo de produção agrícola para um menos dependente de mão de obra, e alteração física e ambiental do território. Desde a saída do campo até a acomodação na cidade, as famílias submetem-se a consecutivas mudanças de costumes, hábitos e atividade econômica que configuram um cenário novo, com desafios e perspectivas próprios.

Quando este processo ocorre em países subdesenvolvidos a magnitude dos malefícios se multiplicam e se materializam nas cidades, sobretudo nas maiores. A compreensão das perspectivas do desenvolvimento urbano e rural para os próximos anos é fundamental para que se consiga reduzir os problemas históricos que já se conhece deste processo e propor políticas de atuação condizentes com a magnitude da alteração.

Assim, a compreender a perspectiva do desenvolvimento urbano e rural nos próximos vinte ano, comparar as perspectivas globais com as brasileiras e traçar uma um resgate do histórico do pensamento de desenvolvimento urbanao é a temática deste trabalho.

1.2 Justificativa

Em um contexto de crescente preocupação com o futuro das próximas gerações em relação a qualidade ambiental, econômica e social no qual o planeta está inserido, a temática de *cidades e comunidades sustentáveis* está entre os principais desafios colocados pelas Nações Unidas para alcançar o desenvolvimento sustentável até o ano de 2030¹. Além disso, a urbanização apresenta estimativa de crescimento em 12,23% entre 2014 e 2050, atingindo 6,3 bilhões de pessoas vivendo em áreas urbanas em 2050. Com a concentração populacional em centros urbanos, outros aspectos do desenvolvimento sustentável se tornam inerentes à dinâmica urbana, local de habitação e de manutenção dos desafios e de seu enfrentamento, como saúde e bem estar, igualdade de gênero, consumo e produção sustentáveis, redução das desigualdades, água potável e saneamento, entre outras, que compõem o movimento do direito à cidade. Além disso, outro desafio colocado pela Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável é a *fome zero e agricultura sustentável*. Sendo a agricultura familiar, alocada no meio rural, responsável atualmente pela produção de 80% da comida mundial (ONU, 2015), a concentração populacional nos centros urbanos impulsiona modificações no campo que perpassam a alimentação e o modelo de produção agrícola, podendo ter caráter mais ou menos sustentáveis. Assim, a urbanização gera danos também ao meio rural, que recaem novamente sobre as cidades, ou seja, há uma relação de dependência e mutabilidade recíproca entre esses dois espaços.

¹ Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015).

A *Nova Agenda Urbana*, produzida em 2016 pelas Nações Unidas, é a expressão institucional máxima sobre a temática urbana que se tem para os próximos vinte anos em questão de prioridades e diretrizes de atuação para os países. A análise deste documento a luz do desenvolvimento sustentável, que perpassa a relação rural-urbano, possibilita compreender como essas questões amadureceram ao longo dos anos e quais são os desafios para a atualidade. Além disso, a comparação deste documento global com o *Relatório Brasileiro para a Habitat III* produzido para auxiliar na elaboração da *Nova Agenda Urbana* se justifica pela histórica desigualdade entre os países do globo. Exaltar as diferenças e semelhanças entre estes dois documentos possibilita ampliar as vozes que se manifestam pelo desenvolvimento mais justo, reconhecendo as especificidades de um país periférico, além de aproximar a análise das diretrizes da ONU vislumbrando as necessidades brasileiras. Para tanto, é necessário compreender a evolução da temática em perspectiva histórica para que possam ser feitas críticas e apontamentos válidos e relevantes, que poderão auxiliar futuros trabalhos acadêmicos e eventualmente ajudar no direcionamento de políticas públicas para a cidade ou para o campo.

Assim, o presente trabalho partiu da necessidade de identificar quais são as prioridades de ação para o meio urbano e rural, apoiando-se em bases materiais de análise de documentos norteadores das diretrizes de desenvolvimento. Além disso, a compreensão do papel do Engenheiro Ambiental para o desenvolvimento sustentável perpassa a compreensão da dinâmica de alteração do território, dos recursos naturais e dos "recursos humanos" que sofrem constantes alterações por incentivos econômicos e políticos de um modelo de injustiças. Assim, há também a motivação de compreender o papel desta profissão dentro de um cenário pouco animador de concentração populacional, pressão sobre os recursos naturais e aumento das desigualdades globais, vislumbrando formas de atuação concretas de justiça social.

1.3 Problema de Pesquisa

A *Nova Agenda Urbana* é um documento produzido em 2016 pelos países membros das Nações Unidas como resultado da *III Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável* (Habitat III). A Conferência se propõe a analisar os processos de urbanização dos últimos vinte anos e de apresentar diretrizes capazes de reduzir os danos da urbanização na qual os países estarão submetidos nas próximas décadas.

Dois anos anteriores à Habitat III, iniciou-se no Brasil as atividades em conjunto entre o IPEA e o Ministério das Cidades (MCidades), no âmbito do Conselho das Cidades (ConCidades), na elaboração do relatório nacional brasileiro para a conferência (GALINDO e MONTEIRO, 2016). Esta pesquisa é composta por um conjunto de indicadores sociais e urbanos e de uma plataforma de participação on-line, que nortearam a redação do *Relatório Brasileiro para a Habitat III*.

Apesar destes dois relatórios se apresentarem como iniciativas positivas de organização em torno da questão urbana, a relação da *Nova Agenda Urbana* e do *Relatório Brasileiro para a Habitat III* é fundamental para viabilizar a aplicação desta dentro da realidade brasileira. Além disso, a leitura histórica da evolução das conferências Habitat possibilita comparar as motivações de cada época e situar o momento atual do debate urbano e rural internacional. Assim, esse trabalho possui como problema gerador: Quais são os argumentos convergentes e divergentes entre a Nova Agenda Urbana e o relatório brasileiro para a Habitat III, com ênfase na relação urbano-rural?

Para isso fez-se essencial o estudo da evolução das principais temáticas das Conferências Habitat I, II e III, tendo como parâmetro a conjuntura política de cada época e de um debate acerca da concepção de desenvolvimento sustentável trazido pela Nova Agenda Urbana.

1.4 Hipóteses

Pode-se estipular a priori que a Nova Agenda Urbana não contempla completamente as necessidades brasileiras no âmbito da relação urbano-rural e que, por isso, o Relatório Brasileiro para a Habitat III se faz imprescindível na análise da realidade brasileira para a proposição de um modelo de desenvolvimento sustentável aplicável na realidade nacional, e que seja condizente com a diplomacia internacional no planejamento territorial.

1.5 Objetivo

Analisar comparativamente as Conferências Habitat I, II e III e apontar os argumentos convergentes e divergentes entre a Nova Agenda Urbana e o Relatório Brasileiro para a Habitat III, com ênfase na relação urbano-rural.

1.5.1 Objetivos Específicos

- Resgatar historicamente as Conferências Habitat I, II e III, contextualizando a conjuntura de cada momento e os principais apontamentos de cada documento;
- Identificar os principais aspectos da Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III, tendo como ênfase a relação urbano-rural;
- Interpretar os resultados obtidos à luz do desenvolvimento sustentável;

2 Metodologia

O presente estudo consiste em uma pesquisa de caráter exploratório, de revisão bibliográfica e documental, que visa a compreensão da temática para que se possa servir de diretriz para ações de modificação da sociedade. Os resultados serão apresentados de forma qualitativa, a partir de coleta de informações de fonte primária e secundária. A Tabela 1 apresenta resumidamente a metodologia utilizada nessa pesquisa.

Tabela 1: Metodologia de pesquisa aplicada no estudo

Metodologia de pesquisa			
Fonte		Processo	Resultado
Tipos	Originalidade	Tipos	Tipos
Documentos e publicações; Relatórios Nacionais e Internacionais; Artigos científicos na área.	Primária e Secundária	Exploratória	Qualitativo

Fonte: própria

3 Revisão Bibliográfica

3.1 Urbanização em foco

O período entre 1945 e 1990 é denominado por Hobsbawm (1994) como o período de revoluções sociais por representar a transformação mais sensacional, rápida e universal da história da humanidade. O êxodo do meio rural para as cidades é colocado como uma dessas transformações, tanto por sua velocidade quanto pela sua universalidade.

Segundo o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, em 1950 mais de dois terços (70 por cento) da população mundial vivia nos assentamentos rurais e menos de um terço (30 por cento) vivia nos assentamentos urbanos. Em 2007, pela primeira vez na história da humanidade, a população urbana ultrapassa a população rural, permanecendo maioria até os dias atuais. A perspectiva de urbanização para as próximas décadas indica o contínuo aumento da população urbana mundial e do processo de urbanização, como indicado na Figura 1.

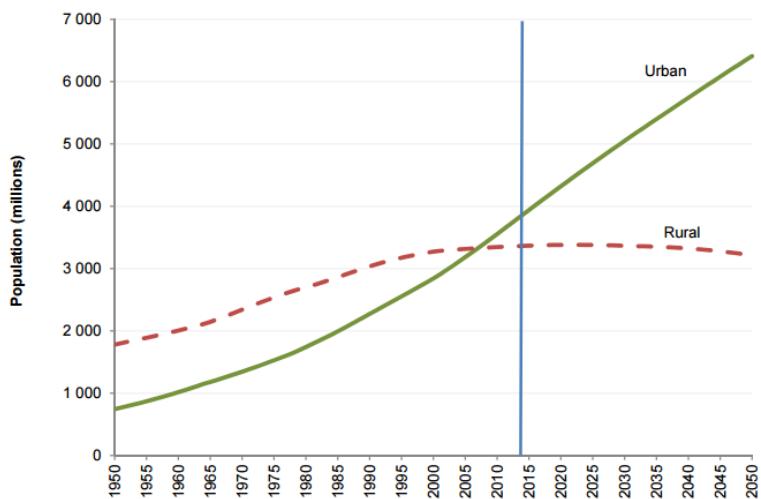


Figura 1: População mundial urbana e rural, 1950-2050

Fonte: UN World Urbanization Prospects (2014).

Além disso, as previsões indicam que a população mundial irá de 7,3 bilhões de pessoas no ano de 2014 para 9,6 bi em 2050, apresentando aumento de 2,3 bilhões de habitantes no mundo. A população urbana mundial, por sua vez, irá de 3,9 bilhões para 6,3 bilhões no mesmo período, indicando aumento de 2,5 bilhões de habitantes urbanos. Ou seja, em números absolutos, o aumento populacional urbano entre 2014-2050 será superior ao aumento populacional de todo o globo, equivalendo-se a dizer que todas as pessoas que nascerem entre 2014 e 2050 disputarão um lugar nos centros urbanos (UN, 2015).

Apesar das previsões indicarem que a urbanização irá aumentar exponencialmente nas próximas décadas e que a população urbana irá crescer aproximadamente 64% em apenas 36 anos, não pode-se inferir que a urbanização atinja igualmente todos os países do globo, sendo seu processo de intensificação acompanhado do histórico de ocupação, industrialização e desenvolvimento de cada país.

Em 1950, a Europa, América do Norte e Oceania já apresentavam populações urbanas superiores à 50% e a América Latina e Caribe alcançaram a metade da sua população vivendo nas cidades por volta dos anos 1960 (UN 2015)¹ e, já em 1970 não havia na América Latina um único país em que os camponeses não fossem minoria² (HOBSBAWM, 1994). Os anos de 1960 e 1970 foram marcados, portanto, por um processo de surgimento da população urbana e de estruturação (ou falta) dos centros urbanos.

¹ Em 2014 (64 anos depois) Ásia e África ainda possuem populações urbanas inferiores à 50%. (UN 2015).

² No início dos anos 80, nenhum país a oeste das fronteiras da "cortina de ferro" tinham mais de 10% de sua população na atividade agrícola, com exceção da República da Irlanda (um pouco acima desse número) e dos Estados Ibéricos (HOBSBAWM, 1994).

O processo de migração da população do campo para as cidades foi fomentada pela esperança ideológica de melhores condições de vida associada a ideia da cidade como polo de tecnologia e emprego e do campo atrasado e falido. Isto é, a migração é influenciada por *fatores de atração*, que motivam as massas populacionais à habitarem a área urbana ou rural por associar esse espaço à fatores positivos como geração de emprego e melhores condições de vida; e por *fatores de repulsão*, associado à fome, pobreza e falta de serviços básicos, forçando a saída das famílias em direção aos centros urbanos ou rurais (ONU, 2015). Essa tendência demográfica foi combinada com a introdução da medicina moderna nos países em desenvolvimento, permitindo uma menor mortalidade infantil e vidas mais longas nas cidades (Citiscope, 2015). Sabe-se entretanto, que a urbanização teve intensa relação com o processo de industrialização acelerada nas duas décadas seguintes ao final da II Guerra Mundial e que, a esperança de vida digna não foi concretizada por parcela significativa da população pobre urbana. Hobsbawm (1994) oferece uma hipótese didática para exemplificar esse processo, ao questionar como se sentiria desorientado um camponês que dormisse e acordasse duas décadas depois - na verdade um bandido local que ficara na prisão por duas décadas a partir de meados da década de 1950¹.

As consequências da urbanização acelerada se manifestaram com maior intensidade nos países da periferia do capitalismo², permeando o debate internacional com as mazelas geradas pela urbanização, êxodo rural, novas condições de vida em um espaço urbano sugente, geração de empregos e mudanças ambientais. Novas organizações surgem, sobretudo na década de 70, para pensar globalmente possíveis soluções para os problemas aflorados pela concentração populacional e intensificação da força de trabalho industrial nas cidades, produzindo documentos que expressam tanto uma conjuntura política internacional da época, quanto os desafios e perspectivas esperados para as próximas décadas.

¹ O exemplo original diz respeito à um camponês siciliano, habitante de Palermo, no sul da Itália. Pode-se, entretanto, extender tal questão à América Latina.

² Enquanto a Cidade do México quase quintuplicava nos trinta anos após 1950, Nova York, Londres e Paris lentamente saíam da categoria das grandes cidades, ou caíam para escalões mais baixos (HOBSBAWM, 1994).

A Habitat III, apesar de não possuir esse nome, é a terceira em uma série de Conferências da ONU sobre assentamentos humanos, eventos autorizados a cada vinte anos pelas Nações Unidas que buscam a adoção de práticas globais visando o desenvolvimento das cidades e regiões no entorno. A primeira delas, a *Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos*, ocorreu em Vancouver em 1976. A segunda ocorreu em Instambul em 1996 e a terceira, agora chamada de *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*, ocorreu em Quito no Equador, no ano de 2016.

3.2 Habitat I

Demorou para que as Nações Unidas apresentassem um debate urbano com clareza e em destaque nos fóruns multilaterais. A vida urbana ainda não era condição da maioria da população mundial, apesar já vivenciar no cenário global o exôdo e migração para as cidades com bastante intensidade e, ainda que o tema aparecesse em discussões dispersas, não havia a percepção de sua urgência. Apenas de 1972, na *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano*, realizada em Estocolmo, é que houve o apontamento da problemática urbana e de sua centralidade. A partir daquele momento, as Nações Unidas passaram a abranger as questões relacionadas com a vida nas cidades, e essa mudança de percepção culminou com a realização, em 1976, quatro anos depois, na *Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* (Habitat I), realizada em Vancouver no Canadá (MUAD, 2011).

A percepção das mazelas geradas pela urbanização acelerada e da falta de planejamento das cidades começa a ser percebida pelos Governos Nacionais associadas, no primeiro momento, às discussões ambientais. Esses problemas incluíam o crescimento de favelas urbanas e assentamentos de posseiros, além de preocupações mais amplas com relação ao desenvolvimento caótico e ao declínio da qualidade de vida¹ (Citiscope, 2015). Nesse momento, mesmo os problemas básicos que se viviam em muitas cidades, sobretudo nos países capitalistas periféricos (PCPs), ainda não haviam sido registrados formalmente no nível da discussão internacional.

¹ Os níveis atuais de poluição do ar respondem por quatro mil mortes prematuras ao ano na cidade de São Paulo. Trata-se, portanto, de um tema de saúde pública (MARICATO, 2015).

A Habitat I ocorreu durante o período da Gerra Fria, na sequência de fortes intervenções estatais durante a primeira crise do petróleo, em 1973. Cabe ressaltar a importância que os Estados Nação exerciam na soberania das decisões políticas, econômicas e culturais dos territórios nessa época. A expressão dessa conjunta está presente na *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos*, resultado da Habitat I, a qual apresenta como uma característica marcante a regulação do processo de urbanização mundial sob a premissa dos Estados-nacionais fortes, centralizados e reguladores dos processos econômicos (BALBIM, 2016).

