



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Geociências

CHARLES SERRA TABARIN

***SOFT POWER NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ATIVISMO
DIPLOMÁTICO NA TERCEIRA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE
MORADIA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (HABITAT III)***

CAMPINAS

2019

CHARLES SERRA TABARIN

***SOFT POWER* NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ATIVISMO
DIPLOMÁTICO NA TERCEIRA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE
MORADIA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (HABITAT III)**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO INSTITUTO DE
GEOCIÊNCIAS DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE
CAMPINAS PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE
EM GEOGRAFIA NA ÁREA DE ANÁLISE AMBIENTAL E
DINÂMICA TERRITORIAL

ORIENTADORA: PROFA. DRA. CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELO ALUNO
CHARLES SERRA TABARIN E ORIENTADA PELA
PROFA. DRA. CLAUDETE DE CASTRO SILVA VITTE

CAMPINAS

2019

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Marta dos Santos - CRB 8/5892

T112s Tabarin, Charles Serra, 1993-
Soft power na política externa brasileira : ativismo diplomático na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) / Charles Serra Tabarin. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Claudete de Castro Silva Vitte.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Geografia. 2. Geopolítica. 3. Desenvolvimento urbano sustentável. 4. Política externa - Brasil. 5. Relações internacionais - Brasil. I. Vitte, Claudete de Castro Silva, 1962-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Soft power in Brazilian Foreign Policy : diplomatic activism at the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)

Palavras-chave em inglês:

Geography

Geopolitics

Sustainable urban development

Foreign policy - Brazil

International relations - Brazil

Área de concentração: Análise Ambiental e Dinâmica Territorial

Titulação: Mestre em Geografia

Banca examinadora:

Claudete de Castro Silva Vitte [Orientador]

Fabiano de Araújo Moreira

Elói Martins Senhoras

Data de defesa: 27-08-2019

Programa de Pós-Graduação: Geografia

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-1782-6549>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/9533886638675102>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

AUTOR: Charles Serra Tabarin

***SOFT POWER* NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ATIVISMO
DIPLOMÁTICO NA TERCEIRA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE
MORADIA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL (HABITAT III)**

ORIENTADORA: Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte

Aprovado em: 27 / 08 / 2019

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Claudete de Castro Silva Vitte - Presidente

Prof. Dr. Fabiano de Araújo Moreira

Prof. Dr. Eloi Martins Senhoras

**A Ata de defesa com as respectivas assinaturas dos membros, encontra-se disponível no
SIGA - Sistema de Fluxo de Dissertação e na Secretaria de Pós-graduação do IG.**

Campinas, 27 de agosto de 2019.

Aos meus pais e minha irmã Julia.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todas as pessoas que passaram pela minha vida, ao longo dos anos, e que, de alguma forma, contribuíram para a minha formação pessoal e profissional, e para a realização deste trabalho. Primeiramente e especialmente agradeço aos meus amados pais, Almir e Eliana, que por toda a minha vida me apoiaram e incentivaram nas minhas escolhas, dando suporte para cada caminho percorrido.

Sou grato à minha irmã Julia, por todo o seu companheirismo, pelas brigas, risadas, conversas e todos os bons momentos compartilhados. Agradeço também ao meu cunhado Pedro, que a pouco entrou em nossas vidas, mas já se tornou um grande amigo e companheiro. Sou grato também a todos os meus familiares, avôs e avós, tias e tios, primas e primos, em especial, as minhas avós Leontina e Idalina, meu avô José Nelson e minhas tias Valéria e Silvana.

Agradeço também a Prof.^a Dr.^a Claudete de Castro Silva Vitte, minha orientadora desde 2014, por esta longa e recompensadora caminhada juntos. Sou grato por sua amizade, confiança, paciência, compartilhamento de experiências e de indignações com a política brasileira. Sua orientação em muito contribuiu com minha formação profissional como geógrafo e pesquisador.

A todos meus amigos e minhas amigas, em especial àqueles que compartilharam da trajetória acadêmica. Agradeço à Letícia Sousa, com quem pude contar para trocar as experiências de vitórias e frustrações durante esses anos, tanto do mestrado, quanto da recente vida profissional nas salas de aula. Ao Guto, grande amigo e companheiro, por compartilharmos especiais momentos da trajetória acadêmica e da vida, e a Bia, pelos divertidos ‘rolês’ por Campinas. À Letícia Barbosa, Brunna e Rhaysa, grandes e eternas amigas, das quais sinto falta na convivência diária.

À Universidade Pública por permitir que estudantes das mais diversas classes sociais e origens ingressem em um ensino superior de qualidade e por sua contribuição à sociedade. Que resista a todos os golpes de desmonte. Àqueles que lutam por uma educação pública de qualidade, pelos mais vulneráveis e pelo meio ambiente, que tenham forças para superar os retrocessos e obscurantismos que vivenciamos.

Agradeço ao Prof. Dr. Elói Martins Senhoras e ao Dr. Fabiano de Araújo Moreira pela vasta contribuição ao trabalho e pela participação nas bancas de Exame de Qualificação e Defesa.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – Código de Financiamento 001, vigente no período de março de 2018 a fevereiro de 2019, e Código de Financiamento 1685775, vigente entre março de 2017 a fevereiro de 2018, as quais foram essenciais para a dedicação exclusiva à pesquisa em grande parte do período de mestrado.

“Eu estava sobre uma colina e vi o Velho se aproximando, mas ele vinha como se fosse o Novo.

(...)

Em toda parte viam-se túmulos abertos vazios, enquanto o Novo movia-se em direção à capital.

E em torno estavam aqueles que instilavam horror e gritavam: Aí vem o Novo, tudo é novo, saúdem o Novo, sejam novos como nós! E quem escutava ouvia apenas os seus gritos, mas quem olhava, via pessoas que não gritavam.

Assim marchou o Velho, travestido de Novo, mas em cortejo triunfal levava consigo o Novo e o exibia como Velho.

(...)

E o cortejo movia-se na noite, mas o que viram como a luz da aurora era a luz de fogos no céu. E o grito: Aí vem o Novo, tudo é novo, saúdem o Novo, sejam novos como nós! seria ainda audível, não tivesse o trovão das armas sobrepujado tudo”.

Parada do Velho Novo – Bertolt Brecht

RESUMO

A presente dissertação teve como objetivo aferir se houve ativismo diplomático do Brasil tanto na preparação, quanto na participação da Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), ocorrida em Quito em 2016, visto a relevante defesa do país pela inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana, em um contexto internacional de diversificação temática e novas formas de inserção e projeção internacional por meio da diplomacia e do *soft power*. Para isso, adotou-se como procedimentos metodológicos: o levantamento bibliográfico, como fonte de dados secundários, para conferir as transformações das Relações Internacionais desde o fim da Guerra Fria; a análise de conteúdo de documentos da diplomacia brasileira, discursos em conferências, relatórios nacionais e internacionais e, notícias de mídias nacionais, internacionais e governamentais, para compreender a atuação brasileira na Conferência. Também foi realizada análise de índices de influência global, visando averiguar as oscilações do chamado poder brando brasileiro no período da realização da Conferência. Com tais procedimentos, verificou-se que o Brasil participou ativamente do processo preparatório e da Conferência Habitat III, na qual nos quais se empenhou pela inclusão do direito à cidade, organizou etapas da preparação e apoiou a diversificação de atores nas discussões, estando entre os países com as maiores delegações no evento. Esse empenho se refletiu na projeção internacional do país, uma vez que os índices conferidos indicam uma ampliação do *soft power* no ano de 2016, especialmente quanto ao ativismo diplomático, além do legado da conferência para a discussão da questão urbana nas escalas nacional e local.

Palavras-chave: Geografia, Geopolítica, Desenvolvimento Urbano Sustentável, Política Externa - Brasil, Relações Internacionais - Brasil.

ABSTRACT

This dissertation aimed to assess if there was diplomatic activism from Brazil both in the preparation and participation of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III), occurred in Quito in 2016, given the protagonist defense of the country by the inclusion of the right to the city in New Urban Agenda, in an international context of thematic diversification and new forms of international insertion and projection through diplomacy and soft power. For this, the following methodological procedures were adopted: bibliographic survey, as a source of secondary data, to check the transformations of International Relations since the end of the Cold War; the content analysis of Brazilian diplomacy documents, conference speeches, national and international reports and national, international and governmental media news, to understand the Brazilian performance at the Conference. An analysis of global influence indices was also performed, aiming to verify the oscillations of the Brazilian soft power during the Conference. With these procedures, it was found that Brazil participated actively in the preparatory process and the Habitat III Conference, in which it endeavored to include the right to the city, organized preparation stages and supported the diversification of actors in the discussions, being among the countries with the largest delegations at the event. This commitment was reflected in the country's international projection, since the indices given indicate the expansion of soft power in 2016, especially regarding diplomatic activism, in addition to the conference's legacy for the discussion of urban issues at national and local levels.

Keywords: Geography, Geopolitics, Sustainable urban development, Foreign policy – Brazil, International Relations - Brazil.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Objetivos da Pesquisa	20
Figura 2: Fluxograma dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.....	21
Figura 3: Mapa da Urbanização dos Países do Mundo no ano de 2014.....	100
Figura 4: População das Maiores Cidades do Mundo (1950-2030).....	101
Figura 5: Linha do Tempo das Conferências Habitat.....	107
Figura 6: Localização das sedes regionais e países com projetos ligados à ONU-HABITAT	119
Figura 7: Quadro-síntese da preparação dos países para a Habitat III segundo critérios sugeridos pela ONU-HABITAT.....	125
Figura 8: Gráfico com o <i>Top 10</i> países participantes da Habitat III.....	146
Figura 9: Palavras mais utilizadas no discurso brasileiro, segundo o programa <i>Wordle</i>	152
Figura 10: Palavras citadas com mais frequência no discurso brasileiro na Habitat III.....	153
Figura 11: Mapa dos estados por proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados	156
Figura 12: Mapa dos estados brasileiros por número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes	157
Figura 13: Mapa dos estados brasileiros por proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres me linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres	158

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Rankings de Países por Influência Global (2018)	52
Tabela 2: Atuação do Brasil em Conferências da ONU na década de 1990	67
Tabela 3: Maiores Metrôpoles (Anos de 2015 e 2035 - projeção)	101
Tabela 4: Lista de Fóruns Mundiais realizados/planejados	120
Tabela 5: Menções ao Brasil nas <i>Policy Units</i> da Habitat III.....	135
Tabela 6: Etapas do trabalho brasileiro para a Habitat III.....	136
Tabela 7: Categorias utilizadas na construção do Índice de <i>Soft Power</i>	165
Tabela 8: Informações sobre o Brasil nas publicações da Portland	168

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Brasil no <i>Soft Power Survey</i> (<i>Monocle e Institute for Government</i>).....	161
Gráfico 2: Evolução do Brasil no Índice Elcano de Presença Global entre 1990 e 2018	163
Gráfico 3: Evolução do Brasil no Índice Elcano de Presença Branda entre 1990 e 2018.....	164
Gráfico 4: Evolução do <i>Soft Power</i> do Brasil entre 2015 e 2018 (Portland).....	166
Gráfico 5: Posições do Brasil no ranking <i>Soft Power 30</i> por categorias entre 2015 e 2018 (Portland).....	167

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. NOVOS RUMOS DA POLÍTICA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA	25
2.1 Contexto: Globalização, Mundo Pós-Guerra Fria e transformações recentes	25
2.2 O Estado na Globalização: atores e escalas no cenário internacional	30
2.2.1 Escalas e Atores na Globalização	34
2.3 Mudanças na Agenda Internacional, Governança Global e a Organização das Nações Unidas	39
2.3.1 Organização das Nações Unidas (ONU)	43
2.3.2 Direitos Humanos na Agenda Global	44
2.4 Geopolítica contemporânea, diplomacia e estratégias de poder no pós-Guerra Fria.....	46
3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O <i>SOFT POWER</i>	56
3.1 Caracterização Geral da Política Externa Brasileira nos Séculos XX e XXI: estratégias, objetivos e o multilateralismo	56
3.1.1 Valores, tradições e continuidades da Política Externa Brasileira	58
3.1.2 Estratégias no Século XXI da Política Externa Brasileira.....	61
3.1.3 Brasil e o Conselho de Segurança da ONU	62
3.1.4 A atuação brasileira em conferências da ONU.....	65
3.1.5 Regimes internacionais e Questão Ambiental	69
3.2 Políticas Externas de governos recentes do Brasil: de Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro	72
3.2.1 A Política Externa de Fernando Henrique Cardoso.....	73
3.2.2 O governo Luiz Inácio Lula da Silva e sua Política Externa.....	76
3.2.3 Política Externa nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer.....	80
3.2.4 Política Externa no início do governo Jair Bolsonaro	85