Um segundo aspecto relevante, fruto da Habitat I e expresso na Declaração de Vancouver, é o reconhecimento de que a condição dos assentamentos humanos são fundamentais na determinação da qualidade de vida, e um pré-requisito para a completa satisfação das necessidades básicas, como emprego, moradia, serviços de saúde, educação e recreação. Além disso, o documento trás a análise de que a problemática dos assentamentos humanos precários não são casos isolados dos países em desenvolvimento, e que esse debate não pode se dissociar de uma existente relação econômica injusta entre os países. São colocadas como causas geradoras da problemática, portanto, a desigualdade econômica; a degradação econômica, ecológica e ambiental; o aumento populacional; a urbanização descontrolada; o atraso e dispersão do meio rural e a migração involuntária.

Cabe ressaltar dois pontos de relevância, o primeiro é considerar o ambiente rural como um local de atraso e, esse fator inspirar a migração do campo para as cidades. É importante lembrar que na década de 1950 começa nos Estados Unidos e Europa o processo de modernização tecnológica do campo, a chamada Revolução Verde¹, que a partir da implementação de insumos agrícolas, sementes transgênicas e maquinaria de produção, gera, além do inimaginável aumento da produtividade², a redução drástica da necessidade de força de trabalho humana no campo. Em outras palavras, a revolução verde impulsionou o êxodo do campo para as cidades pela condição desproporcional de competição a qual os agricultores se viram em relação à grandes multinacionais, agravando a precariedade dos assentamentos humanos nas cidades. Dizer portanto, que o ambiente rural era "atrasado" traz um caráter de subjetividade ao induzir o pensamento a concluir que a cidade não era atrasada, argumento sustentado pela ideologia desenvolvimentista da dicotomia cidade avançada versus campo atrasado que permeava a produção ideológica hegemônica da época (e também da atualidade).

O segundo ponto de destaque é que a declaração coloca a dispersão das áreas rurais como um dificultador para a implementação de infraestrutura e serviços, principalmente aquelas relativas ao abastecimento de água, saúde e educação, nas áreas não urbanas. É certo que o campo apresenta um menor adensamento típico e condizente com suas funções, atribuir à essa característica um limitante à implementação de infraestrutura básica e dignidade de vida é contraditório ao próprio objetivo do documento. Negar saneamento básico, educação e saúde à população do campo sobre o argumento da não viabilidade é, até 2007, negar direitos humanos fundamentais para mais da metade da população mundial, oficialmente justificado. Reconhecer, entretanto, que a garantia desses direitos é um desafio para o meio rural é inquestionável, a saída entretanto não deve caminhar na direção da concentração populacional, visto que dentro dos centros urbanos também há uma clara negação desses direitos a determinados grupos historicamente marginalizados, sendo, portanto, uma questão política e não tecnológica.

¹ No Brasil a Revolução Verde se expressa com maior força no período de ditadura militar, marcadamente nos anos 60 e 70.

² A produtividade, entretanto, pode ser questionada sobre diversos aspectos. Um dos principais leva em conta a poluição e envenenamento dos recursos naturais e dos alimentos, a perda da biodiversidade, a destruição dos solos e o assoreamento dos rios. Um aprofundamento do tema pode ser encontrado em Moreira (2000).

A *Declaração de Vancouver* coloca dezenove princípios gerais para guiar a prática dos Estados-nações nas suas políticas nacionais, visando alcançar os objetivos da Conferência. Dentre os princípios de destaque está a melhoria na qualidade de vida como o principal e primeiro objetivo de qualquer política para assentamentos humanos, começando pela satisfação das necessidades básicas sobre alimentação, moradia, água potável, emprego, saúde, educação, segurança sem nenhum tipo de discriminação, incluindo racial, de gênero, religiosa, ideológica, ética ou outra causa, visando a liberdade, dignidade e justiça social. (UNU, 1976).

Além disso, há diversos princípios relativos a redução da poluição e erradicação da exploração irracional dos recursos naturais, reconhecendo o meio ambiente como uma herança da humanidade, sendo sua proteção de responsabilidade de toda comunidade internacional. Nota-se a forte influência da Conferência de Estocolmo¹ para modelar a visão global acerca da questão ambiental na época, disseminando a insustentabilidade que o desenvolvimento econômico acarreta, sobrecarregando as reservas de recursos naturais e gerando degradação ambiental.

Um princípio que será destacado pela sua relevância diante da temática da análise que se propõe nesse trabalho é o reconhecimento da terra como elemento fundamental para os assentamentos humanos, e que sua posse, disposição e reserva devem se manter sobre controle público. Cada Estado tem o direito de planejar e regular o uso da terra, que é um dos seus recursos mais importantes, de tal forma que o crescimento dos centros populacionais, tanto urbanos como rurais, se baseie em um plano abrangente de uso da terra. Tais medidas devem assegurar os objetivos básicos de reforma social e econômica para todos os países, de acordo com seu sistema e legislação nacional e de posse da terra. É colocado, também, que as políticas de reforma agrária são essenciais no desenvolvimento rural por facilitar a transferência de recursos econômicos para o setor agrícola, e que o aumento do valor da terra como resultado da decisão pública e do investimento deve ser recapturado em benefício da sociedade como um todo. É posto, por fim, que o desenvolvimento harmônico dos assentamentos humanos requer a redução da disparidade entre as áreas urbanas e rurais e que os Governos devem adotar políticas que almejam a redução das diferenças entre padrões de vida e oportunidades entre áreas urbanas e não urbanas (NATIONS, 1976).

¹ Além da Conferência de Estocolmo, a Habitat I relembra as recomendações da Conferência da População Mundial (1974), Conferência mundial de alimentação (1974), a Segunda conferência geral da Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (1974), A conferência mundial do ano internacional da mulher (1975) e da Declaração sobre o Estabelecimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional (1974).

A partir desse princípio cabe resgatar o processo ideológico e material que a reforma agrária possuía no século XX.

Provavelmente nunca houve tanta reforma agrária quanto na década após o fim da II Guerra Mundial, por ser praticada ao longo de todo espectro político e que, entre 1945 e 1950, quase metade da humanidade estava vivendo em países que esperenciavam algum tipo de reforma agrária¹. (HOBSBAWM, 1994).

A reforma agrária pode estar associada à movimentos revolucionários que buscam, a partir do movimento campesino, uma nova sociedade; ou por políticas de Governos que visam a modificação da estrutura fundiária e agrária de regiões ou países. Oliveira (2007) diferencia esses dois processos, como revolução agrária para o primeiro e reforma agrária para o segundo.

No século XX, a reforma agrária ocorreu principalmente nos países desenvolvidos como instrumento político dos governos para frearem movimentos revolucionários com influência socialista, visto a grande concentração da terra em poucas famílias e uma grande massa de camponeses sem terra ou com pouca terra. Portanto, muitos governos desses países passaram a incluir em seus planos de desenvolvimento econômicos a implantação de projetos de reforma agrária para tentar anteciparem-se às revoluções (OLIVEIRA, 2007). Dessa forma, a presença do indicativo de políticas sociais, dentre elas a de reforma agrária, na *Declaração de Vancouver*, não representa necessariamente a aceitação das pautas dos movimentos revolucionários do campo pela comunidade internacional, pelo contrário, caminha na direção da tática capitalista em barrar a expansão do socialismo na Europa, visto a dualidade ideológica travada na guerra fria.

¹ Um detalhamento dos processos de reforma agrária e de suas motivações políticas de cada país pode ser encontrado nas obras de (HOBSBAWM, 1994) e (OLIVEIRA, 2007).

A declaração dispõe também sobre a cooperação internacional e da urgente necessidade em estabelecer uma nova ordem econômica mais justa entre os países para alcançar progresso na qualidade de vida da população global. O documento é composto por um plano de ação com 64 recomendações para as ações nacionais que por inúmeras e complexas razões, dentre elas a entrada da agenda neoliberal na orientação da política econômica de diversos países a partir da década de 1970, não saíram do papel, sobretudo pelo enfraquecimento da autonomia dos Estados-nações que o documento se sustentava. (BALBIM, 2016).

3.3 Habitat II

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos, a Habitat II, aconteceu vinte anos após a primeira, em Istambul. A conjuntura política e econômica mundial havia passado por uma intensa modificação durante essas duas décadas. A mudança na ordem global, destacando a transformação do modelo de consenso de Estado de bem estar social perdeu espaço para a ampla aceitação das teorias neoliberais, processo liderado pela Inglaterra e EUA a partir dos anos 80, até a sua expressão na América Latina com o Consenso de Washington, nos anos 1990 (BALBIM, 2016). A manifestação desse novo "consenso" ideológico na Habitat II é a forte participação dos setores não governamentais, inovação que marcou a Eco-92 e foi consolidada na Habitat II (MARICATO, 1997). O novo paradigma passa a ser a descentralização e o fortalecimento do poder local, sendo a Habitat II instituída como a primeira conferência das Nações Unidas que inclui oficialmente na programação as autoridades locais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos, líderes locais, entre outros, com poder de influir formalmente nas decisões da conferência por meio de um Comitê próprio para estes atores, paralelo ao Comitê governamental.

O questionamento colocado por Maricato (1997) em sua análise sobre a conferência, expressa a enorme contradição de um consenso da ideia, pautada na descentralização e fortalecimento dos poderes locais, como paradigma unificado entre atores sociais de interesses diversos e por vezes opostos. Como compreender que grupos tão diferentes de entidades e instituições puderam defender a mesma pauta causa estranhamento e curiosidade em analisar esse evento. É certo que estava sendo planejada não só uma agenda urbana para os vinte anos seguintes mas também uma nova forma de governabilidade dos municípios pelos governos nacionais, e a relação entre Governos e entidades não governamentais, com forte participação popular.

Na década de 1970, em Vancouver, acreditava-se que os Estados nacionais fortes conduziriam as soluções para as problemáticas urbanas da época, tanto na versão capitalista do *welfare state* e das barreiras nacionais protecionistas, como na versão socialista de economias centradas no Estado (ROLNIK, 1997). A expressão desse momento histórico em muitos países da América Latina, incluindo o Brasil, foram as ditaduras militares, excluindo a participação dos setores não governamentais e criminalizando movimentos sociais, tamanha a centralidade e autoritarismo que os regimes apresentavam. O estado de bem estar social trouxe para os países centrais o reconhecimento de direitos sociais e da sua executabilidade por governos nacionais fortes. Já no Brasil, não houve jamais a implementação efetiva de uma política de bem estar social, ao mesmo tempo em que os movimentos de democratização ocorreram de baixo para cima, do interior das organizações sociais e governos locais em direção às esferas mais altas e complexas do Estado (ROLNIK, 1997). A luz do exemplo brasileiro se exemplifica a abordagem internacional dos setores locais na defesa da descentralização e fortalecimento do poder local na Habitat II.

Enquanto alguns viam a descentralização e o fortalecimento do poder local como o fim do Estado-Nação e a emergência de um mundo controlado por uma rede de algumas metrópoles competitivas, outros viam como a possibilidade do controle social sobre a esfera de poder mais próxima e a ampliação da democracia e experiências de autogestão (MARICATO, 1996, p. 38).

Os Estados nacionais se tornaram inexequíveis não só pela pressão social que ansiava por democracia e participação mas também pela entrada da globalização dos mercados, estruturando um capital transnacional mais forte e poderoso que os Estados, e pela ruína política e econômica dos regimes do leste europeu nos anos 80 (ROLNIK, 1997).

O advento da globalização inicia uma nova fase do capitalismo, cuja magnitude e relevância rendeu importantes trabalhos de pensadores renomados como Milton Santos, Armén Mamigonian, Octavio Ianni, Paulo Freire e Ariovaldo Umbelino. Não resta dúvida que a revolução tecnológica e a nova fase de acumulação capitalista reservou um importante e inédito papel para as cidades, reforçada pela ideologia neoliberal, as cidades passam a ter um papel competitivo e a performance, o cenário e a ficção ganham importância inédita no pós modernismo (MARICATO, 1997). As metrópoles passam a extrapolar a influência local e nacional, funcionando como antenas para as demandas da globalização. A relação entre os países do centro e da periferia se altera na criação de uma nova ordem mundial, associada à uma nova divisão internacional do trabalho (OLIVEIRA, 2015). Maricato (1997, p.27, apud FIORI 1995) relembra que a terminologia que acompanha a classificação dos países periféricos no mundo capitalista mudou de subdesenvolvidos, dependentes, em desenvolvimento, países do sul etc., para "mercados emergentes", que é como os batizou o capital financeiro internacional. O nome é esclarecedor para compreender o papel que os países periféricos passam a desempenhar na ordem global.

A criação da imagem da metrópole competitiva endossou o imaginário dos que passaram pela Habitat II, exemplos de Nova York, Barcelona e Curitiba alimentaram ideologicamente a nova categoria de cidade. A imagem, mídia e ficção passam a compor o dia a dia da cidade de Istambul, um exemplo concreto da maior cidade da Turquia, sede do evento global da Habitat II, foi objeto de uma operação de maquiagem através da reforma dos pisos das calçadas e jardins, da limpeza das ruas, da coleta de mendigos e crianças pobres da ruas do centro, todas as manhãs, durante a realização do encontro (MARICATO, 1997). O sistema capitalista alcança, no neoliberalismo globalizante, o máximo da eficácia de sua malvadez intrínseca (FREIRE, 1997).

Os conceitos de *parceria* e *participação* foram outros paradigmas defendidos na conferência. A ideia da parceria público-privado e da participação popular na gestão de serviços públicos e de infraestrutura foram incentivados e elogiados, ao passo que não faltaram críticas à ineficiência do Estado. O PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - apoiou através da LIFE - *Local Initiative Facility for Urban Environmental* - 50 experiências ditas inovadoras, todas elas contavam com a participação de comunidades. Há uma relação direta entre esses paradigmas e a demissão do Estado, seja pela privatização de alguns serviços nas parcerias entre os setores públicos e privados, seja pela "privatização indireta" endosando a autogestão ou co-gestão de serviços públicos (MARICATO, 1997). Apesar de haver ganhos com a participação popular, e esta ter que ser incentivada e defendida, se tratando da gestão de recursos naturais e infraestrutura urbana, há de haver cautela, podendo significar grandes perdas à população a demissão do Estado. Além disso, a privatização dos países periféricos sofre forte influência de companhias internacionais, muitas das que participam das negociações são estatais dos países centrais, sendo a privatização conduzida de uma maneira no sul e de outra no norte (MARICATO, 1997).

Outro aspecto relevante é a dimensão urbano-ambiental como outra grande mudança em relação à Habitat I. Na Habitat II, o termo *sustentável* adjetiva o termo *desenvolvimento* a cada vez que este aparece em um texto da Conferência (ROLNIK, 1997). Não há, entretanto, consenso sobre sua materialidade. Há quem rejeite a cidade completamente, apontando para os danos ambientais causados pela vida urbana e há quem aponte a luta contra a miséria e o desemprego como condição para a sustentabilidade (ROLNIK, 1997). Além disso, ao mesmo tempo que os problemas ambientais são apontados como universais pois ultrapassam fronteiras, aproximando os países em uma luta comum; há o diferenciamento dos países do centro e da periferia do capital, por estes últimos necessitarem enfrentar as diferenças sociais como prioridade na busca pelo desenvolvimento sustentável. Visões que permanecem atuais.

A Conferência resultou na *Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos* e na *Agenda Habitat*. Dois temas se afirmaram como centrais na Declaração: a moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos (ONU, 1996). Países como Estados Unidos e Japão rejeitaram ativamente o reconhecimento da habitação como um direito humano básico, o que obrigou os atores não-governamentais a concentrar suas atividades em algo que já havia sido garantido 20 anos antes (BUSCH, 2016). Segundo Ermínia Maricato (1997), a resistência norte-americana para o "direito à moradia" foi resolvida quando, a esse direito, entendido como social e econômico e não como um direito civil, foi adicionada a palavra "progressivamente", retirando a ameaça da aplicação do direito à moradia em contraposição ao direito à propriedade. Ainda de acordo com a autora, a resistência se motiva por, nesses países, a lei ser cumprida, e que, segundo o representante dos Estados Unidos, "a propriedade é a base da sociedade".

O meio urbano e rural são reconhecidos pela sua interdependência e o aprimoramento da infraestrutura e geração de emprego na área rural é colocada como condicionante para aumentar a atratividade dessa região, a fim de desenvolver uma rede integrada de assentamentos e minimizar a migração do meio rural para o urbano. Pequenas e médias cidades são colocadas como foco desse processo. O direito a moradia, um dos objetivos centrais da Conferência, é colocado com abrangência também para as áreas rurais, dando prioridade para as classes mais pobres, tanto urbana, quanto rural.

No processo de globalização e crescente interdependência, os assentamentos rurais representam um grande desafio e oportunidade para iniciativas sustentáveis de desenvolvimento. Muitos assentamentos apresentam, entretanto, uma carência em oportunidades econômicas, especialmente de emprego mas também de infraestrutura e serviços, particularmente os relacionados ao abastecimento de água, saneamento básico, saúde, educação, comunicação, transporte e energia (ONU, 1996). Esforços adequados e tecnologias para o desenvolvimento rural podem ajudar a reduzir os desequilíbrios, pobreza, isolamento, poluição ambiental e posse insegura da terra (ONU, 1996).

A Declaração dispõe sobre a promoção de melhores práticas de gestão de terras, determinando requisitos de terra potencialmente concorrente à agricultura, indústria, transporte, desenvolvimento urbano, espaço verde, áreas protegidas e outros usos. É importante notar que essa ideia influenciou o Brasil na criação, em 2001, do Estatuto das Cidades, lei que estabelece diretrizes gerais da política urbana, definindo a lei municipal do plano diretor como responsável pelo parcelamento, edificação e usos da terra municipal. Os ganhos no campo institucional brasileiro vieram, porém, acompanhados por forte mobilização e organização social em um movimento de reforma urbana, que teve como conquista o capítulo de política urbana na Constituição brasileira de 1988, lei do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades (JÚNIOR, 2005).

A Agenda Habitat II estabelece, ainda, outra importante contribuição ao definir um conjunto de princípios e compromissos que incluem igualdade de gênero. Segundo Maricato (1997), os setores não governamentais que estavam lá para defender o direito das mulheres era um dos mais fortes e organizados da Conferência. Alguns grupos são considerados como prioritários pelas necessidades específicas que apresentam, são eles: mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e jovens. Esse reconhecimento impactará a elaboração de todos os documentos subsequentes, que passam a especificar ações específicas para esses grupos, chegando inclusive ao atual momento (BALBIM, 2016).

3.4 Habitat III e a Nova Agenda Urbana

A terceira Conferência Habitat, agora chamada de *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*, ocorreu em Quito no Equador, no ano de 2016. Pela primeira vez na história da Habitat, a maior parte da população mundial durante a realização do evento, habitava a área urbana. Além disso, o desenvolvimento das cidades passa a ter especial relevância após a Agenda 2030 da ONU, aprovada em 2015, que coloca em seu 11º objetivo para alcançar o desenvolvimento sustentável, a temática das cidades e comunidades sustentáveis. Devido à isso, muitos países tensionaram para que não houvesse a Conferência Habitat III, pois os objetivos já estariam contemplados na Agenda 2030. Uma maneira de seguir as negociações para que houvesse o evento e, a Nova Agenda Urbana (NAU), foi incluir muitos dos princípios da Agenda 2030 na NAU. Há entretanto, no texto da NAU maiores possibilidades de tensionamentos do que na Agenda 2030, fazendo esse documento indispensável (JÚNIOR, 2017).

Em relação ao cenário político, econômico e social internacional, o banco Credit Suisse revelou que 1% da população mais rica acumula mais riquezas do que todo o resto do mundo junto (SUISSE, 2015). Ao mesmo tempo, a riqueza detida pela metade mais pobre da humanidade caiu em um trilhão de dólares nos últimos cinco anos (OXFAM, 2016). Essa é apenas a evidência mais recente de que vivemos atualmente em um mundo caracterizado por níveis de desigualdade não registrados há mais de um século (OXFAM, 2016). A acumulação e concentração do capital é, portanto, uma das características marcantes desse momento histórico.

A concentração da riqueza se materializa também nas cidades, sendo as megacidades responsáveis por acumular as principais funções relativas ao processo de produção e comercialização de mercadorias e atividades financeiras, sendo a própria cidade uma mercadoria da globalização. A partir disso, atrair investimentos do mercado internacional é tornar seu ambiente urbano mais competitivo, o que significa em última instância a geração de mais capital para o país e para quem quer que invista. As marcas da desigualdade se manifestam também com muito fervor nas grandes cidades, que acumulam a níveis crescentes os assentamentos irregulares, favelas, pobreza, e poluição¹. A alternativa dada à essa questão é a maquiagem, o cenário, o falso, que passa a compor a rotina das grandes cidades, a fim de manter a atratividade dos investimentos.

A crise financeira internacional, revelada a partir da crise no mercado imobiliário norte-americano, conhecida apenas como a crise de 2008, evidencia a dimensão dessa questão, tanto por colocar em dúvida a eficácia do "livre-mercados", defendidas por muitos economistas ganhadores de Prêmio Nobel (KRUGMAN, 2009), quanto por ter sido gerada a partir do comércio de hipotecas no mercado de moradia. A habitação, já defendida desde a Habitat I enquanto direito fundamental, é comercializada pelos bancos internacionais, impulsionando a concentração financeira. O direito a moradia caminha, dessa forma, na contramão da lucratividade desse mercado, sendo um dos grandes desafios para sua efetiva implementação atualmente. Os direitos são relativizados e o lucro valorizado.

¹ Apesar de ocuparem apenas 2% da área global, as cidades hoje são responsáveis por consumirem mais de 60% da energia global, emitir 70% dos gases do efeito estufa e produzirem 70% do lixo global (NATIONS, 2016).

A Nova Agenda Urbana é dividida em dez eixos temáticos, sendo eles: direito à cidade e cidade para todos; estrutura sociocultural urbana; políticas urbanas nacionais; governança urbana, capacidade e desenvolvimento institucional; finanças municipais e sistemas fiscais locais; estratégias espaciais urbanas: mercado de terras e segregação; estratégias de desenvolvimento econômico urbano; ecologia e resiliência urbana; serviços e tecnologia urbana e políticas de habitação.

A negociação de uma Agenda da ONU em realidade tem poucos espaços de negociação como tal, foram dois anos e meio para construir a Conferência e o documento mas o processo de negociação, quando entram os Governos e os diplomatas para discutir e disputar as visões que se pretendem, foi um processo curto, em torno de quatro meses (ZÁRATE, 2017). O espaço da ONU não dá abertura para debater em plenária, são muitos países e pessoas, então somente se avança se os países apresentarem propostas (documentos). Os Governos fazem comentários, portanto, sobre os textos, e se avançam nos comentários. Quando há consenso, não há problema, pode seguir e se modifica o documento. Quando não há consenso, então tem-se que partir para as negociações (ZÁRATE, 2017). O Direito à Cidade muito rapidamente apareceu como um centro de conflito, de não consenso.

Destaca-se o desenvolvimento e evolução do termo *direito a moradia*, da Habitat II, para *direito à cidade* na Habitat III. Essa mudança de perspectiva se deu na compreensão de que, para viver com dignidade, não basta apenas moradia adequada e sim, uma série de serviços urbanos que garantam a plena realização das funções básicas do espaço na satisfação de direitos fundamentais, como mobilidade de qualidade e acessível, serviços de saúde, lazer, áreas verdes, alimentação, entre tantos outros. Além disso, essa pauta ganha especial relevância ao ter sido proposta por países da periferia do capitalismo e negociada com países tradicionais dentro das Nações Unidas, valendo-se ressaltar o ganho não só institucional de política de direcionamento para as cidades mas também demonstrando a organização e força da parceria dos países da América Latina, sobretudo Brasil, México e Equador, na ONU.

Os principais países que se opuseram imediatamente ao Direito à Cidade foram liderados pelos Estados Unidos e representam grande força política dentro do sistema ONU. O principal argumento contra é que não pode-se incluir um direito que não é reconhecido internacionalmente, apesar da NAU não possuir caráter legal, ela representa um acordo diplomático entre países, o que assustou muitos países com posturas tradicionais.

Vale ressaltar que o mesmo argumento há havia sido colocado vinte anos antes acerca da inclusão do direito à moradia na Habitat II, que também não era um direito reconhecido na lista de direitos humanos da ONU porém foi incluído no texto fruto da Conferência Habitat II. O debate desde essa época se divide entre o lado que defende que esse direito é novo, portanto não cabe ser colocado no texto, e o que defende que o direito já existe, mesmo que não com esse nome, pelos princípios que sustentam a sua existência já serem reconhecidos como direitos humanos fundamentais. O mesmo debate permeou a negociação do direito à cidade, tendo representado um ganho não apenas a conquista da citação do termo mas também a dissertação dos princípios que o fundamentam, dentro da NAU.

É importante destacar, entretanto, que apesar de ser uma vitória dita dos países latinoamericanos, o Direito à Cidade não foi consenso na Conferência Regional da América Latina. Alguns países, liderados principalmente pela Colômbia, demonstraram oposição à inclusão desse termo no texto da NAU. O principal argumento apresentado foi de que esse direito inclui apenas a população urbana e não engloba a rural, além da ideia de que não é possível criar um novo direito, que não seja parte dos direitos humanos já existentes, em um documento que não tenha essa finalidade e tampouco caráter legal (JÚNIOR, 2017).

Países como Líbia e Rússia defenderam, ainda, a inclusão do direito à família, e utilizaram dessa pauta no tensionamento da aceitação do direito à cidade, utilizando como moeda de troca o apoio à essa pauta em troca da inclusão do direito à família. Há uma sensível sobreposição, nesse caso, de direitos humanos com valores e tradição de determinados países. A maior perda nesse tensionamento foi o embargo do avanço dos direitos de diversidade sexual, que iam em desacordo com a concepção de família colocada por esses países (JÚNIOR, 2017).

Outro aspecto importante é a redução da participação da sociedade na Habitat III em relação a Habitat II, cuja participação dos setores não governamentais foi um dos paradgmas da Conferência. O modelo das Nações Unidas, isto é, método e visão, são os mesmos desde a primeira Conferência Habitat. A participação social nesses eventos depende, portanto, de como está organizada a sociedade e de sua força de pressionar as decisões (JÚNIOR, 2017). A pequena participação social, no ano de 2016, indica que o setor não governamental, movimentos sociais, e civis independentes, não estão articulados internacionalmente em torno desse evento, o que pode indicar a fragmentação da luta social e/ou uma crise de representação e de legitimidade interna da ONU. Debruçar sobre essa temática é fundamental para compreender os processos de participação e de democracia dentro do evento, e de mobilização social em torno da questão urbana.

Outra grande diferença em relação à Conferência anterior foi que, enquanto a Habitat II possuía como tema central o direito à moradia, na Habitat III há uma difusão de temáticas, muitas delas trazidas pela Agenda 2030, porém com ampla diversidade de visões que devem ser disputadas (JÚNIOR, 2017). As parcerias entre diversos atores na resolução das problemáticas urbanas, concepção já presente na Habitat II, é reforçada na Habitat III, além de propor maneiras de controle e gestão financeira dos municípios regadas de concepções originárias no Consenso de Washington e manifestadas na Habitat II. São novamente propostas "boas práticas"¹ aos países em desenvolvimento a fim de guiar suas economias. Segundo o relatório, "existem oportunidades importantes para os governos locais alavancarem seus recursos próprios com o apoio do governo nacional e da comunidade internacional, com fontes de financiamento alternativas como as disponíveis do setor privado, incluindo as formas de empréstimos de bancos comerciais ou parcerias público-privadas" (ONU, 2015), a disputa entre as cidades competitivas ou "smart cities" e de cidades solidárias traduzem as duas visões de cidades desejadas para o futuro, no qual as cidades competitivas é a realidade desde a Habitat II.

¹ Ver Maricato (1997).

3.4.1 Conexões urbano-rurais

A agenda da Habitat II apresentou um grande avanço ao estabelecer firmemente os preceitos das conexões urbano-rurais, reconhecendo a interdependência destas duas áreas, temática que foi reforçada na Habitat III ao definir as conexões urbano-rurais como: "Funções complementares e fluxos de pessoas, recursos naturais, capital, bens, empregos, serviços de ecossistema, informações e tecnologia entre áreas rurais, periurbanas e urbanas" (ONU, 2015). O primeiro aspecto da conexão urbano-rural que é afetado devido ao índice de urbanização crescente é a alteração territorial do espaço circundante à área urbana, isto é, a urbanização das áreas periféricas anteriormente rurais, tanto no sentido qualitativo (ex: difusão do estilo de vida urbano) quanto no quantitativo (ex:novas zonas urbanas), processo chamado de periurbanização (ONU, 2015). As áreas periurbanas sofrem, portanto, um processo de valorização imobiliária e aumento do preço da terra que determinam as novas características do ambiente urbano sugente, podendo transformar-se em um loteamento popular ou em condomínios de luxo, a depender de uma nova configuração geográfica e política do território urbano que é desejado e disputado pelas forças municipais. Dessa forma, pensar a área urbana do futuro é o mesmo que planejar a área periurbana da atualidade.

O segundo aspecto afetado pela urbanização são os sistemas alimentares da cidade-região, que pode ser entendido como a sobreposição de dois fatores: O fomento da agricultura urbana, ou seja, o deslocamento da atividade agrícola também para o meio urbano, e a periurbanização das áreas de assentamentos de agricultores familiares, modificando a atividade econômica desses locais com característica agrícola para outra não agrícola.

O movimento de agricultura urbana ganha cada vez mais espaço no cenário global como resposta à demanda por alimentos mais nutritivos e naturais. Atualmente, entretanto, a agricultura familiar, alocada na área rural, é responsável pela produção da maioria dos alimentos consumidos nas cidades. Acredita-se que os pequenos produtores forneçam 80% dos alimentos consumidos nos países em desenvolvimento (ONU, 2015).

A agricultura urbana associada à urbanização massiva e acelerada surge como abertura para questionar qual será o futuro da alimentação mundial nas próximas décadas, visto que os agricultores familiares responsáveis pela produção de alimentos se alocam principalmente na área periurbana das cidades, que a partir da urbanização tem suas características alteradas, impossibilitando que a atividade agrícola não sofra modificações. A periurbanização, ao mesmo tempo que altera as características ambientais e estruturais da área periurbana rural (como ecossistemas, conectividade, adensamento, qualidade ambiental dos solos, águas, entre outros), afeta diretamente assentamentos rurais de pequenos e médios agricultores que são alocados nas regiões vizinhas às cidades pela proximidade aos serviços oferecidos na área urbana que são excassos ou inexistentes nas áreas rurais, e também pela facilidade de comercialização dos produtos, visto que o mercado consumidor de alimentos está em sua maioria na cidade.

Dessa forma, a periurbanização afeta o suprimento de alimentos para a cidade, base para a manutenção da vida humana e determinante do valor do custo da mão de obra na área urbana. Uma maneira de impulsionar a segurança alimentar nas regiões urbanas e rurais e reduzir a pobreza é investir nos pequenos agricultores (ONU, 2015), entretanto, alguns fatores ameaçam essa fonte de subsistência e produção de alimentos, como: os efeitos da mudança climática, degradação do solo, marginalização das áreas rurais e adoção de atividades não agrícolas (ONU, 2015). Nota-se que dentre as problemáticas apontadas, a questão ambiental apresenta especial revelância em conjunto com questões políticas de gestão e financiamento. Como, entretanto, reduzir a marginalização da área rural e atrair investimentos para as pequenas e médias cidades, e ainda mais delicado, para as áreas rurais, em um cenário de competição das megacidades pelos investimentos internacionais? Com a tendência global de crescimento econômico em cidades e municípios, as áreas urbanas tendem a atrair a maioria dos recursos domésticos e internacionais (públicos e privados), isto pode afetar negativamente o acesso universal a recursos, serviços e oportunidades, e desvirtuar a distribuição equitativa dos benefícios econômicos, entre outros, observados no processo de urbanização (ONU, 2015).

A cidade como mercadoria na era globalizada concentra capital, dificultando que pequenos agricultores recebam efetivamente políticas de financiamento e desenvolvimento enquanto essas duas áreas forem planejadas e financiadas separadamente. As disparidades no desenvolvimento territorial formam o cerne da razão pela qual conexões urbano-rurais fortes são essenciais na distribuição de oportunidades e benefícios equitativos gerados pelo processo de urbanização (ONU, 2015).