4. ASSENTAMENTOS URBANOS NA AGENDA GLOBAL: UM OLHAR PARA AS CONFERÊNCIAS HABITAT	89
4.1 Novas Agendas Internacionais: a ONU e as pautas sociais e ambientais na escala internacional.....	89
4.1.1 Incorporação de Novas Temáticas na ONU	91
4.1.2 O Desenvolvimento Sustentável: base para as Cúpulas ambientais e das Habitats	95
4.1.3 Desenvolvimento urbano sustentável: uma derivação do debate	97
4.2 A cidade na agenda de debate internacional	99
4.3 Conferências Habitat: A Agenda da ONU para as cidades.....	106
4.3.1 Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) ..	107
4.3.1.1 Documentos e Resultados da Conferência Habitat I.....	110
4.3.2 A segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II).....	112
4.3.2.1 Documentos e Resultados da Conferência Habitat II	114
4.3.3 Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)	116
4.3.4 Fóruns Urbanos Mundiais	120
4.3.5 Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)	122
4.3.5.1 Documentos e Resultados da Conferência Habitat III.....	126
5. O BRASIL E A HABITAT III: PREPARAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E RESULTADOS	132
5.1 Preparação brasileira para a Conferência.....	132
5.1.1 Análise do Relatório Brasileiro para a Habitat III.....	138
5.2 Participação de atores brasileiros na Habitat III	143
5.3 Resultados da Habitat III: <i>soft power</i> e políticas urbanas pós-conferência	154
5.3.1 Resultados da Habitat III sobre as políticas urbanas pós-conferência	154

5.3.2	Influência Global brasileira: resultados da participação brasileira na Habitat III sobre o <i>soft power</i>	159
5.3.2.1	<i>Monocle</i>	160
5.3.2.2	<i>Real Instituto Elcano</i>	162
5.3.2.3	<i>Portland</i>	165
5.3.2.4	Conclusões Gerais sobre os índices de <i>soft power</i>	170
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	172
7.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	177
8.	ANEXOS.....	202
A.	Discurso brasileiro na Conferência Habitat III proferido por Maria Henriqueta Arantes, chefe da delegação brasileira no evento.....	202

***SOFT POWER* NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: ATIVISMO DIPLOMÁTICO NA TERCEIRA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MORADIA E DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL**

1. INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria e da União Soviética no final do século XX, o Capitalismo passou a predominar como um sistema global, repercutindo em uma nova fase capitalista, a Globalização, em contexto de formação de uma nova agenda internacional, baseada na cooperação, nos regimes internacionais e na governança global. Com novas questões adentrando a agenda de discussão das relações internacionais, as Conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas ganharam relevância e assumiram nova feição, com a inclusão de temas de caráter social na agenda internacional e a participação de novos atores nessas Conferências.

Em consonância com a grande expansão da urbanização em todo o mundo, problemas diversos advindos deste rápido processo denominado de questão urbana começaram a ser tratados como pauta internacional, junto a outras temáticas sociais e ambientais. Um exemplo dessa internacionalização de questões sociais e ambientais foi o Clube de Roma, grupo fundado em 1968 por cientistas, educadores, economistas, políticos e funcionários públicos com o objetivo de examinar problemas inerentes a todas as sociedades, especialmente relacionados ao ambiente: a pobreza e a abundância, a deterioração do meio ambiente, a não confiança nas instituições, a expansão urbana, a insegurança no emprego, a alienação da juventude, a rejeição aos valores tradicionais, a inflação e outros problemas econômicos (ANTONUCCI et al., 2009). Foi a primeira discussão sobre questões urbanas em escala internacional e que têm ganhado cada vez mais relevância, dado que a partir de 2007 a maioria da população mundial passou a habitar os centros urbanos, de acordo com a ONU-HABITAT.

Visto as questões emergentes sobre problemas ambientais e globais, a ONU absorveu as temáticas tratadas pelo Clube de Roma nas décadas de 1960 e 1970, sob os secretariados de Maha Thay Sithu U Thant e Kurt Waldheim. A primeira conferência nesse sentido foi a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, ocorrida em 1972, na capital sueca Estocolmo, seguida por outras conferências naquela década. Entre as questões

tratadas está a pauta ligada ao intenso crescimento dos assentamentos humanos, culminando na criação da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), sediada em Vancouver (Canadá), em 1976.

Em um contexto de acelerado crescimento da urbanização mundial, a Conferência Habitat I se traduziu no esforço das Nações Unidas em coordenar as discussões urbanas na escala internacional, buscando reconhecer os problemas decorrentes, assim como pautar as questões de abrigo para as populações de baixa renda. A primeira conferência ocorreu em 1976, na cidade canadense de Vancouver e foi denominada Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I). Nos documentos resultantes da Conferência, reconheceram-se os problemas urbanos e a necessidade de enfrentamento por meio de Estados fortes e reguladores, mediante a maior igualdade na distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico. Já a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1996, em Istambul (Turquia), focou na descentralização e no poder local, sendo que a urbanização passou a ser vista como uma oportunidade, e as cidades, vetores de desenvolvimento.

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), objeto de estudo da presente dissertação, ocorreu em Quito (Equador) em 2016, tendo como principal eixo de discussão o ideal de Direito à Cidade, que foi amplamente debatido e que enfrentava resistência por parte de alguns países, com defesa protagonista do Brasil, junto a outros países da América Latina. Buscou-se no evento a discussão de uma *Nova Agenda Urbana*, ainda almejando a urbanização sustentável. Entre as principais disposições do documento chamado de “Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos”, estão: a igualdade de oportunidades para todos; o fim da discriminação; a importância das cidades mais limpas (com a diminuição de todos os tipos de poluição); a redução das emissões de carbono; o respeito pleno aos direitos dos refugiados e migrantes; a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade, entre outras.

Em outras palavras, as Conferências Habitat ganharam força com os anos, sendo mais recentemente entremeadas por Fóruns Urbanos Mundiais, a cada dois anos, e protagonizam a discussão da pauta urbana na escala global, ressaltando destaque para o debate político centrado no Direito à Cidade, nas últimas duas conferências, sendo o Brasil um dos ativistas pela inclusão do ideal, repetindo o papel influente da Política Externa Brasileira nas conferências sociais e ambientais da ONU.

A Política Externa Brasileira atuou ativamente na Cooperação Sul-Sul¹, principalmente no início do século XXI, buscando firmar o Brasil como porta-voz dos países emergentes e, atuando assim, em esforço para conseguir uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, representando estes países e como referência a ser ouvida no cenário internacional. Essa atitude de liderança e de interlocutor relevante também se deu em outras pautas e conferências internacionais de temáticas sociais e ambientais, nas quais o Brasil tem se consolidado como importante ator, visando projetar o país no sistema internacional, nesse cenário, por meio da ampliação do *soft power*, assumindo maior protagonismo no novo cenário geopolítico multipolar que se instala nas últimas décadas do século XX e ganha força no século XXI, com a ascensão dos BRICS.

O termo *soft power*, supramencionado, ou poder brando, foi criado pelo professor Joseph Nye Jr. e se caracteriza pela capacidade de um Estado influenciar indiretamente outros Estados, por vias culturais, diplomáticas, valores e ideais, visando apresentar uma imagem positiva diante da comunidade internacional, conquistando poder de influência no cenário global. Parte-se daí a importância da temática para a Geografia das Relações Internacionais, ao buscar-se compreender as novas formas de projeção de poder no cenário internacional, salientando-se o *soft power*, assim como os interesses envolvidos e as ressonâncias do xadrez geopolítico no território, em suas diferentes escalas.

Para a realização da pesquisa, partiu-se da hipótese central de que o Brasil exerceu ativismo diplomático na preparação e participação da Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, como forma de ampliação de sua projeção internacional e para moldar a agenda internacional, conforme seus interesses, características do *soft power*, visto seu proativismo pela inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana.

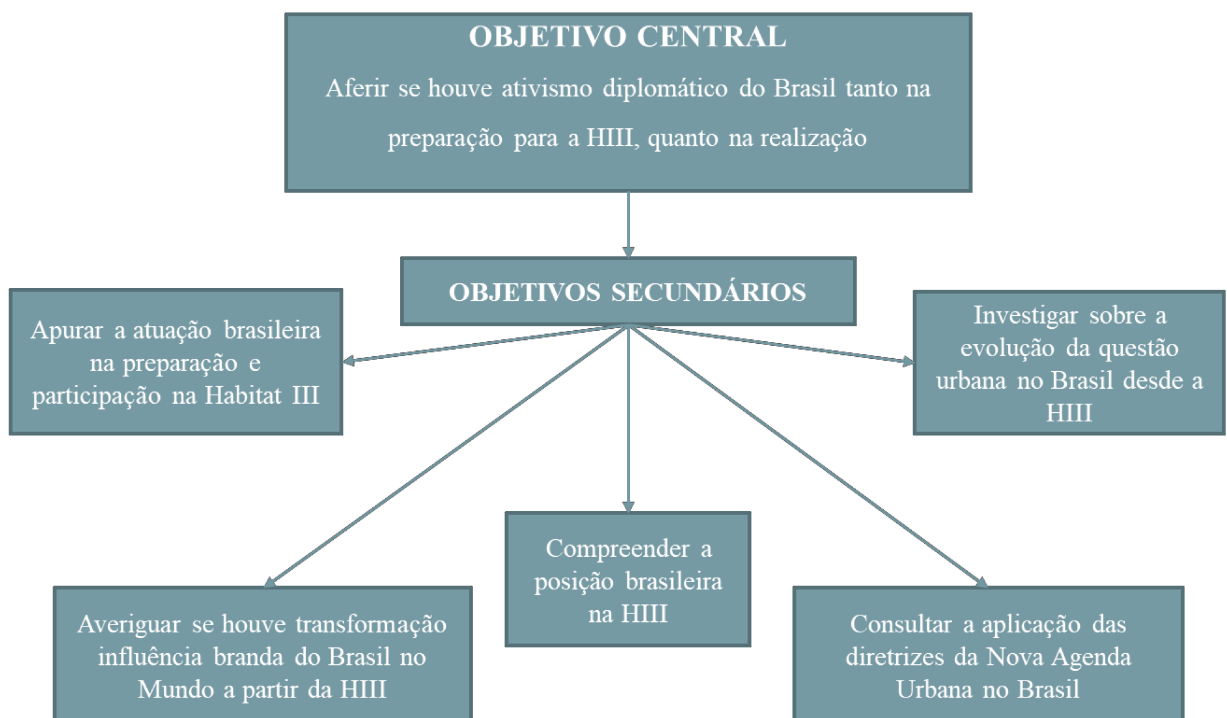
A escolha da temática foi resultado da interlocução entre duas linhas de grande relevância para a Geografia: a Geografia Urbana e a Geografia das Relações Internacionais, linhas essas que já foram objetos de outras pesquisas tanto para o pesquisador, como para a orientadora, sendo o estudo de uma conferência internacional sobre as cidades, a oportunidade de entrelaçá-las.

¹ “A Cooperação Sul-Sul (CSS) se apresenta como uma forma de apoio ao desenvolvimento, de criação ou fortalecimento de laços políticos, econômicos ou culturais, de negociação quanto a um maior protagonismo internacional e ainda como uma fonte de *soft power* e de credibilidade no cenário global. As modalidades que essa cooperação adota são variadas (cooperação técnica, ajuda humanitária, contribuições a fundos multilaterais, operações de paz, etc.)” (MUÑOZ, 2016, p. 9).

Dessa forma, partindo-se do protagonismo brasileiro pela inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana na última conferência Habitat realizada, despertou-se o interesse pelo ativismo diplomático do Brasil e a motivação desse engajamento, de onde partiu a problemática da pesquisa e se levantou a hipótese, como mencionada, de que o Brasil faz isso em uma busca pela ampliação do *soft power*, projeção internacional e, no caso de alguns governos, como meio para a histórica reivindicação de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, principal órgão decisório mundial.

Dando seguimento à verificação da hipótese central, o objetivo central da pesquisa foi aferir se houve ativismo diplomático do Brasil tanto na preparação para a Habitat III, quanto durante a realização da conferência. Além deste objetivo, foram objetivos secundários desta pesquisa: investigar a atuação brasileira na preparação e participação na Habitat III; compreender os posicionamentos brasileiros na HIII; observar a evolução da questão urbana no Brasil desde a HIII; Consultar a aplicação das diretrizes da Nova Agenda Urbana no Brasil; e, Averiguar se houve transformação na influência branda (poder brando) do Brasil no Mundo a partir da HIII.

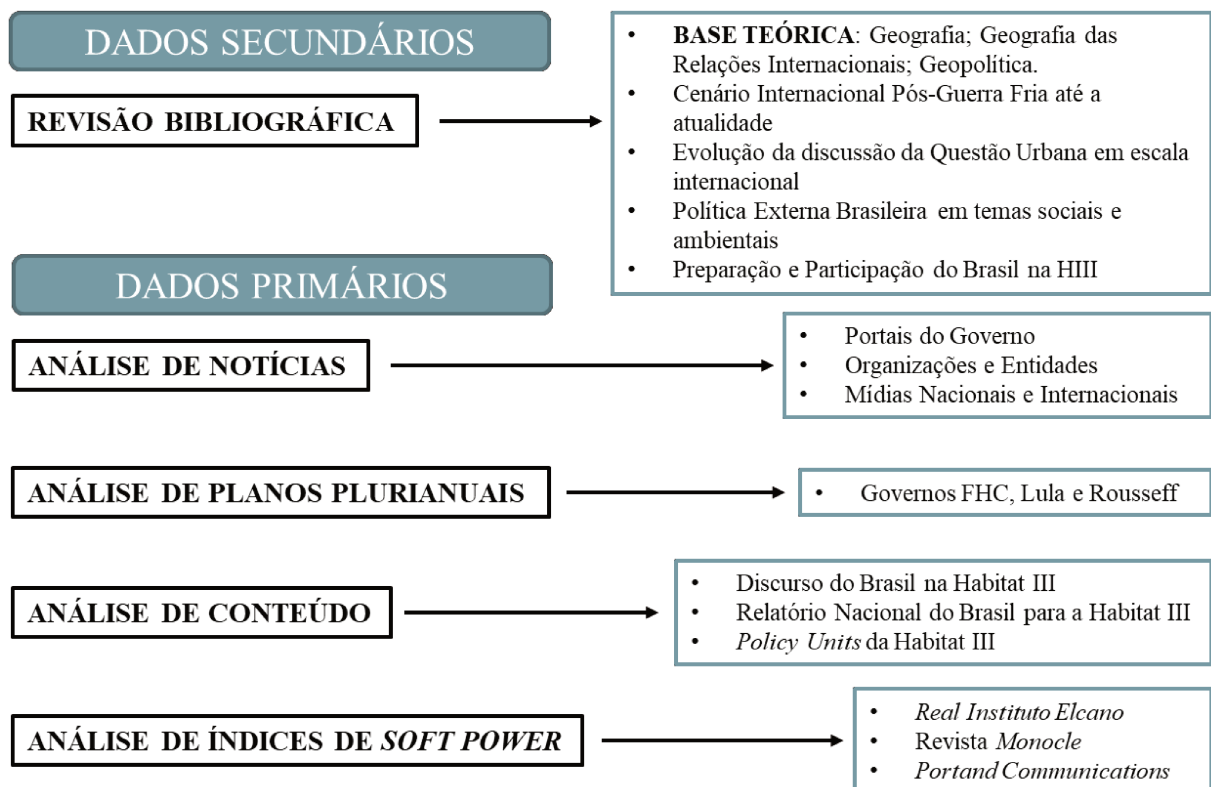
Figura 1: Objetivos da Pesquisa



Elaboração: Autor (2019).

Os pilares metodológicos da construção da pesquisa foram dados primários e secundários. Quanto aos dados secundários, tivemos o levantamento bibliográfico e contextualizações e a evolução históricas das temáticas abordadas. Já como dados primários, efetuamos a revisão documental e de conteúdos, análise de notícias das mais diversas mídias e governo e, análise de índices de *soft power*, visando aferir se houve ativismo diplomático do Brasil tanto na preparação para a Conferência Habitat III, como na sua realização.

Figura 2: Fluxograma dos procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa



Elaboração: Autor (2019).

Para isso, a presente pesquisa se entremeou de teorias e métodos da Geografia, com foco na temática de Geografia das Relações Internacionais, perpassando por outras áreas do conhecimento necessárias para mais bem compreender o Sistema Internacional e sua territorialização. Abrangeu-se campos pertencentes à Geografia Política, Geopolítica, Direito Internacional, Relações Internacionais, articulando principalmente as correntes liberal e realista, que possibilitaram maior compreensão dos objetos estudados.

A Geografia das Relações Internacionais, de acordo com Senhoras (2015, p. 5), surge como um “movimento reflexivo de gênese de uma nova totalidade epistemológica, abarcando a convergência da geografia, econômica, política, jurídica e cultural”, no contexto

do “novo dinamismo espacial e temporal engendrado pelo processo de globalização”. Sendo assim, a Geografia das Relações Internacionais

tem um caráter inovador ao estudar esse novo "ciclo" da história, por meio de um recorte metodológico pluralístico, as relações, processos e estruturas polarizadas no espaço mundial em termos de integração e acomodação, assim como de fragmentação e contradição, envolvendo sempre as condições e as possibilidades de soberania e hegemonia (SENHORAS, 2015, p. 5).

Assim, partiu-se da exploração e análise de bibliografias, presentes em livros, artigos acadêmicos, páginas eletrônicas e jornais, com o objetivo de estabelecer uma criticidade sobre o Sistema Internacional permeado pelo contexto da Globalização e da ideia da crise do Estado-nação, além de transformações na política internacional evidenciadas com a Crise Financeira de 2008. Também se pesquisou fontes bibliográficas sobre o tratamento e evolução histórica da agenda urbana neste cenário internacional, realçando destaque às Conferências Habitat da ONU, principais palanques para tal debate, além de uma compreensão sobre a evolução histórica recente da Política Externa Brasileira, suas estratégias, tradições e continuidades e, seu percurso alinhado a temáticas sociais e ambientais, das quais a questão urbana contextualmente deriva, assim como as particularidades das políticas externas dos governos recentes (FHC, Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro), por meio da análise de notícias, *sites* governamentais e dos Planos Plurianuais (PPAs).

Ainda no que tange a análise bibliográfica, as obras físicas foram encontradas essencialmente na Universidade Estadual de Campinas, no Instituto de Geociências, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Instituto de Economia e Biblioteca Central César Lattes. Foram consultados livros e artigos acadêmicos *online*, em indicadores de pesquisa como Google Acadêmico, Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), no Sistema de Bibliotecas da Unicamp, entre outros *sites* referentes às temáticas abrangidas.

Foram coletados ainda dados oriundos de documentos oficiais das Conferências Internacionais promovidas pela Organização das Nações Unidas, com o objetivo de mapear a evolução dos debates internacionais sociais e ambientais, encontrados nos *sites* da Organização das Nações Unidas em inglês, espanhol e português.

A análise de notícias, em portais do governo, de organizações e entidades e mídias nacionais e internacionais, foi também essencial para: averiguar a atuação brasileira na preparação e participação da Conferência Habitat III; verificar a aplicação das diretrizes da Nova Agenda Urbana no Brasil; e, investigar a evolução da questão urbana desde a Habitat

III. Coletou-se dados, como documentos, discursos, entre outros, principalmente nos sítios eletrônicos do extinto Ministério das Cidades, incorporado em 2019 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, e do Ministério das Relações Exteriores, responsáveis pela organização da atividade brasileira na conferência estudada.

Para compreender a posição brasileira na Habitat III, foi realizada análises de conteúdo do discurso brasileiro proferido por Maria Henriqueta Arantes no final do fórum, utilizando-se também de técnicas da análise de discurso, do Relatório Nacional do Brasil e dos *Policy Units* da Conferência. A análise de conteúdo pautou-se no diagnóstico de falas políticas, ideias recorrentes, principais pontos defendidos, contradições, omissões e valores.

Com isso, elaborou-se a presente dissertação que condensa os dados obtidos para a verificação da hipótese central e dos objetivos estipulados anteriormente, no qual se verificam quatro capítulos, sendo que o primeiro, denominado “Novos rumos da política internacional no pós-Guerra Fria” retrata os efeitos da Globalização na atual organização da sociedade internacional e da crescente interdependência entre os povos, refletindo-se sobre o modelo de Estado soberano, assim como elucidar as teorias sobre o Sistema Internacional presente, baseando-se principalmente na teoria da Interdependência Complexa das Relações Internacionais, as escalas, atores e as estratégias de poder.

O capítulo seguinte “Assentamentos Urbanos na Agenda Global: um olhar para as conferências Habitat” abordou a evolução dos debates sobre os assentamentos urbanos na agenda global, incorporado junto a novas pautas, fortalecidas com o fim da Guerra Fria e o mundo bipolar. Como forma de análise dessa evolução, debruçou-se sobre a compreensão das três conferências Habitat, organizadas pela Organização das Nações Unidas.

Posteriormente, o capítulo “Política externa brasileira e o *soft power*” contempla uma caracterização da Política Externa brasileira, o uso de sua diplomacia para garantir espaço no Sistema Internacional, seu ativismo em conferências temáticas e na cooperação com o objetivo de ampliação de seu *soft power*, bem como as particularidades das políticas externas de governos federais recentes.

Finalizando a dissertação, no capítulo “Brasil e a Habitat III: preparação, participação e resultados” são apontados os resultados obtidos seguindo os procedimentos metodológicos mencionados, temporalmente divididos em três etapas da relação entre o Brasil e a conferência: a preparação, a participação e o legado político e urbano da Habitat III.

Por fim, o capítulo “Considerações Finais” expõe as principais conclusões advindas do processo de construção da pesquisa, relacionando os resultados aos objetivos anteriormente estabelecidos.

2. NOVOS RUMOS DA POLÍTICA INTERNACIONAL NO PÓS-GUERRA FRIA

As bases teóricas para articular os objetivos propostos a fim de verificar as hipóteses, anteriormente mencionados na Introdução dessa dissertação, foram buscadas na Geografia, na Geografia das Relações Internacionais, na Geopolítica e nas Relações Internacionais, com alguns entrelaçamentos com o Direito Internacional, bem como em outros aportes teóricos para analisar a questão urbana na escala internacional. Tudo isso visando contribuir no entendimento essencial do tema.

Para compreender os efeitos da Globalização na atual organização da sociedade internacional e da crescente interdependência entre os povos, refletindo-se sobre o modelo de Estado soberano, é essencial elucidar as teorias sobre o Sistema Internacional atual, as novas escalas e atores, as estratégias de poder e, a partir disso, investigar as relações geopolíticas da política externa brasileira, com base em um estudo sobre a atuação do Brasil na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, que se desenrolará nos próximos capítulos.

2.1 Contexto: Globalização, Mundo Pós-Guerra Fria e transformações recentes

Parte considerável do século XX foi marcada pela Guerra Fria, um cenário da disputa ideológica e estratégica bipolar entre as superpotências hegemônicas, Estados Unidos e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), representando os ideais do capitalismo e o socialismo, respectivamente, quadro que perdurou do final da Segunda Guerra Mundial (1945) até a extinção da União Soviética (1991). Essa bipolaridade se impôs globalmente, dividindo o mundo em áreas de influência estadunidense e soviética, por vezes restringindo a cooperação, o comércio, a diplomacia e as relações entre nações de lados opostos, sob ameaças da tensão global.