As pequenas e médias cidades recebem especial atenção nesse momento da urbanização. Estima-se que em economias emergentes as cidades secundárias com mais de 150.000 habitantes serão responsáveis por quase 40% do crescimento global até 2025 (ONU, 2015) e a expansão dos municípios com mais de 100.000 habitantes está prevista para crescer à taxa de 170% até 2030 (ONU, 2015). A urbanização dessas áreas afeta drasticamente as áreas rurais e periurbanas, reclassificando as vilas rurais e pequenos municípios para anexos urbanos, podendo se apropriar de terras agrícolas, obstruir corredores verdes e azuis, alterar a saúde dos ecossistemas e a conectividade, perturbar meios de subsistências rurais, afetar o suprimento de alimentos e aumentar as emissões de carbono, poluição do solo e uso de energia. E, embora a população urbana tenha quase triplicado durante a industrialização do século XX (ONU, 1996), as cidades pequenas e intermediárias enfrentam diversos desafios de desenvolvimento pois as oportunidades e a prestação de serviços favoreceram as grandes aglomerações¹ (ONU, 2015). Como expressão dessa má distribuição de oportunidades, tem-se atualmente 1,4 bilhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, sendo 78% habitantes das áreas rurais e quase dois terços dos extremamente pobres estão envolvidos com agricultura² (ONU, 2015).

O papel dos municípios menores é fundamental, tendo em vista que, frequentemente, fazem a ligação entre os habitantes rurais e os centros urbanos. Assim, o fortalecimento dos serviços básicos de saneamento, saúde, educação e geração de emprego das cidades pequenas e médias representam uma possibilidade de desafogar os grandes centros urbanos e, além disso, de fortalecer a relação campo-cidade, criando oportunidades econômicas, oferecendo mercado e acesso aos serviços básicos. Há, entretanto, uma limitação no conhecimento da dinâmica das cidades pequenas e intermediárias, onde metade dos povos urbanos vivem, fazendo deles o elo perdido para a compreensão das interações urbano-rurais (ONU, 2015). É fundamental compreender os parâmetros atuais que exacerbam a dicotomia entre essas áreas e as que promovem conexões (ONU, 2015).

¹ Atualmente, as 100 cidades mais ricas são responsáveis por gerar 35% do PIB global (ONU, 2013).

² Apesar disso, as doenças não transmissíveis ou relacionadas à dieta, como diabetes e obesidade, são mais comuns em áreas urbanas (ONU, 2015).

Sendo a urbanização o processo que concede nova forma às áreas periurbanas e rurais e tem a capacidade de afetar tanto positiva quanto negativamente suas economias, inclusividade e desenvolvimento sustentável, para que as áreas urbanas e rurais sejam sustentáveis, o discurso atual sobre a dicotomia política, social e geográfica precisa evoluir no sentido do desenvolvimento colaborativo e das conexões de funções ao longo do território (ONU, 2015). Dessa forma, o foco no planejamento territorial e espacial na redução das desigualdades entre campo e cidade é fundamental, abrangendo a análise de tendências e a resolução de questões como gestão sustentável de recursos naturais, infraestrutura adequada e prestação de serviços, igualdade e inclusão social, pressões ambientais e fluxo de capital, bens e pessoas a fim de criar locais urbanos e rurais produtivos e resilientes (ONU, 2015). A infraestrutura verde pode fornecer o suporte dessas conexões ao aplicar uma abordagem natural em que elementos interdependentes apoiam-se mutualmente a fim de garantir a sustentabilidade a longo prazo. Além disso, a parceria entre diversos agentes, isto é, meio acadêmico, sociedade civil, setor privado e público, característica marcante da Habitat II, é novamente apontada como fundamental para a resolução das problemáticas apresentadas das conexões entre o campo e a cidade, visto que a temática engloba uma vasta gama de variáveis, agentes e contextos.

Considerando a urbanização em andamento, a desigualdade e a pobreza, há interesse renovado no alcance de áreas rurais, periurbanas e urbanas complementares e mutuamente fortalecedoras, como parte fundamental tanto da agenda de desenvolvimento Pós-2015 quanto da Nova Agenda Urbana (ONU, 2015).

3.5 Relatório Brasileiro para a Habitat III

No processo de preparação para a Conferência Habitat III, os países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) produziram relatórios nacionais, que compusseram relatórios regionais, e por fim, o relatório global. Em um universo de 34 países que responderam ao questionário específico da ONU sobre a preparação dos países para a Habitat III, pode-se afirmar que apenas três seguiram minimamente as orientações dadas: Brasil, França e EUA. Há, ainda, esforços pontuais dos governos da Argentina, México, Alemanha e Colômbia (BALBIM, 2016).

O Brasil possui relevante importância nesse momento da urbanização pois, juntamente com os países do Cone Sul (Argentina, Chile e Uruguai), tem as mais altas taxas de urbanização da América Latina, região do mundo que passou por intenso processo de urbanização sem planejamento, e que deverá nos próximos anos ainda se urbanizar (BALBIM, 2016).

A elaboração de instrumentos de pesquisa e a redação do relatório brasileiro para a Conferência foram atividades desenvolvidas ao longo de um processo de quase dois anos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que aceitou o convite do Conselho Nacional de Cidades (ConCidades)¹ para ser relator do documento (IPEA, 2016). O conteúdo desse documento é representativo de diversas opiniões e contribuições, coletadas através de reuniões, encontros, seminários, e via plataforma de participação social². Ao todo, calcula-se que estiveram envolvidos neste processo mais de 2,5 mil contribuintes, pessoas e instituições (IPEA, 2016). Vale ressaltar que para as edições anteriores o Brasil não produziu documentos e relatórios nacionais, sendo a primeira vez que é produzido um documento próprio para embasar as discussões e negociações na conferência Habitat, o que é um passo indiscutivelmente positivo de organização e prioridade da questão urbana e rural no cenário político brasileiro. Parte desse processo ocorreu após o Brasil colocar, em 2001, a moradia como direito fundamental, e, a partir de então, ter começado um processo de promoção de políticas de regularização fundiária e urbanização no país (MELENDEZ, 2017).

Os usuários da plataforma foram convidados a seguir uma sequencia de atividades e mecanismos de participação colaborativos em quatro etapas distintas, sendo que as duas primeiras visaram aumentar a participação social do processo³ (IPEA, 2016). O documento não espelha nenhuma posição individual ou parcial, e isso é o que faz deste relatório uma peça importante da participação brasileira na Conferência Habitat III (BALBIM, 2016). O relatório nacional se configura como um método de avaliação de políticas públicas dos últimos vinte anos, e de apontamento dos desafios para a construção da Nova Agenda Urbana mundial, sendo o direito à cidade o fio condutor de todo esse processo (IPEA, 2016).

¹ "O Brasil teve um papel importante no processo preparatório para a Habitat III, tivemos como diálogo com o governo - no caso o governo Dilma - através do Conselho das Cidades, órgão Nacional que aglutina vários segmentos da sociedade" - Entrevista concedida por Nelson Saule Júnior, Instituto Pólis (MELENDEZ, 2017).

² www.participa.br/habitat

³ A plataforma de participação, lançada em dezembro de 2014, constitui um grande diferencial do processo que resultou no relatório brasileiro, qualificado por representante da ONU-Habitat como um documento "com alma", em contraposição a documentos exclusivamente técnicos (IPEA, 2016).

"O direito à cidade é um direito coletivo e significa que todos que habitem a cidade tem direito à condição de vida adequada, à participação pública na definição dos principais interesses da cidade, e a proteger a memória, a identidade e a cultura das cidades. Ele é bastante similar ao Direito ao Meio Ambiente, porém seu foco é a proteção da cultura, da vida das cidades e, principalmente, de uma perspectiva de ser uma forma de promover maior justiça social, maior igualdade entre as pessoas que vivem na cidade, sem nenhuma forma de discriminação ou preconceito. Visa, principalmente, que grupos sociais marginalizados tenham acesso a viver de forma adequada nas cidades. Estou falando de população de rua, dos trabalhadores informais, dos ambulantes, dos catadores de material reciclável, da população que vive nas favelas em condições precárias e muitas vezes informais" - *Entrevista concedida por Nelson Saule Júnior (MELENDEZ, 2017, p. 21)* .

O Brasil teve, juntamente com alguns países da América Latina, o papel de dialogar com países de grande força na ONU, como Estados Unidos, China, Japão, Canadá, União Europeia e Rússia, na disseminação e sensibilização do que significa o termo *Direito à Cidade*, que aos poucos foi sendo aceito, uma vez que muitos de seus compromissos já são obrigações dos países (MELENDEZ, 2017). Uma representação que impulsionou esse processo foi a sede da conferência, pela primeira vez um país latino americano, Equador, ter o Direito à Cidade na sua Constituição, classificado por Nelson Saule Júnior como "uma coisa simbólica, porém importante" (MELENDEZ, 2017).

Participaram do Grupo de Trabalho (GT) as seguintes instituições: Ministério das Cidades; Ministério das Relações Exteriores; Casa Civil da Presidência da República; Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República; Ministério da Saúde; Ministério da Fazenda; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Trabalho e Emprego; Caixa Econômica Federal; e o Conselho Nacional de Cidades, composto por representantes do poder público estadual, do poder público municipal, de entidades dos trabalhadores, de entidades empresariais, de entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisas, das organizações não governamentais e dos movimentos populares (BALBIM, 2016).

Participaram também da construção do relatório, como convidados pelo governo federal, as seguintes instituições: Secretaria de Direitos Humanos; Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria do Patrimônio da União; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça; Ministério da Educação; Ministério das Comunicações; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Secretaria da Micro e Pequena Empresa; ONU Habitat; Prefeitura de São Paulo; e Prefeitura do Rio de Janeiro (BALBIM, 2016).

3.5.1 Conexões urbano-rurais

O Ipea participou das duas Conferências Habitat anteriores, em 1976 e 1996, tendo constatado que o acelerado processo global de urbanização representa um dos maiores impedimentos à mais justa distribuição de meios e oportunidades nas cidades (IPEA, 2016). Além disso, esse processo já não se caracteriza mais como o principal desafio para o Brasil e para a América Latina, que já passou por um momento de intensa urbanização nos últimos quarenta ou cinquenta anos, quando deixou de ser majoritariamente rural e se instituiu enquanto maioria da população urbana. Dessa forma, o grande desafio da atualidade brasileira, segundo o Relatório, é enfrentar as lacunas deixadas ao longo desse período e, ao mesmo tempo, construir com justiça social e responsabilidade ambiental a cidade do século XXI (IPEA, 2016).

A taxa de urbanização brasileira atingiu 84,4% em 2010, enquanto a taxa de crescimento da população rural, por sua vez, mostrou-se negativa, com uma redução anual média de 0,7%, entre 1991 e 2010 (IPEA, 2016). Dessa forma, o processo de urbanização ainda ocorre no Brasil, sendo a perspectiva do Relatório perigosa do ponto de vista de evitar que as mazelas históricas da urbanização, que já se manifestam com muita relevância nas cidades brasileiras, sejam constantemente cometidas e ignoradas pelos tomadores de decisões na determinação de prioridades para o desenvolvimento das cidades e regiões. As cidades médias no Brasil estão crescendo mais do que as metrópoles brasileiras há 20 anos (MARICATO, 2015), o que demonstra que as previsões presentes na Nova Agenda Urbana estão se materializando no Brasil, e reforça a necessidade da preocupação com as cidades médias e pequenas. Apesar disso, as cidades médias do interior do país recebem movimentos migratórios e de crescimento populacional com a mesma lógica da dessassistência e falta de planejamento das ações públicas e privadas, marcas deletérias da exclusão e da segregação (IPEA, 2016).

O Relatório aponta, na sua última frase, que as cidades médias em sua maioria podem vir a cumprir um papel fundamental na possibilidade de ainda se produzir cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (IPEA, 2016), porém este tópico não foi desenvolvido ao longo do documento e não foram propostas diretrizes que possibilitem pensar a materialização de políticas que garantam esse objetivo. Pelo contrário, tanto as cidades grandes, quanto as médias, foram descritas com características que já satisfazem sistemas básicos urbanos, como transporte e educação, tendo sido colocada uma visão idealizada das cidades brasileiras, abordagem que dificulta perspectivas de mudanças reais e profundas na estrutura das cidades e na relação urbano-rural. Apesar disso, o Relatório considera que a malha urbana brasileira se mostra desequilibrada, sendo algumas grandes metrópoles, um número limitado de cidades médias e milhares de municípios pequenos, que estão ligadas em uma rede hierárquica com alguns níveis e diversas conexões a serem estabelecidas (IPEA, 2016).

Segundo o censo demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 29,8 milhões de brasileiras e brasileiros vivem na área rural (IBGE, 2010), e há mais de 4 milhões de estabelecimentos da agricultura familiar (IBGE, 2006), envolvendo mais de 5 milhões de famílias de agricultores, conforme o registro oficial da Declaração de Aptidão ao Pronaf¹ (DAP), do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). O Relatório expressa que houveram significativos esforços governamentais na interiorização de equipamentos, bens e serviços - como programa de habitação rural, Luz para Todos, expansão da cobertura do SUS, em especial do programa Mais Médicos, e notáveis avanços no campo da educação (escolas rurais, transporte escolar rural, universidades, institutos tecnológicos etc) e que, apesar disso, boa parte da população rural continua desenvolvendo atividades no meio urbano (IPEA, 2016).

A análise dessa afirmação não deve ser no sentido de culpabilizar os agentes, como se a escolha da localidade de residência e de trabalho fosse unicamente fruto da vontade individual da família, pelo contrário, como uma parcela significativa da população rural continua desenvolvendo atividades no meio urbano após uma série de políticas públicas de melhoramento do campo, pode-se especular que as políticas foram efetivas para resolução de parcela das problemáticas do meio rural, porém não foram capazes de equilibrar as drásticas diferenças históricas de oportunidades que o campo e a cidade apresentam e, que apesar de importantes, as políticas não foram efetivas na modificação estrutural da realidade rural.

¹ O Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) é uma política pública brasileira que visa o financiamento de projetos e geração de renda para os agricultores familiares e assentados da reforma agrária (MDA, 2017).

É evidente que a tentativa de resposta dessa questão é complexa e exigiria uma vasta gama de bibliografias e análises. Entretanto, apoiado no trabalho de Grisa e Schneider (2015), no qual há uma análise detalhada das últimas três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar (Figura 2), acredita-se que há uma quantidade significativa de famílias que habitam a área rural e continuam trabalhando na área urbana pois, historicamente a agricultura familiar ou "os pequenos agricultores" - como eram denominados até cerca de duas décadas atrás - sempre estiveram às margens das ações do Estado brasileiro, tendo sido regulamentada apenas em 2006 a Lei da Agricultura Familiar, que reconheceu esta categoria social, definiu sua estrutura conceitual e passou a balizar as políticas públicas para este grupo social (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Além disso, os ganhos no cenário de políticas públicas dos últimos anos são frutos de contextos específicos, subsidiados por reflexões acadêmicas e oportunizados por mudanças políticas, eventos sociais importantes (mobilizações sociais, conflitos agrários) e pela entrada de novos atores e ideias nas arenas públicas (GRISA e SCHNEIDER, 2015). Abramovay e Morello (2010) apontam ainda que o fortalecimento da democracia está na raiz das mais importantes mudanças pelas quais passou o meio rural brasileiro nos últimos anos. Dessa forma, continuar com as políticas públicas no campo brasileiro e mensurar as mudanças que estão acontecendo é indispensável e imprescindível na busca de condições menos desiguais entre campo e cidade, e, consequentemente, do desenvolvimento territorial pautado na sustentabilidade.

Uma forma de examinar a conexão urbano-rural que o Relatório apresenta é considerar a população urbana e a rural cuja atividade principal de trabalho seja oposta à característica da zona que reside, ou seja, contabilizar o percentual de pessoas que moram em zona urbana e que trabalham no setor agrícola e o de pessoas que habitam a zona rural e não trabalham no setor agrícola (IPEA, 2016). A primeira condição mostra-se em queda, de 3,7% em 1996, para 3,31% em 2006 e 2,41% em 2013. Esse dado nos indica que está ocorrendo a diminuição das pessoas que moram em zona urbana e trabalham no setor agrícola e, como a taxa de crescimento da população rural teve uma queda de 0,7% entre 1991 e 2010 (IPEA, 2016), pode-se inferir que esse dado está diretamente relacionado com o êxodo rural e abandono da atividade agrícola por outra não agrícola na cidade. Além disso, pode-se também inferir que mesmo com o crescente papel da agricultura urbana, essa ainda não é suficiente para manter os índices de agricultura estáveis, ou seja, mais pessoas saem do campo e deixam a atividade agrícola do que pessoas que habitam a cidade possuem a agricultura urbana como atividade principal.