Com o fim da Guerra Fria, efetivado com a dissolução da União Soviética houve a formação de uma nova agenda internacional, na qual o Capitalismo passou a imperar como sistema global, repercutindo em uma nova fase capitalista, a Globalização. Assim Globalização é definida por Giddens (1991) como a “intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são modelados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa” (GIDDENS, 1991, p. 64).

O processo de globalização não é atual, de acordo com Castro (2005, p. 215), mas acelerou-se com os avanços tecnológicos nas áreas de informática e telecomunicações, bem

como sua popularização e uso nas esferas da vida social, que ocorreu após a década de 1970. Sob um viés historicista, o fenômeno da Globalização já se manifestava desde o século XV, com a expansão da civilização europeia e, no século XIX ganha impulso com o maior intercâmbio econômico, de migração entre os mercados de trabalho, com as organizações internacionais e até mesmo com o ressurgimento das Olimpíadas (MATIAS, 2005, p. 110).

Para alguns autores, a Globalização não é uma novidade. Para Eduardo Felipe Matias (2005), há uma aceleração da Globalização e crescente interdependência entre os povos, com consequências sobre o Estado Soberano. A aceleração decorre da Revolução Tecnológica, das empresas transnacionais e mercado financeiro internacional.

De acordo com Iná Castro, “é possível considerar a Globalização como o processo que torna toda a extensão do planeta um espaço” (CASTRO, 2005, p. 215). Para Castro (2005, p. 242),

a globalização pode ser definida como a intensificação das relações sociais em escala mundial, que ligam localidades distantes de tal maneira que acontecimentos locais são moldados por eventos ocorrendo a muitas milhas de distância e vice-versa. A globalização se refere essencialmente ao processo de distanciamento entre tempo e espaço, na medida em que as modalidades de conexão entre diferentes regiões ou contextos sociais se enredaram através da superfície da Terra como um todo.

Já para Virgílio Arraes (2006), o processo de globalização

implica a integração de mercados, das estruturas produtivas e financeiras da economia global, engendra a feitura de regras comuns para disciplinar o intercâmbio e os fluxos de bens e serviços, de ativos financeiros, de informações e de pessoas, amplia o grau de interdependência mesmo em áreas tradicionalmente reservadas aos governos, como é o caso de segurança internacional (ARRAES, 2006. p. 85).

Zygmunt Bauman argumenta que

a globalização tanto divide como une; divide enquanto une - e as causas da divisão são idênticas às que promovem a uniformidade do globo. Junto com as dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do comércio e do fluxo de informação, é colocado em movimento um processo de “localizador”, de fixação no espaço (BAUMAN, 1999, p. 8).

Milton Santos traz um olhar mais pessimista sobre o processo capitalista. Conforme traz o geógrafo, observando os mitos difundidos para ganhos econômicos,

é como se o mundo se houvesse tornado, para todos, ao alcance da mão. Um mercado avassalador dito global é apresentado como capaz de homogeneizar o planeta quando, na verdade, as diferenças locais são aprofundadas. Há uma busca de uniformidade, ao serviço dos atores hegemônicos, mas o mundo se torna menos unido, tornando mais distante o sonho de uma cidadania verdadeiramente universal. Enquanto isso, o culto ao consumo é estimulado (SANTOS, 2000, p. 8).

Ainda para o autor, a perversidade do fenômeno de Globalização se relaciona ao comportamento competitivo, gerando uma evolução negativa da humanidade (SANTOS, 2000, p. 9). Tal posição antiglobalização do acadêmico brasileiro difere-se do atual discurso antiglobalista repetido por novos líderes globais, incluindo-se o atual chanceler brasileiro Ernesto Araújo e o presidente Jair Bolsonaro. A distinção entre os dois discursos reside no movimento antiglobalização fazer oposição aos aspectos capitalistas-liberais da globalização econômica (e da divisão do trabalho em nível mundial) e, a ideologia antiglobalista, associada a direita conservadora, se opor a

ideia de que está se consolidando, em nível global, uma hegemonia cultural totalizante pautada por valores progressistas, seculares e cosmopolitas, que são usualmente identificados com a agenda sexual de minorias, pautas ambientalistas e discursos de igualdade racial e de gênero (ESTADÃO, 2017).

Carlos Vainer explana sobre a Globalização, afirmando que

Há, porém, importantes divergências sobre a natureza e sentido deste processo: enquanto para alguns o que se assiste é a progressiva unificação do espaço global, simultaneamente causa e consequência da dissolução dos estados nacionais; para outros a globalização não é uma homogeneização, mas, ao contrário, é a extensão de um pequeno grupo de nações dominantes sobre o conjunto das praças financeiras nacionais (VAINER, 2002, p. 15).

No contexto do final do século XX e início do século XXI, segundo Rocha (2018, p. 134), a configuração do poder mundial se compreende pela hegemonia do capital e da hegemonia do Estado. O ciclo de acumulação capitalista com o dinheiro como expressão do poder acaba se refletindo na hegemonia do Estado. Para Rocha,

Os moldes da globalização neoliberal indicam o dinheiro como expressão de poder, ou seja, através da compra das mercadorias em âmbito internacional (comércio exterior), cessão de créditos, elaboração de acordos comerciais e políticas para o desenvolvimento pode-se projetar o “exercício da hegemonia” do Estado (ROCHA, 2018, p. 134).

No entanto, sob visão do direito internacional de Eduardo Matias (2005), a Globalização é um processo. Para ele, a Globalização ainda “é a intensificação da interdependência dos povos. É o movimento do mundo em uma determinada direção, a da criação de uma sociedade e de uma economia globais” (MATIAS, 2005, p. 107), que interferem na soberania do Estado, como será esmiuçado no item posterior.

Em uma vertente mais economicista, a globalização gira em torno das polêmicas relacionadas ao capital financeiro e as grandes corporações. Esse debate se resume a existência de uma economia global e do enfraquecimento do Estado-nação. Também das

discussões sobre as mudanças favoráveis ou desfavoráveis da “globalização na submissão dos lugares e do cotidiano de seus habitantes” (CASTRO, 2005, p. 216).

Ainda relacionando as ideias de Iná Elias Castro (2005) sobre o processo de Globalização, temos que

a ideia de globalização faz referência à profunda interdependência que rege as relações econômicas e políticas de qualquer país, pondo em evidência, diante do modelo de Estados soberanos, os sinais de aprofundamento das formas de cooperação e de organização das nações. Neste sentido, a cooperação internacional institucionalizada é um fenômeno que se consolida na atualidade. Esta cooperação reflete a necessidade de adaptação do modelo Estado nacional às novas forças e conflitos colocados nas relações que se dão na arena global (CASTRO, 2005, p. 263).

Sobre o processo e seus reflexos sobre a organização territorial e as novas escalas, Neil Brenner (2010) considera que

o ciclo mais recente da reestruturação do capitalismo em escala mundial, pós-anos 70, como a segunda maior onda de globalização capitalista, através da qual interdependências socioeconômicas globais estão sendo simultaneamente intensificadas, aprofundadas e expandidas, em estreita associação com a produção, a reconfiguração e a transformação da organização territorial concomitantemente, em escalas espaciais urbano-regionais, nacionais e supranacionais (BRENNER, 2010, p. 541).

Com o explicitado anteriormente, compreende-se que a Globalização se reflete principalmente nos aspectos e relações econômicas, do capitalismo financeiro e de seu forte apelo à construção de uma economia global, que pode implicar inclusive no rompimento das fronteiras nacionais, para alguns autores, resultando no desaparecimento do Estado-nação. Entretanto, Castro (2005) enxerga o atual modelo não como a extinção do Estado, mas como a emergência da cooperação e organização interestatal, refletindo em uma resposta dos Estados ao cenário internacional instalado.

A Globalização, atrelada ao fim da Guerra Fria, teve consideráveis efeitos no cenário político mundial, atingindo tanto as políticas domésticas dos países, como as externas. Segundo Ana Carolina Mauad (2011), essas modificações se refletiram também nas relações internacionais e

Todas essas transformações ocorreram de maneira muito acelerada após o esfacelamento da União Soviética, e a rapidez com que as alterações se deram foi em muito proporcionada pelo processo de globalização que, com as inovações tecnológicas dos meios de comunicação, fez que os eventos ocorridos no centro do sistema mundial afetassem a dinâmica das relações internacionais e das políticas domésticas em outras partes do mundo (MAUAD, 2011, p. 25).

Conforme apresentado o contexto mundial, as relações internacionais se atrelam à ótica da interdependência. De acordo com Keohane e Nye Jr. (1989), a interdependência

“significa dependência mútua. A interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países” (KEOHANE; NYE JR., 1989, p. 7 – tradução do autor).

Novas transformações ocorreram na estrutura do sistema mundial de poder após a Crise Financeira de 2008, classificada por autores como Sanahuja (2019) como o possível fim do período da Globalização. A chamada “crise do multilateralismo” torna-se evidente com acontecimentos como a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, avesso a acordos multilaterais, de Jair Bolsonaro, no Brasil, e o *Brexit*, movimento de saída do Reino Unido da União Europeia, juntamente com a escolha de Boris Johnson como primeiro-ministro britânico, além do “surgimento de forças políticas nacionalistas e de extrema-direita, e o questionamento da ordem liberal em que a globalização se baseou” (SANAHUJA, 2019, p. 62 – tradução do autor).

São postos em questão temas de consenso na ordem internacional liberal, como o livre comércio, os direitos humanos e a integração europeia, afrontando ainda a legitimidade da autoridade das organizações internacionais, destacando-se a Organização das Nações Unidas (SANAHUJA, 2019). Ademais, acordos internacionais que regulam práticas econômicas, sociais, ambientais são colocados em cheque ou abandonados, em alguns casos, como na saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, enfraquecendo o multilateralismo e a governança global em diferentes temáticas.

Não se podem omitir os centros de poder mundiais, no contexto de transformações políticas e geopolíticas nas duas primeiras décadas do século XXI, no qual se tem a ascensão da China como principal potência emergente, ameaçando a hegemonia econômica dos Estados Unidos, dando origem as chamadas guerras comerciais. Juntamente com a China, outras potências emergiram, formando o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), mas que enfrentam desaceleração recente de suas economias (CARVALHO; GUERRA, 2015).

Com o apresentado, a presente pesquisa visou compreender os novos padrões geopolíticos que se instalam nesse ambiente globalizado e em rápida transformação, compreendendo, assim, as formas de obtenção de poder nesse contexto, destacando o *soft power* e averiguando se o Brasil se projetou no cenário internacional com sua participação na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III).

2.2 O Estado na Globalização: atores e escalas no cenário internacional

O modelo atual de Estado soberano clássico (fundado sobre a noção de território, um dos três elementos constitutivos do Estado em direito internacional, ao lado do governo e da população) tem origem em 1648, com os tratados de Westfália, nos quais há reconhecimento externo do poder dos monarcas e a consolidação dos Estados soberanos na Europa. Com os tratados, foi afirmada a igualdade jurídica entre os Estados, sob princípio da soberania estatal, representando os primórdios da atual sociedade internacional.

A “Paz de Westfália” foi responsável pelo “nascimento de uma sociedade internacional marcada pela aceitação dos Estados de regras e instituições obrigatórias e pelo seu interesse comum em mantê-las” (MATIAS, 2005, p. 37), lançando bases para o atual modelo de Estado nacional soberano.

Para Castro (2005),

o nascimento do Estado definiu o marco da centralidade territorial e institucional do poder político. Esta é certamente a instituição política mais importante da modernidade, responsável pela delimitação do território para o exercício do mando e da obediência, segundo normas e leis reconhecidas como legítimas, sendo possível legalmente a coerção física em caso de desobediência (CASTRO, 2005, p. 111).

O Estado moderno é caracterizado por três elementos, segundo Claude Raffestin (1993): a população, o território e a autoridade. Entretanto, a Globalização transforma o conceito de Estado e da estrutura do poder mundial, alterando assim, a Geopolítica tradicional. O Estado deixa o posto de única representação política e de única escala do poder, contudo permanece como uma delas, com novas formas e funções, como será discutido a seguir. Dessa forma, de acordo com Becker (2001), é exigida “uma Geopolítica de negociação e arranjos políticos, entre os Estados e destes com a sociedade civil organizada” (BECKER, 2001, p. 303).