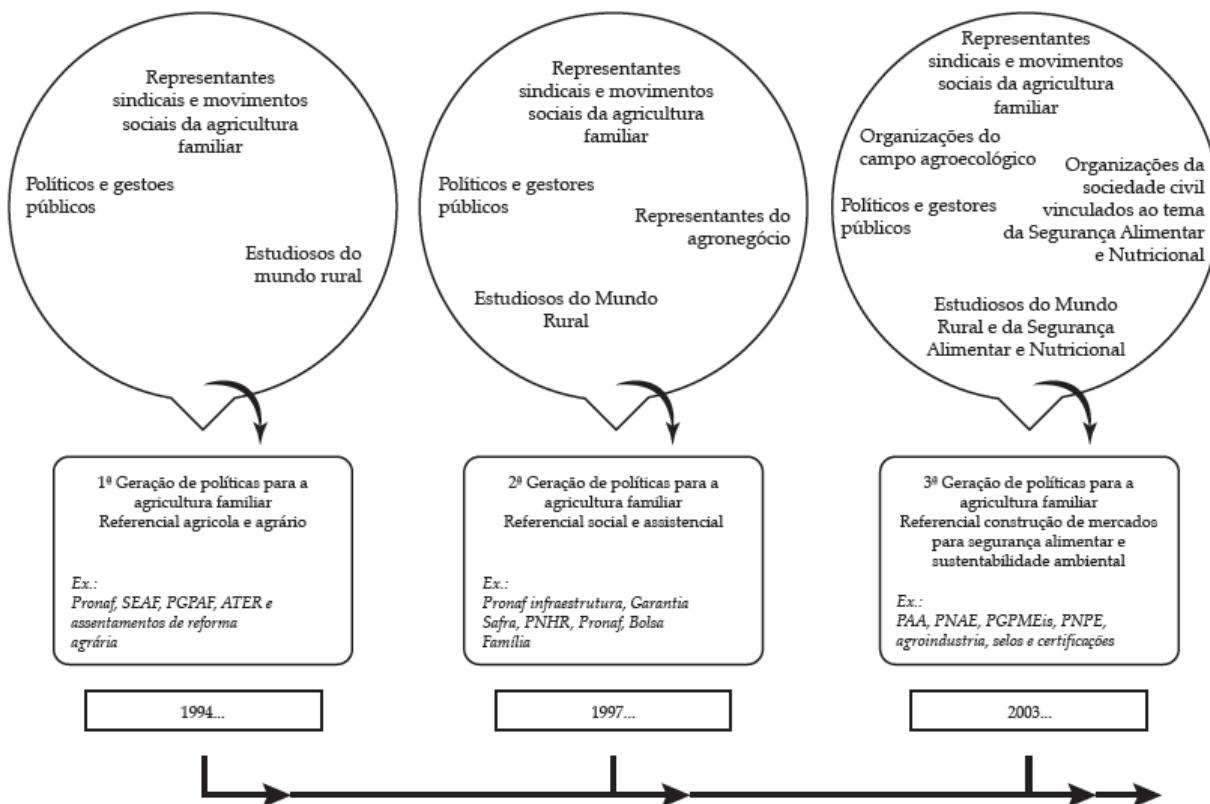
O segundo índice, isto é, o percentual de pessoas que habitam a zona rural e não trabalham no setor agrícola teve um aumento de 11,54% em 1996, para 14,71% em 2006 e 16,41% em 2013. Em outras palavras, a atividade agrícola reduziu em ambas as perspectivas, o que pode ser fruto da diminuição da demanda de mão de obra na agricultura brasileira após a instalação e enraizamento do agronegócio, especialmente após a adoção do aparato da Revolução Verde, classificado por muitos teóricos como um processo de "modernização conservadora"¹ do campo brasileiro (SAUER, 2008). Apesar desse processo ter começado na década de 1950 no Brasil, se acentuado na década de 1960, principalmente na região Sul e, ter se expandido para outras regiões a partir da década de 1970 (TEIXEIRA, 2005), foi somente a partir dos anos de 1990 que o termo agronegócio² se populariza no Brasil como um conjunto de ações ou transações comerciais (produção, industrialização e comercialização), ou seja, negócios relacionados à agricultura e pecuária (SAUER, 2008). Além dos grandes impactos ambientais em detrimento da utilização de produtos tóxicos e esgotamento do solo pelo modelo de monoculturas, o agronegócio contribuiu para o desemprego no campo e consequente êxodo rural (TEIXEIRA, 2005). Além disso, é importante destacar que os registros de emprego não identificam a agricultura familiar, uma das atividades mais importantes do meio rural, visto que o agricultor não é empregado e que seus familiares, envolvidos na produção, também não têm o trabalho definido por relações de emprego (IPEA, 2016), contribuindo para que esses dados possam mascarar uma realidade escondida.

Apesar desse âmbito de análise ser importante, no sentido de acumular dados materiais para embasar hipóteses, há uma limitação nessa perspectiva ao considerar a relação urbano-rural em apenas duas vertentes: fluxo de empregos e fluxo de pessoas. A relação urbano-rural colocada pela Nova Agenda Urbana, entretanto, considera muitos outros aspectos de interação entre essas duas áreas (Apêndice 1). Além disso, é questionável colocar a atividade do meio rural como agrícola e a da cidade como não agrícola, visto que enfrentar dicotomias como estas é uma das metas da relação urbano-rural satisfatória e mutualmente benéfica, além de desconsiderar que há agricultura na cidade e que há atividades não agrícolas no campo.

¹ O termo faz referência a característica da modernização do campo ter se apresentado de maneira excludente, beneficiando apenas parte da produção, em especial aquela destinada à exportação, atendendo ao interesse da elite rural (TEIXEIRA, 2005).

² O termo agronegócio é a tradução literal do termo em inglês *agribusiness*.

Figura 2: Principais grupos de atores atuantes na construção dos referenciais de política pública para a agricultura familiar ao longo dos anos.



Fonte: Grisa e Schneider (2015).

A Figura 2 apresenta que a partir de 2003 a segurança alimentar e sustentabilidade ambiental passaram a compor a preocupação das políticas públicas para agricultura familiar, setor social de maior relevância para a alimentação brasileira. O Relatório Brasileiro para a Habitat III coloca que o desenvolvimento de atividades agrícolas em áreas urbanas também está sendo incentivado na atualidade, e é considerado um dos avanços na definição de políticas associadas às relações urbano-rurais. Um documento técnico de subsídio para a Política Nacional de Agricultura Urbana e Periurbana (Pnaup) foi produzido em novembro de 2014 pelo Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) e está atualmente em discussão por um comitê técnico instituído no âmbito da Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (Caisan), instância governamental responsável pela coordenação e pelo monitoramento de políticas públicas federais relacionadas à segurança alimentar e à nutricional, ao combate à fome e à garantia do direito humano à alimentação adequada (DHAA).

A agricultura urbana e periurbana, também apontada como perspectiva mundial na Nova Agenda Urbana, pode contribuir de diversas maneiras para o meio urbano, como: segurança alimentar das populações urbanas, diminuição do custo do transporte de alimentos, menor impacto ambiental ocasionado pelo transporte, diminuindo a distância entre produção e consumo, fomento à educação ambiental, movimentar e ocupar espaços públicos, entre outros. Além disso, a definição de cinturões verdes para a produção de legumes e hortaliças tem o potencial de retenção da expansão urbana, ou seja, no controle do espraiamento, como já ocorreu em diversas cidades brasileiras e estrangeiras, podendo-se citar Belo Horizonte, Campinas, Brasília, Curitiba, Porto Alegre, Quito, Lima, Bogotá, Cuba de forma geral, entre outros (IPEA, 2016). Ou seja, a agricultura urbana, além de trazer inúmeros benefícios para as cidades, pode influenciar diretamente nas áreas rurais e no planejamento territorial. Cabe ressaltar aqui o papel das legislações de planejamento territorial, como Plano Diretor de Leis Municipais Ambientais no controle da especulação imobiliária dessas áreas.

O Relatório Brasileiro aponta que a "migração temporária" em função do trabalho temporário vinculado às atividades agropecuárias e também da construção civil continua ocorrendo de forma bastante relevante (IPEA, 2016). Segundo Balsadi (2009), no período entre 2004 e 2007 o total de empregados na agricultura brasileira se manteve dentro do intervalo entre 4,7 e 4,9 milhões de pessoas¹ (IPEA, 2016). Dentre esses empregados, 50,2% do total eram classificados como empregados temporários em 2004, tendo modificado para 49,9% em 2005, 51,4% em 2006 e 51,7% em 2007. Ou seja, cerca de metade dos empregados na agricultura brasileira são temporários (IBGE, 2010), destes cerca de 74% são homens negros (BALSADI, 2009). Entre os empregados temporários, pode-se inferir que, de cada quatro empregados temporários ocupados na agricultura brasileira, em 2007, um era analfabeto e outro tinha no máximo três anos de estudo (BALSADI, 2009), reforçando os dados de pobreza no campo e apontando um grave problema social relacionado à questão racial, de educação e de inserção no mercado de trabalho formal desses trabalhadores.

¹ Sendo a população brasileira em 2010 de 190,7 milhões de habitantes (IPEA, 2016), a porcentagem da população que trabalha no setor agrícola, não inclusa a agricultura familiar, é de aproximadamente 2,6%.

Como reflexo do processo de urbanização acelerada dos últimos cinquenta anos, e também da "modernização conservadora" que a agricultura brasileira passou, é possível observar que parte significativa dos empregados temporários tem residência urbana, apesar de ainda haver predominância dos residentes rurais (BALSADI, 2009). Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE, 57,4% dos trabalhadores temporários da agricultura brasileira moravam em áreas rurais em 2007 (BALSADI, 2009). O setor da agricultura empregou 78% dos temporários, seguido pelo da pecuária com 18,1%, ambos em 2007 (BALSADI, 2009). Além disso, as principais atividades demandadoras de mão-de-obra temporária foram: café; cana-de-açúcar, hortaliças; legumes; mandioca; milho; outras lavouras temporárias; serviços para a agricultura; e criação de bovinos (BALSADI, 2009).

A contratação temporária, especialmente na agricultura, é uma relação urbano-rural específica da dinâmica brasileira por ser um país continental e com característica agrário exportador, tendo como atividade principal no mercado internacional a produção de bens primários para a exportação. Essa relação, além de abranger a questão territorial e econômica entre as áreas, também permeia a questão social, de classe, e portanto, a questão racial, visto que a baixa escolaridade, baixos salários e informalidade¹ são características marcantes desse tipo de trabalho. A "migração temporária" é, ainda, um instrumento para viabilizar e baratear o custo de mão de obra do modelo de produção agrícola hegemônico no Brasil, pautado no agronegócio, que além de danos ambientais, se sustenta com a precarização do trabalho informal.

Nas áreas de expansão da fronteira agrícola o afluxo de migrantes não difere do processo vivido nos anos de 1970. Isso também acontece em certas periferias de regiões metropolitanas (RMs) e cidades médias em franco processo de crescimento (IPEA, 2016). Além disso, as pequenas cidades ou vilas do interior foram deixadas vazias, contrastando com as novas fronteiras de expansão agropecuária (IPEA, 2016), recaindo sobre as áreas urbanas menores consequências drásticas e, por vezes, irreversíveis, da dinâmica de alteração do território fomentada pelo agronegócio. Portanto, pode-se dizer que tanto a migração definitiva quanto a temporária sofrem influência da dinâmica agrária, sendo o modelo de produção agrícola, que perpassa a demanda por mão de obra, uso do solo, diversidade de produção, entre outros, fundamental para compreender a relação urbano-rural.

¹ Registrhou-se baixo nível de formalidade nas relações de trabalho (apenas 16,8% dos temporários com carteira de trabalho assinada) e de contribuição para a Previdência Social (18,0%, em 2007) (BALSADI, 2009).

O desafio colocado é aprofundar as políticas que fortaleçam as complementaridades entre os meios urbano e rural e aprofundem o processo de expansão, neste último, das infraestruturas físicas e sociais, bem como de equipamentos e serviços urbanos (IPEA, 2016), buscando a implementação dos planos diretores municipais e instrumentos do Estatuto da Cidade, associar o planejamento à questão fundiária, à valorização do espaço público e à proteção do meio ambiente, observando diferentes escalas do planejamento territorial (IPEA, 2016). Entretanto, ainda segundo o Relatório Brasileiro, os próprios investimentos e recursos federais e estaduais muitas vezes não são articulados seguindo os princípios dos instrumentos de planejamento territorial e, além disso, são poucos municípios que incorporam em seus planos diretores diretrizes e instrumentos voltados para potencializar a relação urbano-rural (IPEA, 2016). Apesar disso, o aumento da compreensão das relações de interdependência entre o urbano e o rural e entre o urbano e o periurbano tem se tornado objeto de interesse crescente no Brasil (IPEA, 2016).

3.6 Principais aspectos na relação urbano-rural da Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III.

O primeiro aspecto a ser destacado é a alteração do nome de *Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos* para *Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável*. Essa mudança, apesar de parecer sutil, demonstra a exaltação do ambiente urbano sobre o rural, ao deixar de ser um documento que visa abranger assentamentos humanos como um todo para focar-se no desenvolvimento sustentável dentro do ambiente urbano. Essa mudança de percepção demonstra a ideia de que pode se ter, em alguma medida, um desenvolvimento sustentável nas cidades e não no rural, isto é, que o desenvolvimento das cidades vale-se apenas das políticas de atuações internas desse ambiente. Além disso, deixa-se explícito a tendência de priorizar o planejamento urbano em detrimento do rural, tendo como solução ideológica ajustar o rural à um urbano com menos problemáticas. A confirmação desses pontos se reafirma no discorrer da narrativa da relação urbano-rural nos dois documentos, com suas especificidades.

Uma diferenciação importante que deve se apontar na análise comparativa entre esses dois documentos é que, apesar se estarem intimamente relacionados, cada um possuí um objetivo próprio e distinto. A Nova Agenda Urbana tem como fim guiar as iniciativas em escala global na busca pelo desenvolvimento sustentável, tendo como foco as cidades. Já o Relatório Brasileiro tem como objetivo fazer um apanhado de análises dos últimos vinte anos de políticas públicas brasileiras acerca do desenvolvimento urbano para, a partir disso, apontar especificidades da questão urbana e rural no Brasil, a fim de respaldar as negociações da Nova Agenda Urbana. Dessa forma, a comparação desses documentos é possível e necessária, porém com a premissa de que possuem motivações distintas, mas complementares.

Desde Habitat II, houve uma aceleração nas violações dos direitos fundiários e habitacionais, incluindo despejos violentos forçados e domínio de terras em todo o mundo (HIC, 2016), tornando-se difícil uma leitura otimista no desenvolvimento mundial, tanto para as famílias que habitam o campo, quanto para as que habitam as cidades. Cenário que é agravado pela crise financeira global, com grandes bancos e investidores de ações remodelando as cidades e o rural em um mercado neoliberal globalizante, que tem como resultado índices crescentes de urbanização por todo o globo, na transferência populacional do campo para a cidade, ou seja, na expulsão direta ou indireta das famílias que habitam o rural para somarem a massa migrante apontada como o grande desafio para os próximos anos.

A Nova Agenda Urbana, apesar de reconhecer o alto índice de urbanização que o mundo enfrentará nas próximas duas décadas, não aponta os motivadores da migração campocidade e tampouco propõe medidas que visam prevenir ou impedir que os deslocamentos ocorram com tamanha intensidade e rapidez. Pelo contrário, ela coloca a urbanização como fato consumado, buscando remedicações setorizadas e leves, tendo em vista que as problemáticas são tratadas com superficialidade e ainda dentro de uma lógica neoliberal. O afastamento da dimensão da migração como cerne da urbanização leva a duas graves conclusões: a alienação do urbano como solução das problemáticas globais, que se dá a partir do afastamento da materialidade histórica que gera a grande concentração humana em pequenos espaços, ou cidades; e o distanciamente ideológico da importância do rural, ou da ruralidade, que se torna aceitável e natural que haja altos índices de urbanização.