Para Matias (2005), o Estado é compreendido

como a ordem jurídica formada por um conjunto de regras e instituições cujo principal objetivo é reger a vida de determinada população em certo território. Nesse sentido, o principal poder do Estado é o de legislar ou, de forma mais ampla, seu poder de dizer o direito que se aplicará à sua população e a seu território (MATIAS, 2005, p. 24).

Segundo Castro (2005, p. 44), o Estado moderno se constitui como forma de organização do poder político distinto das formas predecessoras. O elemento central dessa diferenciação consiste na centralização do poder político, na afirmação do princípio da territorialidade, da obrigação política e na impessoalidade do comando político.

Uma das características inerentes ao Estado nacional é a soberania como direito. Embora não haja consenso na definição do conceito de soberania, Keohane (1992) coloca que a soberania significa que um Estado não está submetido a nenhum outro Estado e tem poderes plenos e exclusivos em sua própria jurisdição. Stanley Hoffmann diz que a “soberania é a situação de um Estado que não tem nenhum superior político, mas que é mesmo assim limitado pela lei internacional” (HOFFMANN, 1987 *apud* KEOHANE, 1992, p. 183).

O surgimento do termo soberania está associado com a formação do Estado moderno. Em um contexto da separação entre Igreja e Estado, amparada por doutrina de Thomas Hobbes e Nicolau Maquiavel, e a ascensão dos monarcas, as leis proviriam “da vontade humana, do soberano”. Dessa forma, Bodin (1993) definiu a soberania como “poder perpétuo e absoluto”, não subordinado a nenhum outro (MATIAS, 2005, p. 35).

A soberania pode ser classificada em soberania formal e soberania de fato (MATIAS, 2005, p. 78). A soberania formal significa que um “Estado tem supremacia legal sobre quaisquer outras autoridades em um determinado território e é legalmente independente de autoridade externa no exercício de sua autoridade, exceto naquilo em relação a que aceitou as obrigações da lei internacional” (KEOHANE, 1992, p. 183). Já a soberania de fato deve ser verificada a partir da autonomia real de um Estado, isso é, “a capacidade de resistir tanto às pressões internas quanto às pressões externas na adoção e na condução de suas políticas” (MATIAS, 2005, p. 78). Apesar do caráter soberano do Estado, este nunca teve o poder supremo ou total autonomia, já que sempre precisou fazer concessões políticas.

Quanto ao conceito de autonomia, temos que “seria uma noção que traduziria a capacidade relativa de um Estado de conduzir seus assuntos segundo suas necessidades e aspirações, sem ceder às pressões políticas e econômicas impostas pelo contexto internacional” (MATIAS, 2005, p. 91). Ou seja, o poder real para atingir seus objetivos de forma independente, algo quase impossível dado à interdependência.

Os cientistas políticos Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (1989) afirmam que vivemos na Era da Interdependência, para resumir em uma frase as mudanças políticas mundiais da atualidade. Mas o que isso significa? Para os autores, “a interdependência na política mundial refere-se a situações caracterizadas por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (KEOHANE; NYE JR., 1989, p. 7 – tradução do autor). Em outras palavras, é a dependência mútua dos atores no cenário internacional globalizado, no qual as transações têm efeitos recíprocos, não necessariamente simétricos, dos quais o poder pode ser projetado.

A interdependência sempre envolverá custos à autonomia do ator, uma vez que ela é substituída pela autonomia interdependente e não garante que haverá um benefício mútuo entre as partes dependentes (KEOHANE; NYE JR., 1989, p. 8).

O processo de Globalização trouxe modificações para a aplicação desses conceitos, uma vez que limitou a soberania de direito e a possibilidade da prevalência da autonomia em um cenário interdependente e, com isso, passa-se a contestar o poder no Estado frente a esse processo.

O cenário de interdependência atual pode ser comprovado, de acordo com Keohane e Nye Jr. (1989, p. 20) pelos múltiplos canais de comunicação representados pelos novos atores que surgem no sistema internacional, com o Estado perdendo seu monopólio, pela ausência de hierarquia temática, com as multinacionais e agências não-estatais com papéis igualmente importantes em negociações internacionais e, ausência de hierarquia na agenda, já que esses múltiplos atores interagem nesse contexto internacional. Além disso, em um contexto de interdependência complexa prevalente, não há uso de forças militares na resolução de questões entre governos. A interdependência reduz a capacidade dos governos de controlarem e responderem a eventos que perfazem seu interesse, dependendo das políticas internacionais acordadas na escala global.

Sobre a soberania, pode-se compreender suas alterações para se adaptar a realidade contemporânea. De acordo com Aprígio (2017, n.p.), “a soberania, como conceito e prática, é um processo que tem se desenvolvido ao longo do tempo e que deve responder as demandas da atualidade”.

Bertha Becker (2001) discute que “a soberania é afetada tanto em sua face externa, questionada pelo poder econômico e financeiro, quanto em sua face interna pela tendência atomizante produzida por enclaves econômicos e territorialidades políticas diretamente articuladas ao espaço transnacional” (BECKER, 2001, p. 297).

Entretanto, segundo Becker (2001), múltiplas razões negam o fim do Estado e do sistema de Estados. Primeiro porque, de acordo com a autora, o novo esquema de acumulação é resultado de um processo social e político estabelecido pelo Estado. Segundo, “o Estado garante o direito de propriedade e realiza a gestão da moeda e do mercado de trabalho necessário à reconversão produtiva. Terceiro, o sistema de Estados assegura a distinção necessária entre Estados para a troca desigual” (BECKER, 2001, p. 298). Assim sendo, não se trata do fim do Estado, “mas de uma mudança em sua natureza, e seu papel, entendendo-se que ele não é uma forma acabada, é um processo” e a situação reflete “um ajustamento da

espacialidade do sistema para sua permanência” (BECKER, 2001, p. 298). Ainda acrescenta-se que “o Estado não é mais a única representação do político nem a única escala de poder, mas certamente é uma delas, mantendo-se ainda, embora com novas formas e funções” (BECKER, 2001, p. 299).

O Estado foi essencial para a consolidação do Capitalismo e da Globalização. Contudo, com o tempo, no Capitalismo o Estado passa a ser visto como entrave para seu livre desenvolvimento e, dessa forma, deveria apenas fornecer a estrutura legal necessária para a manutenção da economia e garantir a proteção das liberdades civis fundamentais. Isso porque seria “grande demais para a maior parte de suas [...] funções administrativas e pequeno demais no que se refere às funções de governo e tutela do processo de internacionalização da economia e de interdependência” (MATIAS, 2005, p. 147).

No contexto da Globalização, os Estados soberanos e iguais podem ser considerados ficção jurídica, já que na prática, não há simetria de poder, visto que os Estados “potências” exercem pressão sobre Estados fracos e influenciam em seu comportamento internacional (MATIAS, 2005). Ou seja, com a Globalização, a perda de poder de controle ou de autonomia se agrava, já que os Estados se tornam mais interdependentes no cenário das relações internacionais e, nem o Estado mais poderoso está livre de influências exteriores.

Porém, ressalta-se novamente que a globalização não é sinônima da morte do Estado, uma vez que permanece como o principal ator das Relações Internacionais, e ressalta-se a necessidade de adaptação de sua autoridade e do modelo nacional de Estado frente aos novos desafios que surgem nas relações em arena global. O próprio Estado participa dessas mudanças ao produzir seu direito interno e o direito internacional. Eles

são *partners* do processo de globalização e (...) eles constituem ainda a garantia dos instrumentos políticos que as sociedades civis dispõem, nas escalas local e regional, para controlar os conflitos imanentes à natureza individualista e apropriadora do capitalismo ocidental e para intervir no seu território (CASTRO, 2005, p. 89).

No contexto explicitado,

os Estados, ricos ou pobres, devem confrontar-se com imposições externas e internas que exigem reformas e adequações para atender às novas exigências e aos compromissos assumidos em nome das solidariedades regionais e para satisfazer a pressões das suas sociedades civis sobre a variedade e qualidade dos seus serviços (CASTRO, 2005, p. 118).

Apesar das tentativas de regulação internacional, os Estados nacionais, quando contrariados, costumam “recorrer ao conceito de soberania para defender o que por eles é considerado questões internas, ou seja, seus interesses” (CASTRO, 2005, p. 274). A soberania

formal “não é ameaçada nem pela interdependência internacional nem por acordos internacionais aos quais um Estado adere: com efeito, é uma propriedade de um Estado soberano ter autoridade para aderir a acordos que limitam sua liberdade legal de ação” (KEOHANE, 1992, p.183). A vinculação do Estado a um tratado é baseado na própria vontade do Estado, em sua soberania, que, desse modo, não é afetada. Em outras palavras, a vinculação a obrigações internacionais reflete a vontade soberana do Estado.

Iná Castro ainda complementa que apesar da Globalização e seus efeitos, “não é possível pensar no Estado-nação sem mudanças, mas, ao mesmo tempo, ainda não surgiu outro modelo institucional para substituí-lo, portanto não é possível também afirmar a sua superação e deixar de pensar nele” (CASTRO, 2005, p. 220).

As pressões internas e externas sobre o Estado fizeram com que sua autonomia fosse restringida e distribuída a inúmeros novos atores, que passam a compor a nova agenda internacional, inclusive com novas temáticas, tornando “mais complexa a diferenciação entre política interna e externa, além de aumentar a necessidade de resoluções rápidas para entraves internacionais” (PAIVA; SCOTELARO, 2010, p. 94). Para Ana Carolina Mauad (2011, p. 25), “um fator importante da globalização é a ampliação e a intensificação das possibilidades de contatos entre diferentes atores”, dos quais podemos destacar empresas, partidos políticos, organizações não governamentais (ONGs), universidades, sociedade civil e governos locais.

2.2.1 Escalas e Atores na Globalização

Com o fenômeno anteriormente discutido da Globalização, nas últimas décadas, as inter-relações entre as escalas geográficas se diversificam e emergem na análise nacional e internacional sob o olhar geopolítico e das relações internacionais, sendo que para o estudo de caso deste trabalho foi feito um olhar necessário sobre todas as escalas, destacando-se a relação entre as escalas global, no que se refere às cúpulas e a inserção dos regimes internacionais e, a nacional, no estudo da questão urbana na política externa brasileira. Dessa forma, no citado contexto, as escalas de análise são requalificadas e se ater a um recorte único produz análises incompletas. Nesse sentido, Matias (2005) afirma que

o novo modelo de organização da sociedade não é mais exclusivamente nacional e internacional, é também transnacional e, em alguns casos, supranacional. Esses aspectos somados dão origem a um novo paradigma, o da sociedade global, resultante de um contrato social renovado e de uma nova forma de soberania (MATIAS, 2005, p. 25).

Um aspecto importante na discussão é a questão escalar, da mediação entre a escala global com outras escalas. Para John Agnew (2002),

A ideia de escala geográfica é a análoga a ideia de “níveis de análises”, em que uma escala ou outra é considerada chave para explicar um dado fenômeno. A doutrina de “redução” pressupõe que o mais baixo nível é sempre o melhor, enquanto a “holística” pressupõe que o todo é sempre maior que a soma das partes e que as escalas geográficas mais abrangentes são sempre as melhores (AGNEW, 2002, p. 201 – tradução do autor).

Ambas perspectivas produzem análises incompletas. Ou seja, “a geografia política que privilegia apenas uma dessas escalas, em detrimento de outras, será necessariamente incompleta” (CASTRO, 2005, p. 40). Iná Castro ainda afirma que a “globalização não homogeneizou o mundo, mas requalificou escalas de identidade” (CASTRO, 2005, p. 221).

O cenário de Globalização alterou as configurações espaciais, gerando “tensões na disputa de interesses políticos nas novas escalas concorrenciais àquela do Estado nacional” (CASTRO, 2005, p. 224). Ainda de acordo com Castro (2005, p. 224),

No nível subnacional, a sociedade civil é chamada cada vez mais a se organizar e tentar criar soluções para problemas imediatos, reorganizando seus espaços do cotidiano, reconfigurando politicamente os lugares, criando novas escalas e alterando a própria agenda política do Estado; no plano internacional, os próprios Estados se organizam e buscam criar novas instituições que permitam a interlocução supranacional” (CASTRO, 2005, p. 224).

Sobre a análise das diferentes escalas postas, socialmente produzidas e dinâmicas, tem-se que, no modelo de Globalização, “as ações políticas locais são sempre determinadas pelos vetores da escala global, devendo-se concentrar nela as questões e as indagações para as pesquisas, mesmo que o objetivo seja compreender as esferas do cotidiano” (CASTRO, 2005, p. 82). Ou seja, “o que está ocorrendo na escala global tem efeitos mais diretos na configuração das formas locais de ação política coletiva do que ocorre no próprio Estado” (CASTRO, 2005, p. 82).

Quanto ao termo “ator”, utilizado nas Relações Internacionais e na Geopolítica, Claude Raffestin (1993) considera atores todos aqueles que influenciam e produzem o Sistema Internacional, além do território e suas políticas, desde o Estado, as empresas, as organizações e os indivíduos. Em suas palavras, argumenta que

o Estado está sempre organizando o território nacional por intermédio de novos recortes, de novas implantações e de novas ligações. O mesmo se passa com as empresas ou outras organizações, para as quais o sistema precedente constitui um conjunto de fatores favoráveis e limitantes. O mesmo acontece com um indivíduo que constrói uma casa ou, mais modestamente ainda, para aquele que arruma um apartamento. Em graus diversos, em momentos diferentes e em lugares variados,

somos todos atores sintagmáticos² que produzem "territórios" (RAFFESTIN, 1993, p. 152).

O cenário globalizado vem impondo uma reestruturação nos sistemas sociais, econômicos e políticos da atualidade, o que aflora a escala global como objeto de análise para a geografia. Apesar de sua importância para a compreensão da nova sociedade global, a escala global, segundo Castro (2005), não pode ser excludente em relação às outras, já que não explica em sua totalidade as outras escalas.

Na escala do global, em um contexto político mundial cada vez mais complexo, as relações vão além da capacidade do Estado, surgem novas teorias sobre cooperação internacional e interdependência no campo da Geografia Política. No mundo interdependente, os Estados desenvolvem dependência mútua, todos inseridos em um sistema no qual há possibilidade maior de situações ocorridas em um Estado, afetarem outro Estado ou atores em países diferentes. Com a expansão das atividades transnacionais, há intensificação da interdependência estatal e o uso da força não seria útil para resolver muitos problemas. A interdependência não implica em benefícios mútuos, as “relações de interdependência sempre envolverão custos, uma vez que a interdependência restringe a autonomia” (KEOHANE; NYE JR., 1989, p. 9).

Dessa forma,

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

Em vista disto, a cooperação internacional possibilita aos Estados atingirem seus objetivos pela coordenação de políticas com seus parceiros e com os novos atores que surgem com a Globalização e a interdependência, facilitando sua atuação. A divisão da soberania entre os novos atores em questões vitais leva à erosão do poder unitário do Estado-nação em troca de sua manutenção.

No atual regime global, emergem na hierarquia mundial as organizações supranacionais, os acordos internacionais e as convenções diplomáticas na regência das

² Atores Sintagmáticos, para Raffestin (1993), são aqueles que realizam determinadas ações na produção de territórios. Dessa forma, “todas as organizações, da família ao Estado, passando pelos partidos, pelas igrejas e as empresas, são atores sintagmáticos” (RAFFESTIN, 1993, p. 40).

políticas. Um dos atores mais relevantes para a análise geográfica do contexto internacional são as instituições multilaterais. Assim, são criadas as instituições multilaterais,

necessárias para resolver problemas que os Estados não conseguem resolver senão pela cooperação. Essa necessidade tem resultado em uma série de acordos pelos quais os Estados buscam regulamentar os assuntos que lhe são comuns, em áreas tão diversas como a preservação ambiental e a proteção dos direitos humanos (MATIAS, 2005, p. 227).

Mesmo os Estados mais poderosos, “acabam descobrindo que, para conseguir a ação desejada por parte de seus parceiros, precisam participar de acordos internacionais que limitam a própria liberdade legal de ação” (KEOHANE, 1992, p. 183). Tais acordos ameaçam não a soberania formal dos governos, mas, sim, a sua autonomia.

Segundo Keohane (1992), “as regras de uma instituição multilateral são adequadas aos interesses de um país em desenvolvimento, este pode muito bem se beneficiar tanto das limitações impostas às ações dos países poderosos como do fluxo de informações que resultam do regime internacional” (KEOHANE, 1992, p. 187). Contudo, os Estados mais fracos e vulneráveis têm sua autonomia e soberania operacional ameaçadas ao se submeterem a acordos internacionais, já que “a aceitação de limites na soberania operacional também não significa necessariamente adquirir influência sobre instituições multilaterais” (KEOHANE, 1992, p. 184).

Com a emergência, a partir dos anos 1970 de inúmeras temáticas tratadas pela agenda internacional,

não só questões tradicionalmente estatais estavam em foco, mas assuntos plurais que agora permeiam o cenário internacional, tais como: a garantia dos direitos humanos, a atuação de organizações não-governamentais, a ação política de unidades subnacionais, todos com importantes impactos internacionais” (PAIVA; SCOTELARO, 2010, p. 93).

Outra escala no estudo das Relações Internacionais e da Geopolítica que despertou maior atenção na hierarquia espacial no contexto de consolidação da Globalização foi a escala regional, composta pelos blocos regionais. O bloco regional “é composto de unidades econômicas e políticas que, na figura do Estado, buscam integrar-se em blocos de cooperação entre nações, dando origem à formação de blocos regionais multinacionais” (PIRES, 2015, p. 119). Seus objetivos consistem, principalmente na “remoção de barreiras de comércio entre os países participantes e a busca de mecanismos de cooperação e coordenação entre eles” (PIRES, 2015, p. 120).

Embora os objetivos essencialmente econômicos dominem a agenda regional, outras temáticas são debatidas e aplicadas regionalmente. Por exemplo, no Mercosul, há “o

desenvolvimento de programas e projetos de cooperação, os Estados Partes identificam e atualizam distintas áreas temáticas consideradas como prioritárias” (MERCOSUL, 2018)³.

Os atores regionais “exercem influência sobre seus respectivos governos nacionais para que alterem sua agenda a tal ponto que os interesses regionais possam ser buscados por meio da própria política externa” (PAIVA; SCOTELARO, 2010, p. 100). Contudo, o grau de autonomia cedido às regiões varia entre os Estados-nação, já que é uma opção desses.

A escala local tem grande relevância no estudo da Geografia Política, segundo Castro (2005), isso porque é necessária para a compreensão do território como arena de interesses de diferentes tipos de atores sociais. Além disso, na Globalização, “mesmo a escala mais local tem hoje possibilidades de articulação global” (CASTRO, 2005, p. 241).

Sua importância para o estudo da Geografia Política também ocorre porque a escala local é a escala da vivência do cotidiano no território, isto é, “naquele das relações de proximidade, de oferta e acesso aos serviços que tornam o direito uma prática social real” (CASTRO, 2005, p. 134). Além disso, a escala local envolve desde a “visibilidade de um espaço político de ação das organizações da sociedade civil até as decisões concretas que resultam em políticas públicas que impactam o território e a vida do cidadão” (CASTRO, 2005, p. 134).

A entrada de novos atores, operando nas mais diversas escalas geográficas, atuantes em áreas antes restritas somente ao Estado é denominada governança. O fenômeno da Globalização altera o papel dos atores não estatais no cenário internacional, tornando-os mais autônomos e interdependentes. Esses novos atores capazes de criar poder ampliam suas influências com a Crise de 2008. De acordo com Campolina e Diniz (2014, p. 639),

entre esses atores destacam-se as empresas multinacionais, os cartéis (a exemplo da OPEP), as ONGs e os movimentos sociais. Com a crise internacional de 2008, a atuação de algumas dessas organizações ampliaram suas influências, a exemplo do poder crescente das agências de classificação de risco e das grandes empresas de contabilidade.

Com o visto, o cenário da Globalização faz emergir atores, que não o Estado, com maior relevância no contexto internacional, como ONGs, organizações regionais, governos locais e empresas multinacionais, pautando além das tradicionais escalas internacionais e nacionais, no estudo das Relações Internacionais, também as escalas regionais e locais. Esse

³ Exemplos de áreas consideradas prioritárias pelo Mercosul são: saúde, educação, meio ambiente, gênero, comércio intrarregional, integração produtiva, agendas urbanas, entre outros.

cenário instalado a partir do final do século XX vem sofrendo transformações na segunda década do século XXI, com a Crise de 2008, que alterou as relações de poder na ordem internacional, com a ascensão de novas potências, elevando críticas ao multilateralismo advindos principalmente de correntes nacionalistas em diversos países, mas que ainda não foram capazes de pôr fim a agenda internacional vigente.

2.3 Mudanças na Agenda Internacional, Governança Global e a Organização das Nações Unidas

Após o fim da Guerra Fria, temas antes tratados na política interna das nações ascenderam na agenda internacional, sendo abraçados pelas organizações internacionais (destacando-se a ONU), e temáticas como dos direitos humanos e do meio ambiente, assumindo relativa importância e com certo detrimento de discussões sobre conflitos militares. De acordo com Matilde de Souza (2005, p. 7),

O fim da Guerra Fria certamente abriu espaço para que muitas questões, até então marginais nas relações internacionais, se tornassem alvo de preocupações mais explícitas por parte dos atores relevantes da sociedade internacional.

Para Aprígio (2017), nesse contexto

A política internacional deixou de se centrar única e exclusivamente em aspectos de poder – *high politics* –, que definiam o jogo de forças e as grandes estratégias de segurança internacional. Ao contrário, abre-se espaço a um maior pragmatismo em termos de agenda. Uma agenda que se distingue pela mudança contínua, uma característica que decorre da própria natureza do meio internacional, englobando temas econômicos, sociais, ambientais, etc. – *low politics*” (APRIGIO, 2017, n.p.).

Autores também embasam essa questão. Eiiti Sato (2000) explica que desde o final do século XX, a agenda internacional se apresenta de forma diferenciada, deixando de existir uma separação entre *high politics* e *low politics*, extinguindo a antiga hierarquia de temas, com novas temáticas ganhando destaque, como meio ambiente, narcotráfico, as novas bases da competitividade internacional, direitos humanos, conflitos étnico-religiosos, entre outros. Ainda de acordo com Sato (2000), “as questões relativas à segurança estratégica não deixaram de ocupar posição de destaque, mas passaram a ser vistas de modo cada vez mais integrado a esses novos temas da agenda internacional” (SATO, 2000, p. 139).

As novas temáticas abordadas na agenda internacional, tão relevantes quanto questões de segurança, passam a englobar questões sociais e ambientais, direitos humanos e o meio ambiente, conceitos como desenvolvimento sustentável ganham destaque e, há uma intensa relação entre os temas emergentes. Segundo Souza (2005),

Essas temáticas ganharam maior espaço na agenda internacional entre o final dos anos de 1980 e meados dos anos de 1990. Parece não haver controvérsias de que a temática inaugurou, de forma mais visível, a introdução de questões sociais no debate em âmbito global. O que tornou relevante, na perspectiva das questões sociais, é a relação que se estabeleceu entre meio ambiente e desenvolvimento e meio ambiente e direitos humanos (SOUZA, 2005, p. 8).

A Globalização, que “implica a integração dos mercados, das estruturas produtivas e financeiras da economia global, engendra a feitura de regras comuns para disciplinar o intercâmbio e os fluxos de bens e serviços, de ativos financeiros, de informações e de pessoas”, também contribui para uma ampliação da interdependência internacional e isso também ocorre em “áreas tradicionalmente reservadas aos governos, como é o caso de segurança internacional” (ROCHA, 2006, p. 85).

A hierarquização das temáticas, como dito anteriormente, perde força com o fim do ambiente conflituoso da bipolaridade ideológico-militar da Guerra Fria e há atenuação dos assuntos de segurança militar nacional e internacional e a abertura de espaço para uma agenda socioespacial global. Rafael Duarte Villa (2005) destaca essa conjuntura, em que

a agenda internacional inclinou-se a ser menos hierarquizada, posto que o recuo da excessiva preocupação com assuntos de segurança nacional e internacional de natureza militar abriu brechas teóricas e institucionais para questões da agenda social global que, se bem eram pensadas e discutidas durante aquele período, ainda não tinham o suficiente destaque na ação internacional dos Estados ou de seus *policymakers* (VILLA, 2005, p. 156).