Apesar disso, deve-se encarar que as previsões indicadas na Nova Agenda Urbana já se manifestam atualmente em muitos países, inclusive no Brasil, o que indica ser possível que a urbanização continue causando males, por vezes irreversíveis, na dinâmica global, tendo como foco os países pobres. A urbanização, portanto, não é uma possibilidade para alcançar o desenvolvimento sustentável como é colocado pelo documento da Nova Agenda Urbana, na medida em que os danos da urbanização, que se manifestam na desigualdade entre campo e cidade e também dentro das cidades, são a sustentação da lógica que motiva a própria urbanização, a acumulação de capital e a concetração de terra.

Apontar pontos de maior destaque dentro da Nova Agenda Urbana e da urbanização global não é trivial, porém uma relação de alguns dos aspectos importantes pode ser encontrado na Tabela 2. Ressalta-se dentre eles a necessidade colocada pelo documento na redução das disparidades de oportunidade entre as áreas urbanas e rurais como objetivo principal da relação entre esses dois espaços e que, o desenvolvimento integrado do território é condicionante para pensar em sustentabilidade, não sendo possível eximir uma área da influência da dinâmica de desenvolvimento da outra, visto que o urbano e o rural são inseparáveis e indispensáveis entre si.

O Relatório Brasileiro para a Habitat III apresenta a mesma omissão em relação à motivação da dinâmica de migração e da importância do rural perante o desenvolvimento sustentável. Um aspecto que demonstra isso é a breve seção dedicada à análise da relação urbano-rural no relatório. No caso brasileiro, há de se haver especial interesse na questão rural, entre tantos aspectos, por ser a atividade agropecuária a principal relação econômica do Brasil com o mundo, enquanto país exportador de produtos primários. E, principalmente, pela extensão territorial que o rural representa. Pensar o desenvolvimento de um país continental perpassa além da relação urbano-rural, a relação do rural-rural, visto a gama de distintas realidades de ecossistemas, condições climáticas, relações sociais, atividades econômicas, conflitos , entre outros, que se manifestam no campo brasileiro. E que, abranger esses segmentos e compreender seus funcionamentos é imprescindível para pensar o desenvolvimento do país, a sustentabilidade ambiental e a redução das desigualdades.

Uma análise detalhada dos pontos citados no relatório pode ser encontrada no corpo do trabalho e o conteúdo resumida está na Tabela 2. Porém, destaca-se a "migração temporária" como uma relação urbano-rural característica do Brasil, que ilustra a magnitude do agronegócio no país por, ao mesmo tempo que força a migração das famílias do rural para as cidades, às condicionam, na maior parte das vezes, a voltar ao campo em condições precárias de emprego e baixos salários. Vale lembrar que as cidades, apesar de oferecerem mais condições de serviço e oportunidades, não são capazes de absorver toda massa de trabalhadores migrantes, deixando uma parcela marginalizada como exército de reserva na manutenção dos baixos preços de mão de obra, sendo esses, os principais indivíduos dos empregos temporários, muitos deles nos ciclos de produção do agronegócio.

Outro aspecto importante é a periurbanização das áreas de agricultura familiar, muitas delas alocadas nas proximidades das áreas urbanas pela facilidade de acesso aos serviços básicos e comercialização da produção.

A agricultura familiar representa o setor numericamente majoritário do agro brasileiro. O dados do censo agropecuário do IBGE (levantados em 2007 tendo o ano base 2006) mostraram que o Brasil possuía em 2006 um total de 5.175.489 estabelecimentos agropecuários dos quais 4.367.902 poderiam ser classificados como de agricultores familiares. Isto significa que a agricultura familiar representa 84% do total dos estabelecimentos agropecuários brasileiros e ocupa uma área pouco maior de 80,3 milhões de hectares, o que representa 24,3% da área total dos estabelecimentos rurais brasileiros. A contribuição da agricultura familiar para produção agropecuária não é pequena, pois 38% do valor da produção e 34% do total das receitas do agro brasileiro advém deste setor (SCHNEIDER; CASSOL, 2013, p. 3).

A agricultura familiar, aqui tratada como sinônimo de campesinato para facilitar a análise¹, representa um papel primordial na segurança alimentar, sustentabilidade social e ecológica e desenvolvimento econômico equitativo, devendo o planejamento territorial resguardar as áreas que já são assentamentos de agricultores e camponeses a fim de evitar que a periurbanização alcance essas regiões e que, investimentos em pequenos agricultores se tornem prioridade no desenvolvimento brasileiro na redução dos danos da urbanização. A Figura 3 demonstra que a América do Sul apresenta os índices mais drásticos de concentração de terra do mundo, tendo como base a porcentagem de agricultores familiares e a parcela de terra que ocupam. Políticas de reforma agrária, já trazida na Habitat I, visando o desenvolvimento e qualidade de vida da população, devem ser incentivadas na redução das disparidades de poder e concentração de renda e terra que são marcas históricas da nossa colonização e que permeiam a realidade brasileira e latinoamericana até os dias atuais. A reforma agrária, portanto, é uma política de desenvolvimento tanto para o rural, quanto para o urbano, ao reduzir os índices de assentamentos irregulares nas cidades e todas as consequências advindas da concentração populacional rápida, sem planejamento e sem recursos.

Por fim, cabe ressaltar que a ruralidade não é uma etapa do desenvolvimento social a ser superada com o avanço do progresso e da urbanização (ABRAMOVAY, 2000). Ela é e será cada vez mais um valor para as sociedades contemporâneas. E, em torno desse valor, e não apenas das atividades econômicas setoriais, exalta-se as características mais gerais do rural: relação com a natureza, regiões não densamente povoadas e inserção em dinâmicas urbanas (ABRAMOVAY, 2000). Além disso, a importância da agricultura é essencial na revelação de aspectos da relação urbano-rural ainda pouco conhecidos, como a dependência das pequenas aglomerações urbanas de seu entorno disperso para estabelecer contato com economias regional, nacional e global (ABRAMOVAY, 2000). Além disso, a soberania e segurança alimentar influem diretamente em aspectos que ultrapassam o planejamento do setor agrícola, como saúde pública, qualidade das águas superficiais e subsuperficiais, qualidade dos solos, preço do alimento (e portanto do salário mínimo) e distribuição de renda.

¹ A denominação camponês ou campesinato apesar de ter sido utilizada por políticos e intelectuais (sejam militantes do partido comunista na década de 1950 ou cientistas sociais que faziam estudos de comunidades rurais nos anos 1970) foi restringida o uso durante a ditadura militar brasileira, sendo recuperado apenas em 1985 com a redemocratização, tendo sido pautado por diversos movimentos sociais rurais, dentre eles o sindicalismo rural, movimento ambientalista liderado por Chico Mendes, movimento de resistência e oposição à construção de barragens, movimento de mulheres rurais, e, sobretudo, o movimento dos trabalhadores sem-terra (MST) (SCHNEIDER e CASSOL, 2013).

Tabela 2: Principais temáticas da Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III no âmbito da relação urbano-rural.

Nova Agenda Urbana	Relatório Brasileiro para a Habitat III
As conexões urbano-rurais referem-se às funções complementares e aos fluxos de pessoas, recursos naturais, capital, bens, empregos, serviços de ecossistema, informações e tecnologia entre áreas rurais, periurbanas e urbanas.	O grande desafio da atualidade brasileira é enfrentar as lacunas deixadas ao longo as últimas cinco décadas de urbanização e, ao mesmo tempo, construir com justiça social e responsabilidade ambiental a cidade do século XXI.
Intensa urbanização das áreas periféricas anteriormente rurais, tanto no sentido qualitativo (ex: difusão do estilo de vida urbano) quanto no quantitativo (ex:novas zonas urbanas), processo chamado de periurbanização.	A taxa de urbanização brasileira atingiu 84,4% em 2010, enquanto a taxa de crescimento da população rural, por sua vez, mostrou-se negativa, com uma redução anual média de 0,7%, entre 1991 e 2010.
Uma maneira de impulsionar a segurança alimentar nas regiões urbanas e rurais e reduzir a pobreza é investir nos pequenos agricultores, entretanto, alguns fatores ameaçam essa fonte de subsistência e produção de alimentos, como: os efeitos da mudança climática, degradação do solo, marginalização das áreas rurais e adoção de atividades não agrícolas.	A ocupação agrícola está reduzindo no Brasil. Considerando dados entre 1996 e 2013 houve aumento de 42,2% da quantidade de famílias que habitam a área rural e não desenvolvem atividade agrícola e queda de 34,9% no número de famílias que moram a área urbana e trabalham no setor agrícola.
Com a tendência global de crescimento econômico, as áreas urbanas tendem a atrair a maioria dos recursos domésticos e internacionais (públicos e privados), isto pode afetar negativamente o acesso universal a recursos, serviços e oportunidades, e desvirtuar a distribuição equitativa dos benefícios econômicos, entre outros, observados no processo de urbanização.	Nas áreas de expansão da fronteira agrícola o afluxo de migrantes não difere do processo vivido nos anos de 1970. Isso também acontece em certas periferias de regiões metropolitanas (RMs) e cidades médias em franco processo de crescimento. As pequenas cidades ou vilas do interior foram deixadas vazias, contrastando com as novas fronteiras de expansão agropecuária.
As disparidades no desenvolvimento territorial formam o cerne da razão pela qual conexões urbano-rurais fortes são essenciais na distribuição de oportunidades e benefícios equitativos gerados pelo processo de urbanização.	A definição de cinturões verdes para a produção de legumes e hortaliças tem o potencial de retenção da expansão urbana, ou seja, no controle do espraiamento, como já ocorreu em diversas cidades brasileiras e estrangeiras. O desenvolvimento de atividades agrícolas em áreas urbanas também está sendo incentivado na atualidade, e é considerado um dos avanços na definição de políticas associadas às relações urbano-rurais.

Tabela 2: Principais temáticas da Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III no âmbito da relação urbano-rural.

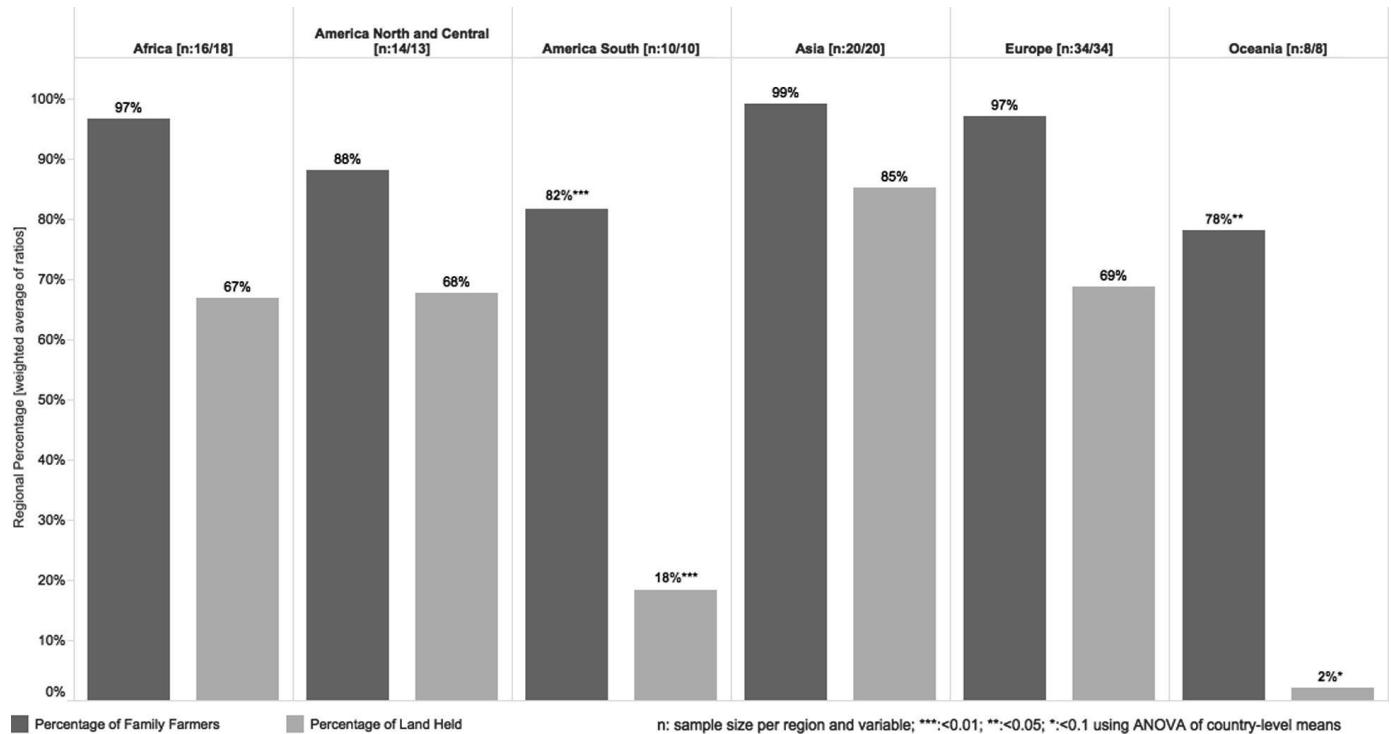
Nova Agenda Urbana	Relatório Brasileiro para a Habitat III
As pequenas e médias cidades recebem especial atenção nesse momento da urbanização. O papel dos municípios menores é fundamental, tendo em vista que, frequentemente, fazem a ligação entre os habitantes rurais e os centros urbanos.	As cidades médias em sua maioria podem vir a cumprir um papel fundamental na possibilidade de ainda se produzir cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.
As cidades pequenas e intermediárias enfrentam diversos desafios de desenvolvimento pois as oportunidades e a prestação de serviços favoreceram as grandes aglomerações.	As cidades médias do interior do país recebem movimentos migratórios e de crescimento populacional com a mesma lógica de dessassistência e falta de planejamento das ações públicas e privadas, marcas deletérias da exclusão e da segregação.
Como expressão da má distribuição de oportunidades, tem-se atualmente 1,4 bilhões de pessoas vivendo com menos de US\$ 1,25 por dia, sendo 78% habitantes das áreas rurais e quase dois terços dos extremamente pobres estão envolvidos com agricultura.	Uma relação urbano-rural característica do Brasil é a "migração temporária", especialmente para empregos temporários na agricultura, cujas características são os baixos salários, baixos índices de escolaridade e informalidade no trabalho.
O fortalecimento dos serviços básicos de saneamento, saúde, educação e geração de emprego das cidades pequenas e médias representam uma possibilidade de desafogar os grandes centros urbanos e, além disso, de fortalecer a relação campo-cidade, criando oportunidades econômicas, oferecendo mercado e acesso aos serviços básicos.	Apesar do significativo esforço governamental na interiorização de equipamentos, bens e serviços, boa parte da população rural continua desenvolvendo atividades no meio urbano.
Há uma limitação no conhecimento da dinâmica das cidades pequenas e intermediárias, onde metade dos povos urbanos vivem, fazendo deles o elo perdido para a compreensão das interações urbano-rurais	O aumento da compreensão das relações de interdependência entre o urbano e o rural e entre o urbano e o periurbano tem se tornado objeto de interesse crescente no Brasil.
O foco no planejamento territorial e espacial na redução das desigualdades entre campo e cidade é fundamental, abrangendo a análise de tendências e a resolução de questões como gestão sustentável de recursos naturais, infraestrutura adequada e prestação de serviços, igualdade e inclusão social, pressões ambientais e fluxo de capital, bens e pessoas a fim de criar locais urbanos e rurais produtivos e resilientes.	Os próprios investimentos e recursos federais e estaduais muitas vezes não são articulados seguindo os princípios dos instrumentos de planejamento territorial e, além disso, são poucos municípios que incorporam em seus planos diretores diretrizes e instrumentos voltados para potencializar a relação urbano-rural.

Tabela 2:Principais temáticas da Nova Agenda Urbana e do Relatório Brasileiro para a Habitat III no âmbito da relação urbano-rural.