A agenda internacional permanece em constante mutação, de acordo com as condicionantes do próprio ambiente globalizado, dos atores em contínua transformação, além de modificações dos padrões econômicos e sociais, é o que defende Eiiti Sato (2000). Se aprofundando na temática, ainda ressalta que

Mudanças tecnológicas, por exemplo, em um curto espaço de tempo, podem alterar fluxos comerciais e financeiros tornando um grande negócio de hoje uma atividade econômica inviável amanhã. Disponibilidade de mão de obra e de recursos naturais deixaram de ser, a médio prazo, garantias para as nações. Mesmo estruturas industriais maduras, para não serem ultrapassadas, precisam modernizar-se continuamente tanto do ponto de vista tecnológico quanto administrativo. Essas mudanças, obviamente, não ocorrem de maneira uniforme. Países e regiões não se transformam na mesma direção e quando, porventura, o sentido das mudanças pode ser considerado semelhante, a velocidade com que esse processo ocorre difere substancialmente de lugar para lugar. Além disso, fatores mais difíceis de serem percebidos e quantificados como os de base cultural e étnica podem combinar-se de muitas maneiras, em geral imprevisíveis, produzindo fatos e circunstâncias que condicionam a agenda internacional (SATO, 2000, p.138).

Para explicar o fenômeno da entrada de novos atores, nas diferentes escalas, formando uma nova agenda internacional, assim como a revisão dos poderes do Estado no

cenário de Globalização, é necessária a compreensão dos conceitos de governança e governabilidade.

O termo “governança”, aplicado ao contexto dessa pesquisa, refere-se, de acordo com Eli Diniz (1996, p. 13), à

capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesses. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Já a governabilidade, ainda segundo Diniz (1996, p. 12)

refere-se às condições sistêmicas mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade, tais como as características do sistema político, a forma de Governo (parlamentarismo ou presidencialismo), as relações entre os poderes (maior ou menor assimetria, por exemplo), os sistemas partidários (pluripartidarismo ou bipartidarismo), o sistema de intermediação de interesses (corporativista ou pluralista), entre outras. A propósito, cabe lembrar que não há fórmulas mágicas para garantir governabilidade, já que diferentes combinações institucionais podem produzir condições favoráveis de governabilidade.

De acordo com Lorenzetti e Carrion (2012), “a governança tem legitimidade apenas se aceita pela maioria ou, pelo menos, por aqueles diretamente afetados, enquanto o governo (ou governabilidade) pode operar mesmo diante da oposição” (LORENZETTI, CARRION, 2012, p. 722).

A governança não é sinônimo de governo ou de Estado e, por conta disso, abarca uma série de atores, exercendo influência nas políticas e gestão do território, acomodando interesses conflitantes ou convergentes, tanto nas escalas locais, nacionais ou globais. Para Lorenzetti e Carrion (2012, p. 722), o termo vem sendo utilizado para referência em questões como a democracia, o desenvolvimento e a globalização, todos envolvendo uma série de atores.

No cenário de globalização e da interdependência instalada, ramificado a ideia de governança, surge o conceito de governança global, como uma tentativa de estabelecimento de uma agenda para a política mundial, visando a resolução de problemas coletivos. Conforme o relatório “*Global governance and global rules for development in the post-2015 era*”, do Comitê para Política de Desenvolvimento da ONU, a governança global

abrange as instituições, políticas, normas, procedimentos e iniciativas através dos quais os estados e seus cidadãos tentam trazer mais previsibilidade, estabilidade e

ordem às suas respostas aos desafios transnacionais (UN, 2014, p. 3 – tradução do autor).

O relatório (UN, 2014, p. 3) ainda acrescenta que

embora a importância da governança global tenha sido reconhecida, estamos testemunhando a crescente necessidade de administrar os problemas globais de forma mais eficaz, em face do aumento da interdependência. A governança global efetiva não pode ser alcançada sem uma efetiva cooperação internacional. Além de ser uma manifestação de solidariedade internacional, a cooperação internacional é um meio de promover interesses comuns e valores compartilhados e reduzir as vulnerabilidades geradas pelo aumento da interdependência. É também uma obrigação legal. Já em 1945, os Estados membros das Nações Unidas reconheceram a centralidade da “cooperação internacional na solução de problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e na promoção e incentivo ao respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção. quanto a raça, sexo, idioma ou religião” (*United Nations, 1945, Article III* – tradução do autor).

Em poucas palavras, o relatório acima citado assinala a importância da cooperação interestatal para a efetivação da governança global, visando solucionar problemas comuns à sociedade global, além do necessário compromisso assumido pelos países, na formação da instituição, para a cooperação, garantindo respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Convém ainda conceituar Regimes Internacionais sob a visão de Krasner (1995), importante referência neste assunto. Para este autor, “os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área de assunto” (KRASNER, 1985, p. 2 – tradução do autor). Segundo Antonio Rocha (2006), o conceito de regimes internacionais é usado

para analisar a extensão e o modo como processos políticos internacionais exerceram influência sobre sociedades específicas, aproximando ocorrências internas e externas e contribuindo para ampliar a porosidade das fronteiras no atual contexto internacional. Assim, criaram-se e consolidaram-se regimes internacionais em áreas tais como segurança, não-proliferação de armas de destruição em massa, finanças internacionais, direitos humanos, meio ambiente, entre tantas outras (ROCHA, 2006, p. 88).

A participação em regimes internacionais, conforme o autor,

trata-se, com efeito, de muito mais do que o resultado de um cálculo de custo e benefício que leva em conta expectativas de perdas e ganhos ao se decidir assumir o compromisso de fazer valer, no plano interno, normas aplicáveis também em jurisdições de outros estados. Participar de regimes é simultaneamente um ato constitutivo da personalidade de um país e uma forma de tentar interferir no curso dos acontecimentos na esfera internacional” (ROCHA, 2006, p. 76).

Comparando as conceituações de governança e de regimes internacionais, temos que “os regimes estão abarcados no conceito de governança, e o regime internacional tem um

grau de institucionalização maior que a governança, na medida em que foca em arranjos formais específicos” (GONÇALVES; INOUE, 2017, p. 31). Além disso, Gonçalves e Inoue (2017, p. 32) ressaltam que “nos regimes, as expectativas dos atores convergem para regulamentar e gerenciar atividades de áreas claramente delimitadas. Na governança global, trata-se de um processo de acomodação de consensos, mas também de conflitos e divergências”.

2.3.1 Organização das Nações Unidas (ONU)

A Organização das Nações Unidas irrompeu desde sua criação como a representante máxima do conceito de governança global. Foi criada em 24 de outubro de 1945, após o final da Segunda Guerra Mundial, substituindo a Liga das Nações. De acordo com Paulo Esteves e Camila Seixas (2005), a ONU foi criada com a responsabilidade de assegurar a paz mundial, a segurança internacional e a proteção dos direitos humanos no seio da Sociedade de Estados. Nas palavras dos autores,

a partir da construção de um sistema de segurança coletiva que observasse a distribuição assimétrica de poder na arena internacional e da institucionalização dos direitos humanos como indicação aos Estados nacionais de sua responsabilidade quanto à proteção de seus cidadãos, a Sociedade de Estados engendrou as condições necessárias à criação de uma estrutura organizacional – a Organização das Nações Unidas – dotada de um mandato dúplice: a manutenção da paz e da segurança internacionais e a proteção aos direitos humanos – em outras palavras, a preservação da ordem e da estabilidade e o atendimento a demandas cosmopolitas no interior da Sociedade de Estados (ESTEVEVES; SEIXAS, 2005, p. 90).

Devido às mudanças ocorridas no cenário mundial, principalmente após o fim da Guerra Fria e com a chamada Nova Ordem Mundial, em um contexto adverso à criação da organização, diversos atores internacionais clamam pela reforma da ONU. É o que defende o Brasil, atestado por autores do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, como Guilherme Schmitz e Rafael Rocha (2017, p. 16), ao afirmarem que “a realidade do início do século XXI é muito distinta do contexto no qual a organização foi criada, e evidencia a necessidade de uma ampla reforma na ONU e nos processos de governança global como um todo”.

A reforma da ONU possibilitaria situar a instituição no século XXI, com a emergência de novos atores e potências. Evocando Schmitz e Rocha (2017, p. 16), temos que

a legitimação das Nações Unidas, na atualidade, passa por maior permeabilidade e participação de “novos” atores da cena global, seja pela reorganização de responsabilidade de competências das grandes, médias e emergentes potências nos mais diversos órgãos da instituição, seja pela crescente influência de atores não estatais nas relações internacionais.

Outros autores, como Virgílio Arraes (2006) também ressaltam a reforma da ONU e de seu Conselho de Segurança como questão de legitimidade e visa refletir a realidade internacional do começo do século XXI. Além disso, “a revitalização do sistema das Nações Unidas seria essencial para estabelecer uma nova governança global capaz de promover um desenvolvimento humano sustentável” (MARTINE, 2014, n.p.).

A conjuntura contemporânea da Organização das Nações Unidas atesta a assimetria de poder internacional, por meio do desequilíbrio de poder entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança (CS). A Assembleia Geral apenas dá recomendações ao Estado, enquanto o CS tem caráter mandatário. “A capacidade de a Assembleia Geral fazer cumprir suas decisões é também bastante reduzida, se comparada aos recursos à disposição do Conselho, pois depende da disposição dos Estados para acatar tais recomendações” (ESTEVEES; SEIXAS, 2005, p. 93).

Sobre o Conselho de Segurança, Virgílio Arraes (2006) afirma que este é

constituído por 15 Estados, dos quais cinco dispõem de assento fixo com poder de veto – Estados Unidos, Rússia, China, França e Grã-Bretanha -, enquanto os outros dez têm mandato de dois anos, distribuído de acordo com critérios geopolíticos – cinco para África e Ásia; dois para América Latina e Caribe; e três para a Europa: um para a parte leste e dois para a parte ocidental (ARRAES, 2006, p. 26).

A organização responsável por assegurar a simetria de poder e a igualdade jurídica entre os Estados acaba reconhecendo as assimetrias e a supremacia das potências hegemônicas na manutenção da ordem internacional. Consoante a Esteves e Seixas (2005), temos que

os Estados reconhecem a igualdade jurídica de seus pares e a diplomacia como instituição chave para o relacionamento internacional. Por outro lado, a estrutura e a dinâmica do Conselho de Segurança são informadas por instituições internacionais que reconhecem a assimetria de poder entre os Estados nacionais e o papel central das grandes potências na manutenção da ordem internacional. [...] cabe observar que sua dinâmica encontra-se fundada na compreensão da centralidade da balança de poder para a estabilidade internacional e na guerra como instrumento de manutenção da ordem (ESTEVEES; SEIXAS, 2005, p. 93).

Outro destaque das atribuições da Organização das Nações Unidas é o das conferências temáticas internacionais, que serão tratadas no tópico, norteadoras da nova agenda internacional do pós-Guerra Fria.

2.3.2 Direitos Humanos na Agenda Global

Há cada vez mais uma valorização do indivíduo como sujeito de direitos e obrigações no plano internacional. Isso resulta na “criação de regras internacionais,

transnacionais e até mesmo supranacionais que ganham espaço a cada dia e muitas vezes é protegido por jurisdições que fogem ao controle individual dos Estados” (MATIAS, 2005, p. 228).

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

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

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

A partir desta declaração, inúmeros novos instrumentos internacionais de aprofundamento dos direitos estabelecidos foram constituídos pela ONU, bem como alguns direitos civis, culturais, políticos, econômicos e sociais. Segundo Cademartori e Santos (2016, p. 6), “esses direitos, comumente chamados de direitos de segunda geração ou dimensão⁴, resultam das consequências geradas pela industrialização: os graves problemas sociais e econômicos”. Dentre os direitos de segunda geração, se enquadram o direito ao desenvolvimento e a moradia, ou seja, dizem respeito também aos assentamentos humanos com qualidade social, econômica e ambiental sustentáveis idealizados pelo Programa e Conferências Habitat. Na atualidade, a distinção entre as gerações de direitos humanos perdeu força.