Nova Agenda Urbana	Relatório Brasileiro para a Habitat III
A parceria entre diversos agentes, isto é, meio acadêmico, sociedade civil, setor privado e público, característica marcante da Habitat II, é novamente apontada como fundamental para a resolução das problemáticas apresentadas das conexões entre o campo e a cidade, visto que a temática engloba uma vasta gama de variáveis, agentes e contextos.	Prosseguir com o debate sobre criar em parceria com estados e municípios o sistema nacional de desenvolvimento urbano, efetivando a participação e o controle social e fazer convergir instrumentos de planejamento privado com princípios e procedimentos do Estatuto das Cidades.
Considerando a urbanização em andamento, a desigualdade e a pobreza, há interesse renovado no alcance de áreas rurais, periurbanas e urbanas complementares e mutuamente fortalecedoras.	O agronegócio, modelo de produção hegemônico no campo brasileiro, tem papel decisivo na dinâmica de alteração do espaço agrícola e urbano, estando relacionado diretamente com as migrações temporárias e definitivas.

Fonte: Própria da autora.

Figura 3: Percentagem de agricultores familiares por médias de ocupação do território.



Fonte: (GRAEBER, CHAPPELL, *et al.*, 2016).

3.7 Desenvolvimento sustentável

O conceito de desenvolvimento sustentável não é consenso perante a sociedade, em qualquer âmbito de análise, desde o mundo acadêmico até o senso comum. Existem teorias diversas que dão ao desenvolvimento sustentável características multiplas, desde a análise da ecologia profunda, que considera o crescimento econômico como um mal absoluto, quaisquer que sejam suas modalidades e os usos sociais do seu produto (SACHS, 2005), até a ecologia industrial, na qual a busca por sistemas de produção mais integrados, a otimização do consumo de energia e materiais e a reutilização dos resíduos em outros processos, é o cerne da definição de desenvolvimento sustentável (COSTA, 2002). Dessa forma, toda análise que se propõe a compreender um fato a luz do desenvolvimento sustentável, ou o desenvolvimento sustentável em si, deve, primeiro, definir sobre qual perspectiva e teoria se entende esse conceito, por não ser óbvia e unica as possibilidades de interpretações.

Para iniciar o raciocínio, pode-se fazer uma breve análise do desenvolvimento insustentável, ou seja, o desenvolvimento que permeia a quase hegemonia da sociedade mundial atualmente, salvas as comunidades tradicionais que vivem regidas por lógicas não-capitalistas¹. Compreender quais os principais aspectos que levou a sociedade a produção e reprodução constante de um modelo insustentável de desenvolvimento pode ser uma boa solução teórica para guiar os principais aspectos que devem ser combatidos na busca pelo desenvolvimento sustentável. Segundo Quintana e Hacon (2011) os impactos ambientais crescentes foram gerados pelo modo de produção capitalista dominante, baseado na utilização dos recursos naturais de forma desenfreada, alheio aos ritmos de reprodução da natureza. Além disso, no quadro da divisão internacional do trabalho, os países que foram colonizados, hoje os chamados países periféricos, passaram por uma longa história de dominação e transferência dos recursos naturais e humanos na viabilização do desenvolvimento dos países colonizadores. A degradação ambiental nesses países foi rapidamente acentuada, e, até os dias atuais, a dependência dos países periféricos em relação aos centrais ainda está associada à exploração de seus recursos naturais (FREITAS, NÉLSIS e NUNES, 2012). Dessa forma, pode-se dizer que a existência de um sistema de desigualdade entre países periféricos e centrais e o modelo de produção e consumo (e também de extração de recursos naturais e devolução de rejeitos) são aspectos que sustentam o desenvolvimento insustentável.

¹ Apesar de não se desenvolverem internamente em uma lógica capitalista, as comunidades estão sujeitas às consequências desse modelo econômico, das suas políticas de planejamento e alteração territorial.

A primeira manifestação internacional com a temática ambiental como foco foi a Primeira Conferência Mundial Para o Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, em 1972, em Estocolmo, a mesma que motivou a realização da primeira conferência Habitat em 1976. Em 1987, a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), em Assembleia Geral da ONU, lançou o documento *Nosso Futuro Comum*, também chamado de *Relatório de Brundtland*, que lançou o termo desenvolvimento sustentável como "desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprimirem suas próprias necessidades" (CMMAD, 1991). Além disso, esse relatório trás a percepção de um desenvolvimento limitado pelos recursos ambientais porém, trás como solução que os países em desenvolvimento não podem seguir o mesmo ritmo de crescimento econômico dos países desenvolvidos, pois os recursos naturais estariam ameaçados.

A perspectiva de que o desenvolvimento não é infinito e que, em alguma momento haverá o decrescimento econômico pois a natureza é a única limitante do processo econômico é defendido por Georgescu Roegen, sendo sua teoria provavelmente a primeira revolução científica na Economia (CECHIN, 2008). E, apesar do documento *Nosso Futuro Comum* reconhecer a finitude do desenvolvimento pelos recursos naturais, essas duas correntes de pensamentos não são equivalentes. Pelo contrário, as ideias de Georgescu foram descartadas pela comunidade científica e órgãos internacionais provavelmente por não representar os interesses defendidos nesses espaços.

Cabe ressaltar que, desde 1972, várias tentativas recolocavam no cenário internacional um novo conceito de desenvolvimento, como "outro desenvolvimento", "desenvolvimento endógeno" e "ecodesenvolvimento". Entretanto, elas não atendiam plenamente as expectativas políticas dos órgãos internacionais, que necessitavam de uma concepção capaz de proporcionar um alinhamento em torno da possibilidade de unir meio ambiente e crescimento econômico, sem questionar a continuidade do sistema (FREITAS, NÉLISI e NUNES, 2012, p. 45).

Além disso, nota-se que já desde esse primeiro documento, a ONU prevê "boas práticas" para os países periféricos em detrimento de um desenvolvimento sustentável coletivo e mundializado. Essa análise pautada no meio ambiente como responsabilidade coletiva mascara a crítica classista à problemática ambiental e o quanto isto tem contribuído para a construção de um consenso que unifique interesses de classes antagônicas em torno da defesa do desenvolvimento sustentável (FREITAS, NÉLISI e NUNES, 2012). A partir daí, o termo e o argumento do desenvolvimento sustentável passam a ser utilizados indiscriminadamente na manutenção das desigualdades pautada na coletivização da responsabilidade e culpabilização e retaliação aos países periféricos. O termo adquire caráter político na manutenção de um sistema de poder baseado em práticas insustentáveis, e não de uma ideologia ou utopia de desenvolvimento.

O pleno desenvolvimento sustentável seria, pois, aquele capaz de reduzir as desigualdades sociais, tanto entre países centrais e periféricos, quanto internamente em cada país, isto é, capaz de estabelecer uma nova ordem econômica mundial mais justa. Além disso, é necessário provocar uma profunda alteração no modelo de produção e consumo, que atualmente visa a produtividade infinitamente crescente, assim como os danos ambientais e sociais. E, como objetivo fim do desenvolvimento sustentável, deve-se ter a promoção da qualidade de vida equitativa entre todos os indivíduos, sem distinção racial, de gênero, sexualidade, religião, ou outros. Segundo Ignacy Sachs (2002) existem oito dimensões da sustentabilidade que devem ser levadas em conta: social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica, política nacional e política internacional.

Valendo-se, pois, dessa visão, a Nova Agenda Urbana e o Relatório Brasileiro para a Habitat III não apresentam diretrizes para guiar a busca em direção do desenvolvimento sustentável, por não apresentarem mudanças estruturais profundas da sociedade, seja do modelo econômico, do produtivo, do político ou do ambiental. Esses documentos, assim como é característico das Nações Unidas, apresentam a insustentabilidade do modelo de produção e consumo vigentes e, as desigualdades sociais e econômicas como uma problemática mundial grave que deve ser combatida. Entretanto, as soluções apresentadas são restritas à descobertas de tecnologias limpas e mudanças comportamentais, utilizando o termo desenvolvimento sustentável de maneira descontextualizada do avanço de produção capitalista, por não haver conexão da crise socioambiental com a necessidade de alteração do modelo vigente.

Dentre as três Conferências Habitat, a primeira é a única que aponta a necessidade urgente de se estabelecer uma nova ordem econômica mundial mais justa entre os países como essencial na busca por assentamentos humanos com menos desigualdades e mais qualidade de vida. A partir da Habitat II, e da conjuntura pautada nas ideias neoliberais, essa mudança estrutural foi perdida nos relatórios, sendo característica também da Habitat III a omissão desse ponto. Porém, apesar das posições por vezes questionáveis do sistema ONU, a Nova Agenda Urbana representa, no plano nacional, uma oportunidade política para a efetivação de posições que atualmente continuam em disputa e que necessitam ser traduzidas em uma política e em uma agenda específica de desenvolvimento urbano brasileiro (BALBIM, 2016). Nessa perspectiva, pode-se ressaltar a ganho dos países da América do Sul, incluído o Brasil, na disputa pelo termo do *Direito à Cidade*, não só pelas melhorias reais que esse conceito pode significar na redução das desigualdades sociais para as cidades brasileiras, mas também pela disputa política dentro dos órgãos internacionais de destaque como a ONU, representando o caminhar para uma mudança que pode vir a ser estrutural.

Pouco provavelmente será a *Nova Agenda Urbana* a política responsável por mudanças drásticas na sociedade em busca do desenvolvimento sustentável, negar essas medidas institucionais a nível internacional tampouco constrói a busca por esse modelo. Dessa forma, julga-se ser necessário o aprimoramento do debate da relação urbano-rural com profundidade capaz de conseguir disputar à nível internacional medidas, vindas dos países periféricos, que incluem o desenvolvimento rural sustentável como prioridade, especialmente por ser esses os que absorvem os maiores danos ambientais e sociais da insustentabilidade desse espaço. O espaço é a acumulação desigual dos tempos (SANTOS, 2012). E, o urbano e o rural são um espaço único, que apresentam resultados distintos do mesmo modelo injusto. Negar o rural é, portanto, negar o urbano, o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades e a melhoria na qualidade de vida da população, especialmente dos países periféricos.

4 Considerações finais

A análise do texto da *Nova Agenda Urbana*, do *Relatório Brasileiro para a Habitat III* e das bibliografias e pesquisas relacionadas, mostrou que a busca pelo desenvolvimento sustentável e uma definição para o termo, apesar de atuais e sem perspectivas de soluções à curto e médio prazo, é um debate que permeia o meio acadêmico e os órgãos internacionais, como a ONU, desde a década de 1970. Ao encontro da definição de desenvolvimento sustentável utilizada nesse trabalho, a justiça ambiental¹ deve nortear o desenvolvimento na promoção de um sistema econômico internacional mais justo entre os países, redução das desigualdades sociais e novos modelos de produção e consumo menos impactantes ao meio ambiente. Nessa perspectiva, nenhum dos documentos analisados mostrou-se efetivo na busca por territórios, tanto urbanos, quanto rurais, que levarão ao desenvolvimento sustentável. Ressaltar os pontos de ganho institucional e político que os documentos apresentam, entretanto, é essencial.

No âmbito da relação urbano-rural, a análise da *Nova Agenda Urbana* se mostrou mais detalhada do que a apresentada nos documentos anteriores das Conferências Habitat I e II, demonstrando que essa temática está ganhando força e visibilidade dentro das políticas de planejamento internacionais. O *Relatório Brasileiro*, entretanto, apresentou uma análise rasa em relação à esse aspecto, apontando a necessidade de intensificar o debate brasileiro sobre a questão urbano-rural, que perpassa a compreensão do desenvolvimento integrado e do valor da ruralidade para a sustentabilidade. Além disso, sendo os países periféricos, com especial atenção para o Brasil, os principais focos das mazelas ambientais e sociais do desenvolvimento rural insustentável, a compreensão dessa temática, com propostas de mudanças estruturais acompanhadas de força política dos países periféricos, pode gerar mudanças imensuráveis no desenvolvimento, tanto nacional, quanto internacional, do campo e das cidades.

Resultados importantes para compreender o momento atual do desenvolvimento urbano e rural estão apresentados ao longo da monografia, e um resumo deles está disposto nas Tabela 2, Apêndice 1, Apêndice 2 e Apêndice 3. Entretanto, as tabelas e apêndices devem ser utilizados como apoio na leitura do texto, não sendo possível extrair todas as análises feitas apenas com a leitura dos mesmos.

¹ Ver o texto: Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental (ACSELRAD, 2010).

Como uma área de interesse especialmente para os países periféricos, novas pesquisas podem ser realizadas na compreensão da dinâmica urbano-rural, tendo em vista que pouco se comprehende nacionalmente e internacionalmente sobre a temática. Alguns temas que podem guiar essas pesquisas estão relacionadas à redução das desigualdades entre as áreas urbanas e rurais, através do desenvolvimento de projetos sociais que somam na melhoria da qualidade de vida da população marginalizada, seja no campo ou na cidade, e de um projeto de nação que rompa com a atual estrutura de distribuição de recursos injusta entre os territórios, isto é, cidades grandes, médias e pequenas, áreas rurais habitadas por camponeses e áreas rurais ocupadas pelo agronegócio.

Além disso, uma temática imprescindível no planejamento territorial e econômico do Brasil é o modelo de produção agrícola hegemônico da atualidade, o agronegócio, que como analisado no corpo do trabalho, está diretamente associado à sérios danos ambientais e sociais para a nossa sociedade. Pensar um modelo de desenvolvimento rural sustentável, pautado na agroecologia, não é possível sem a redução da taxa de urbanização e o deslocamento de parcela da população para trabalhar e habitar o campo, visto que esse modelo exige maior demanda de mão de obra, estando, assim, na contramão das previsões de urbanização trazidas pela ONU. A utopia de um modelo agrícola agroecológico hegemônico no Brasil representa, portanto, a possível resolução de problemas estruturais como: redução das favelas urbanas, geração de emprego, soberania alimentar, redução da fome e desnutrição, redução de danos ambientais, aumento dos serviços como educação, saúde e lazer no campo, entre outros. Ou seja, a redução da desigualdade social, o respeito pela natureza e a desestruturação de um modelo pouco democrático de pensar e conduzir o desenvolvimento do país.

5 Bibliografia

- ABRAMOVAY, R. Funções e medidas da ruralidade no desenvolvimento contemporâneo.** FEA e Procam/USP. Rio de Janeiro, p. 1 - 37. 2000.
- ABRAMOVAY, R.; MORELLO, T. F. A democracia na raiz das novas dinâmicas rurais brasileiras.** International Conference Dynamics of Rural Transformations in Emerging Economies. New Delhi, Índia: [s.n.]. 2010. p. 1 - 25.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais - o caso do movimento por justiça ambiental.** Estudos Avançados 24 (68). Rio de Janeiro, p. 1 - 17. 2010.
- BALBIM, R. Direito à cidade, participação local e relações internacionais. In: VANESSA MARX, M. A. C. **Participação, conflitos e intervenções urbanas:** Contribuições à Habitat III. Porto Alegre: IPEA - Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada, 2016. p. 1 - 318.
- BALBIM, R. Para entender o relatório. In: IPEA, C. **Relatório Brasileiro para a Habitat III.** Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada , 2016. p. 17 - 21.
- BALSADI, O. V. EMPREGO TEMPORÁRIO NA AGRICULTURA BRASILEIRA: PANORAMA DO PERÍODO 2004-07. **SOBER 47º Congresso - Sociedade brasileira de economia, administração e sociologia rural,** Porto Alegre, 26 a 30 Julho 2009. 1 - 18.
- BUSCH, B. Three strikes , you're out: Habitat III's doomed urban agenda. **FA Failed Architecture**, 25 Novembro 2016.
- CECHIN, A. D. **Georgescu-Roegen e o desenvolvimento sustentável: diálogo ou anátema?** Universidade de São Paulo - USP - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental - PROCAM. São Paulo, p. 1 - 208. 2008.
- CITISCOPE , 2015. Disponível em: <<http://citiscope.org/habitatIII/explainer/2015/06/whatshistory-habitat-process>>. Acesso em: 11 abril 2017.
- CMMAD. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro - RJ: Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991.
- CONCIDADES; IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III.** Brasilia : Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016. p. 1 - 148.

- COSTA, M. M. D. **PRINCÍPIOS DE ECOLOGIA INDUSTRIAL APLICADOS À SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E AOS SISTEMAS DE PRODUÇÃO DE AÇO.** UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. RIO DE JANEIRO , p. 1 - 271. 2002.
- FIORI, J. L. Em busca do dissenso perdido. **Insight**, Rio de Janeiro, 1995.
- FREIRE, P. Globalização, ética e solidariedade. **Desafios da globalização**. In: Dowbor, L.et al. (Org.). **Vozes**, Petrópolis, RJ, 1997.
- FREITAS, R. D. C. M.; NÉLISIS, C. M.; NUNES, L. S. A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. **UFSC - Programa de Pós-Graduação em Serviço Social**, Florianópolis - Santa Catarina, v. 15, p. 41 - 51, jan/jun 2012. ISSN 1.
- FURTUOSO, M. C. O.; GUILHOTO, J. J. M. **ESTIMATIVA E MENSURAÇÃO DO PRODUTO INTERNO BRUTO DO AGRONEGÓCIO DA ECONOMIA BRASILEIRA, 1994 A 2000**. 13o International Conference on Input-Output Techniques, in Macerata. Itália, p. 803 - 827. 2003.
- GALINDO, E.; MONTEIRO, R. A. **O Brasil e Nova Agenda Urbana - Habitat III**. Boletim regional, urbano e ambiental - Ipea. [S.I.]. 2016.
- GRAEUB, B. E. et al. The State of Family Farms in the World. **ELSEVIER - World Development**, v. 87, n. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.05.012>, p. 1-15, 2016. ISSN Published by Elsevier Ltd.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Piracicaba - SP, v. 52, p. 1 - 22, fevereiro 2015.
- HIC. **Statement at Habitat III:Toward a Human Rights Habitat**. Habitat International Coalition (HIC). Quito, p. 1 - 4. 2016.
- HOBSBAWM, E. **A Era dos Extremos**. [S.I.]: [s.n.], 1994.
- IBGE. **Censo Agropecuário 2006**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, p.. 2006.
- IBGE. **Censo Demográfico 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Rio de Janeiro, p.. 2010.
- IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília, p. 1 - 148. 2016.

- IPEA. **Relatório Brasileiro para a Habitat III.** Brasilia: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2016. p. 1 - 148.
- JÚNIOR, N. S. O Direito à Cidade como paradigma da governança urbana democrática. **Instituto Pólis**, São Paulo, 30 março 2005. 1 - 8.
- JÚNIOR, N. S. **Entrevista.** Istituto Pólis. [S.l.]. 2017.
- JÚNIOR, N. S. **Roda de conversa sobre direito à cidade:** Desafios pós Habitat III. São Paulo: Instituto Pólis (IPólis). 2017.
- KRUGMAN, P. A crise de 2008 e a economia da depressão. **Revista de Economia Política 30 (1), 2010**, Rio de Janeiro , p. 1 - 3, 2009.
- MARICATO, E. Ecos da Habitat II. In: MULHER, C. D. C.-C. D. I. **Mulher, Habitat e Desenvolvimento.** São Paulo: [s.n.], v. Caderno nº3, 1996.
- MARICATO, E. Contradições e avanços da Habitat II. In: GORDILHO-SOUZA, A. **Habitar Contemporâneo - Novas Questões no Brasil dos anos 90'.** Salvador: Universidade Federal da Bahia, 1997. p. 22 - 49.
- MARICATO, E. **Para entender a crise urbana.** 1. ed. São Paulo: [s.n.], 2015.
- MDA. credito rural - como funciona o Pronaf? **Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário**, 2017. Disponivel em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-creditorural/como-funciona-o-pronaf>>. Acesso em: 10 maio 2017.
- MELENDEZ, A. **Entrevista Nelson Saule Júnior.** Instituto Pólis. São Paulo, p. 18-22. 2017. (Publicada originalmente em Projeto Design na Edição 436).
- MOREIRA, R. J. Críticas ambientalistas à Revolução Verde. **X World Congress of Rural Sociology – IRSA e no XXXVII Brazilian Congress of Rural Economic and Sociology – Sober, Workshop n. 38. Greening of agriculture**, Rio de Janeiro, 2000.
- MUAD, 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.** Universidade de Brasília. Instituto de Relações Internacionais. Brasília, p. 1 -140. 2011.

- NATIONS, U. **The Vancouver Declaration on Human Settlements**. Vancouver, Canadá: [s.n.]. 1976. p. 1 - 44.
- NATIONS, U. **World Urbanization Prospects: The 2014 Revision**. Nova York: United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division, 2015.
- NATIONS, U. New Urban Agenda, Quito, 23 Dezembro 2016. 1 - 29.
- OLIVEIRA, A. U. D. **Modo capitalista de produção, agricultura e reforma agrária**. 1^a. ed. São Paulo: [s.n.], 2007.
- OLIVEIRA, A. U. D. A mundialização do capital e a crise do neoliberalismo: o lugar mundial da agricultura brasileira. **Geousp - Espaço e Tempo**, v. 19, n. 2, p. 229 - 245, ago 2015. ISSN 2179-0892.
- ONU. **UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (HABITAT II)**. 3-14 June. Istambul: [s.n.]. 1996. p. 1 - 229.
- ONU. **Planning and design for sustainable urban mobility**. Global report on human settlements. [S.l.]: Routledge. 2013. p. 1 - 348.
- ONU. **Documento temático da Habitat III - Conexões urbano-rurais**. Habitat III - United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development. Nova York: [s.n.]. 2015. p. 1 - 11.
- ONU. Finanças municipais. **Documentos temáticos da Habitat III**, Nova York, 31 Maio 2015. 1 - 11.
- ONU. **Transformando o nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. [S.l.]: [s.n.]. 2015. p. 1 - 49.
- OXFAM. UMA ECONOMIA PARA O 1% - Como privilégios e poderes exercidos sobre a economia geram situações de desigualdade extrema e como esse quadro pode ser revertido. **DOCUMENTO INFORMATIVO DA OXFAM 210**, 18 Janeiro 2016. 1 - 52.
- QUINTANA, A. C.; HACON, V. **O desenvolvimento do capitalismo e a crise ambiental**. O Social em Questão - Ano XIV. [S.l.], p. 427- 444. 2011. (nº 25/26).
- ROLNIK, R. Brasil e o Habitat. In: SOUZA, A. G. **Habitar Contemporâneo - Novas questões no Brasil dos anos 90**. Salvador: Universidade Federal da Bahia UFBA, 1997. p. 51-59.

- SACHS, I. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Geramond, 2002.
- SACHS, I. Desenvolvimento sustentável – desafio do século XXI - José Eli da Veiga. **Ambiente & Sociedade**, Rio de janeiro, v. VII nº2, p. 200, dezembro 2005.
- SANTOS, M. **Pensando o Espaço do Homem**. 3. ed. São Paulo: Coleção Milton Santos, v. 5, 2012.
- SAUER, S. **Agricultura familiar versus agronegócio:** a dinâmica sociopolítica do campo brasileiro. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2008.
- SCHNEIDER, S.; CASSOL, A. A Agricultura Familiar No Brasil. **Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial - Centro Latinoamericano para el desarollo rural (RIMISP)**, setembro 2013. 1 - 80.
- SUISSE, B. C. Global Wealth Databook 2015. **Riqueza líquida total à taxa de câmbio**, 2015.
- TEIXEIRA, J. C. Modernização da agricultura no Brasil: Impactos econômicos, sociais e ambientais. **Revista Eletrônica da Associação dos Geógrafos Brasileiros - Seção três lagoas**, Três Lagoas - MS, v. 2, p. 21 - 42, Setembro 2005.
- ZÁRATE, L. **Roda de conversa sobre Direito à Cidade:** Desafios pós Habitat III. São Paulo: Instituto Pólis (IPólis). 2017.

Apêndice 1: Relação urbano-rural na perspectiva da urbanização - visão da Habitat III



Fonte: Própria, software livre Google.

Apêndice 3: Quadro resumido da evolução histórica dos principais argumentos e conjuntura política e econômica das conferências Habitat I, II e III.

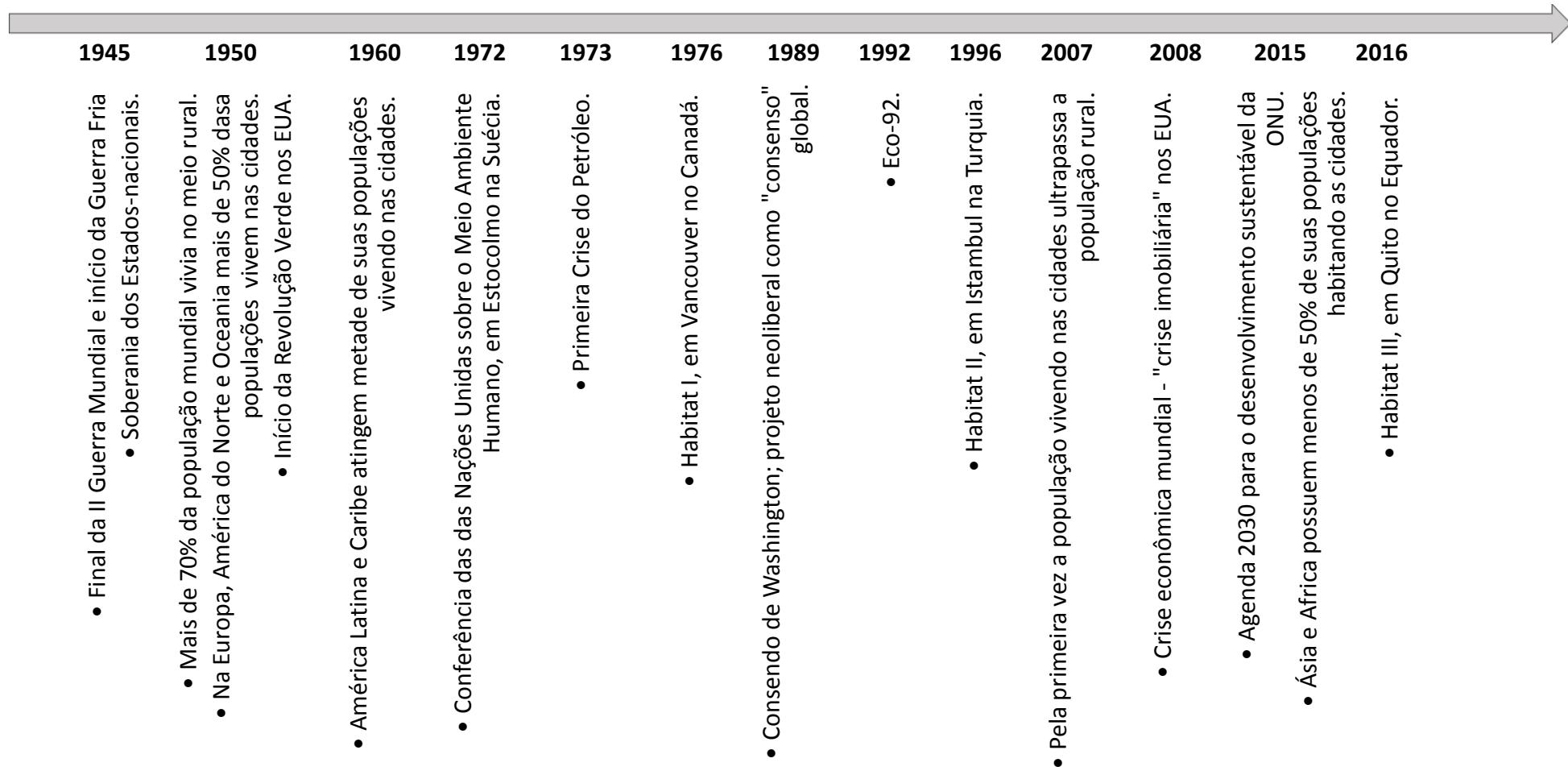
Habitat I	Habitat II	Habitat III
Maioria da população mundial era rural;	Maioria da população mundial era rural;	Maioria da população mundial urbana;
Debate urbano sem destaque no cenário global;	Entrada da agenda neoliberal no cenário global;	Aumento das desigualdades entre os países centrais e periféricos fruto da agenda neoliberal globalizante;
Êxodo rural e migração já eram vivenciados com intensidade;	Intensificação do processo de migração e êxodo rural;	Aumento da insegurança e da migração internacional;
Presença de assentamentos irregulares nas cidades, principalmente nos países periféricos;	Aumento dos assentamentos informais nas cidades;	Aumento dos assentamentos informais nas cidades;
Estados-nação fortes e soberanos;	O paradigma passa a ser a descentralização e o fortalecimento do poder local, desenvolvimento sustentável;	Direito à cidade como centro de conflito, temáticas dispersas trazidas pela Agenda 2030;
Assentamentos precários como consequência de uma relação econômico injusta entre os países (e não um problema isolado);	Entrada da globalização dos mercados, estruturando um capital transnacional mais forte e poderoso que os Estados-nacionais;	As pequenas e médias cidades são o foco da urbanização para os próximos vinte anos;
Causas geradoras da problemática: desigualdade econômica; degradação econômica, ecológica e ambiental; aumento populacional; urbanização descontrolada; o atraso e dispersão do meio rural e a migração involuntária;	Forte participação de setores não-governamentais. Ampliação da democracia e experiências de autogestão;	Redução da participação social nas decisões da Habitat III, o que pode indicar uma menor organização social em nível internacional acerca desse evento e/ou uma crise de legitimidade interna da ONU.
Melhoria na qualidade de vida como objetivo principal;	Dois temas centrais: Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e "direito à moradia".	Dez áreas temáticas, destacando o "direito à cidade e cidade para todos" como um dos objetivos principais;
Satisfação das necessidades básicas sobre alimentação, moradia, água potável, emprego, saúde, educação, segurança sem nenhum tipo de discriminação, incluindo racial, de gênero, religiosa, ideológica, ética ou outra causa, visando a liberdade, dignidade e justiça social;	Alguns grupos são considerados prioritários pelas necessidades específicas que apresentam, são eles: mulheres, pessoas com deficiência, idosos, crianças e jovens;	Especial atenção para as necessidades das mulheres e garotas, crianças e jovens, idosos, pessoas com deficiência e em situação de vulnerabilidade;

Apêndice 3: Quadro resumido da evolução histórica dos principais argumentos e conjuntura política e econômica das conferências Habitat I, II e III.

Habitat I	Habitat II	Habitat III
Meio ambiente como bem comum e sua proteção é responsabilidade de toda comunidade internacional.	É encorporado o termo "desenvolvimento sustentável".	Incorporado a perspectiva de cidades ecológicas e resilientes. O desenvolvimento sustentável se solidifica, norteando as discussões.
Desenvolvimento harmônico requer a redução das disparidades entre áreas urbanas e rurais, e que os Governos devem adotar políticas de redução das diferenças entre padrões de vida e oportunidades entre áreas urbanas e não urbanas;	Meio urbano e rural reconhecidos pela sua interdependência. O aprimoramento da infraestrutura e geração de emprego na área rural para reduzir a migração, sendo as pequenas e médias cidades o foco desse processo. O direito a moradia é colocado com abrangência também para as áreas rurais, dando prioridade para as classes mais pobres.	Relações urbano-rurais definidas como: Funções complementares e fluxos de pessoas, recursos naturais, capital, bens, empregos, serviços de ecossistema, informações e tecnologia entre áreas rurais, periurbanas e urbanas". Além disso, há o destaque para o crescente processo dagricultura urbana;
Cooperação internacional;	Parceria e participação como novos paradigmas;	Parceria de diversos agentes;
Reconhecimento da terra como elemento fundamental para os assentamentos humanos, e que sua posse, disposição e reserva devem se manter sobre controle público;	Promoção de melhores práticas de gestão de terras, determinando requisitos de terra potencial em relação à diferentes usos;	Foco no planejamento territorial e espacial na redução das desigualdades;
Urgente necessidade em estabelecer uma nova ordem econômica mais justa entre os países.	Emergência de um mundo controlado por uma rede de algumas metrópoles competitivas. As metrópoles passam a extrapolar a influência local e nacional, funcionando como antenas para a demanda da globalização.	A cidades reúnem as condições para a produção, inovação e o comércio em uma escala global que termina por beneficiar aos países onde estão;
Políticas de reforma agrária como essenciais no desenvolvimento rural.	A relação entre os países do centro e da periferia se altera na criação de uma nova ordem mundial, associada à uma nova divisão internacional do trabalho.	Crise econômica mundial, intensificando as relações de desigualdade e exploração entre os países centrais e periféricos.

Fonte: Própria.

Apêndice 4: Linha do tempo dos principais momentos históricos que influenciaram desde a Habitat I até a Habitat III.



Fonte: Própria