Com o visto, compreende-se as transformações no cenário internacional refletidas nas agendas internacionais, principalmente as conduzidas pela Organização das Nações Unidas, assim como o crescimento da relevância na escala internacional de temáticas anteriormente tratadas na escala nacional. Além disso, observa-se a formação de regimes internacionais e governança internacional, perpassando por inúmeras áreas, destacando-se aqui as temáticas sociais e ambientais. Dado o contexto, há reflexos de tais transformações no

⁴ Os direitos humanos de primeira geração dizem respeito às noções de liberdade, de segunda geração, igualdade ou oportunidades iguais a todos os cidadãos e os de terceira geração remetem à fraternidade e à colaboração entre a sociedade civil (CADEMARTORI; SANTOS, 2016).

quadro político internacional, com o redesenho das Relações Internacionais, Geopolítica e diplomacia, calcadas principalmente em estratégias contemporâneas para obtenção de poder.

2.4 Geopolítica contemporânea, diplomacia e estratégias de poder no pós-Guerra Fria

Para explicar o novo cenário instalado e discutido nos itens anteriores, buscou-se compreender as teorias das Relações Internacionais, da Geografia e da Geopolítica. As Relações Internacionais apresentam diversas teorias, sendo as hegemônicas a teoria realista, calcada no poder e no conflito entre os Estados e a teoria liberal, que defende ideias de cooperação interestatal e que, por sua vez, ramificou-se nas teorias idealista, funcionalista, institucionalista e de interdependência complexa. Optou-se pela utilização, frente à compreensão das relações internacionais estudadas, da teoria da interdependência complexa, inserida na teoria liberal.

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

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

Dessa forma,

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

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

São criadas instituições internacionais, como a Organização das Nações Unidas e suas ramificações,

necessárias para resolver problemas que os Estados não conseguem resolver senão pela cooperação. Essa necessidade tem resultado em uma série de acordos pelos quais os Estados buscam regulamentar os assuntos que lhe são comuns, em áreas tão diversas como a preservação ambiental e a proteção dos direitos humanos (MATIAS, 2005, p. 227).

O Sistema das Nações Unidas se coloca como o instrumento de maior alcance para a cooperação internacional a favor do desenvolvimento e, “como ator da cooperação para o desenvolvimento, o sistema das Nações Unidas constitui um sistema multilateral que possibilita a canalização da ajuda e da assistência técnica aos países pobres” (CASTRO, 2005, p. 272). As instituições filiadas ao sistema das Nações Unidas realizam ações específicas através de projetos, além de pressionar governos, especialmente dos países em desenvolvimento, para adotarem as políticas internacionais por elas promovidas, “adotando a persuasão através da ameaça de sanções ou de boicotes” (CASTRO, 2005, p. 272).

A Organização das Nações Unidas sofreu inúmeras críticas sobre sua pífia atuação em momentos de escalada de conflitos civis e internacionais. Contudo, não se pode negar os sucessos da instituição, principalmente no que tange aos objetivos sociais, acordados em conferências temáticas internacionais, propagadas desde sua fundação. Nas palavras de Rafael Duarte Villa (2005),

a ONU não conseguiu estabelecer um mecanismo de segurança coletiva (ou eliminar o “flagelo” da guerra entre os Estados, como reza a Carta de São Francisco), mas em compensação conseguiu desenvolver objetivos sociais (em torno de direitos humanos, refugiados, organização de conferências sociais globais) de uma maneira muito mais eficaz (VILLA, 2005, p. 159).

Sob perspectiva da ONU,

uma conferência teria por finalidade a mobilização e a conscientização de governos e entidades da sociedade civil para tratar de questão específica, por meio do estabelecimento de prescrições que embasariam posteriormente a ação de cada país. Por meio dela, haveria a possibilidade de compartilhar experiências e propostas e de buscar consensos, a fim de propiciar maior eficiência à execução das medidas. Além disso, o firmamento de compromissos morais perante a comunidade internacional pelos países participantes e o acompanhamento da ONU em relação à evolução das situações nacionais (ARRAES, 2006, p. 8).

Sobre as conferências da ONU em temas sociais e ambientais, na opinião de Matilde de Souza (2005),

parece impossível que encontros promovidos por uma mesma organização internacional não estimulem, no processo de discussão de temas inter-relacionados,

convergências em torno de uma compreensão mais ou menos consensual a respeito dos principais problemas que afligem a humanidade nesses tempos, aí incluindo-se aspectos relacionados não apenas e estritamente à segurança comum, que alguns desses problemas sugerem, mas também à promoção de condições comuns de sobrevivência que avancem no sentido de erradicar males que atingem parcela ainda significativa da população (SOUZA, 2005, p. 61).

Os acordos e conferências internacionais com a participação dos Estados-nação sempre se prolongam, com reuniões e ajustes para acomodar as diferenças entre as partes. Contudo, alguns países se recusam a assinar esses tipos de acordos, alegando preservação da soberania e dos interesses nacionais (RIBEIRO, 2005, p. 18).

Tratando das conferências ambientais, ditas inseridas em uma ordem ambiental internacional, Wagner Costa Ribeiro (2010), afirma que os países periféricos no sistema internacional as utilizam como forma de expressão e, em alguns casos, “os documentos expressam vitórias importantes de países pobres, que conseguem salvaguardar parte de seus interesses, o que certamente não ocorreria se as decisões fossem definidas por meio de ações militares” (RIBEIRO, 2010, p. 69).

Além disso, participação nas conferências se converte em meio de projeção internacional dos governos e visa a atração de investimentos para o país, justificando por meios econômicos o engajamento nestes fóruns que, por sua vez, contribuirá com a projeção de poder econômico desse Estado, no contexto de hegemonia do capital (ROCHA, 2018, p. 134). Além disso, o ativismo nesses eventos promove o *soft power* de um Estado, como se discutirá em breve.

A década de 1990 foi apelidada, por José Augusto Lindgren Alves, como “A Década das Conferências”, pois retomou as “adormecidas” conferências sociais das Nações Unidas. De acordo com ele,

as grandes conferências da década de 1990 procuraram abordar os múltiplos fatores dos respectivos temas em suas interconexões, inserindo o local no nacional e este no internacional, com atenção para as condições físicas e humanas do espaço em que se concretizam. Corroboraram, dessa forma, a percepção de que certos assuntos vitais são, agora mais do que nunca, inquestionavelmente globais, exigindo tratamento coletivo e colaboração universal (ALVES, 2001, p. 34)

Durante a década de 1990, a ONU realizou as seguintes conferências: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92); II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena (1993); Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (1994); Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social de Copenhague (1995); IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e

Paz de Pequim; e II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), de Istambul (1996) (ALVES, 2001).

George Martine (2014) também sustenta essa ideia, ressaltando o contexto, em que

O conjunto destes eventos engendrados no seio da ONU foi motivado por diversos condicionantes históricos que estimularam negociações multilaterais em busca de uma nova governança internacional. Os ecos de problemas globais como a crise do petróleo, as dívidas externas galopantes, a ‘década perdida’ dos anos 80 e suas repercussões em termos do aumento da pobreza e da miséria, o aumento da consciência ambiental e a preocupação com novas ameaças como a chuva ácida nas grandes cidades do mundo desenvolvido, a derrocada do regime soviético e a derruba do Muro de Berlim – todos estes e outros fatores deixavam o mundo ansioso para discutir as grandes questões globais e o futuro da humanidade. Os organismos multilaterais representavam o caminho lógico para o manejo coletivo desta mistura de ameaças e novidades, num mundo ao mesmo tempo dividido e interdependente (MARTINE, 2014, n.p.).

As conferências da década de 1990, ao tratarem de temáticas anteriormente das escalas locais e nacionais, no âmbito das relações internacionais,

[...] evidenciaram o quão modificado se encontra o cenário em que se desenrolam atualmente as relações, bastante diferente daquele em que os Estados eram os únicos atores de peso, a soberania nacional, matéria alegadamente intocável e as “políticas de poder” aquelas que detinham as atenções exclusivas do realismo doutrinário (ALVES, 2001 p. 39).

As conferências da ONU sintetizam as mudanças no cenário das relações internacionais, com a ascensão de novas temáticas niveladas à segurança internacional, além dos novos atores inseridos. Ana Carolina Mauad (2011) atesta a afirmação ao dizer que

As conferências das Nações Unidas da década de 1990 apontaram para a introdução de novas temáticas no cenário internacional, assim como para a introdução de novos atores capazes de lidar com essas questões que extrapolam as fronteiras tradicionais do Estado westfaliano e do sistema internacional anárquico (MAUAD, 2011, p. 93)

Elas propiciam a discussão na escala internacional de temáticas antes tratadas majoritariamente nas escalas local e nacional, referentes a questões sociais e espaciais dos países participantes. A análise das conferências, desse modo, contribui para compreender as novas relações internacionais, junto a estratégias e jogos de poder, despontando em novos cenários. Para Bertha Becker (2001), sob o ponto de vista das Relações Internacionais, a escola Realista das Relações Internacionais, que contribui na definição da Geopolítica clássica, “pressupõe o Estado como unidade política básica do sistema internacional, cujo atributo principal é o poder, em suas dimensões predominantes de natureza militar ideológica e econômica” (BECKER, 2001, p. 273). Sendo o

poder entendido como a capacidade de uma unidade política alterar o comportamento de outra no sentido de fazê-la comportar-se de acordo com seu interesse; e as unidades se relacionam no sentido de otimizar os interesses respectivos visando o equilíbrio de poder (BECKER, 2001, p. 273).

Dessa forma, compreende-se que elementos das duas escolas teóricas das Relações Internacionais podem ser utilizados concomitantemente para compreender os cenários internacionais que se instalam, contemplando a base cooperativa interestatal da Interdependência Complexa e os interesses e a busca por poder do Realismo, mais alinhados às ideias da Geopolítica tradicional, por meio da cooperação.

Ainda tecendo uma linha entre a política externa e as temáticas tratadas nas Relações Internacionais, de acordo com Bertha Becker (2005), a geopolítica passou por transformações e, se tornou um conjunto de ações empreendidas por diferentes atores internacionais, e não mais apenas o Estado. Para a autora, “esta geopolítica atua, sobretudo, por meio do poder de influir na tomada de decisão dos Estados sobre o uso do território, uma vez que a conquista de territórios e as colônias tornaram-se muito caras” (BECKER, 2005, p. 71). Com isso, compreende-se que os Estados utilizam atualmente estratégias de poder e dominação a outros Estados, sem aplicar o denominado *hard power*, ou poder bruto, por meio de guerras, conflitos e demonstrações de fora. Sobre o *hard power*, Joseph Nye Jr. (2002, p. 36), explica que “tanto o poder militar como o econômico são exemplos do duro poder de comando que se pode empregar a fim de induzir os demais a mudarem de posição”.

O poder econômico, num mundo em Globalização econômica, também não pode ser desconsiderado. Os países se submetem a forças econômicas do mercado, dado o contexto interdependente também na economia. Nas palavras de Joseph Nye Jr. (2002),

o poder econômico tornou-se mais importante que no passado, tanto em virtude do aumento relativo do custo da força quanto porque os objetivos econômicos passaram a ganhar vulto nos valores das sociedades pós-industriais. Num mundo em globalização econômica, todos os países dependem, até certo ponto, de forças do mercado que lhe escapam do controle direto (NYE JR., 2002, p. 35).

Joseph Nye Jr. (2002) argumenta que, sob a hegemonia de fato dos Estados Unidos no início do século XXI,

a desigualdade do poder chega a ser uma fonte de paz e estabilidade. Alguns teóricos alegam que, independentemente de como se mede o poder, uma distribuição igual entre os Estados mais importantes tem sido relativamente rara na história, e os esforços para manter o equilíbrio muitas vezes levaram à paz e à estabilidade porque não tinha sentido declarar guerra a uma potência dominante (NYE JR., 2002, p. 45).

O poder sofre transformações, isso é, “no decorrer dos séculos, com o desenvolvimento das tecnologias, as fontes de poder se alteraram” (NYE JR., 2002, p. 31).

Relacionando as teorias explicitadas das Relações Internacionais, aprofundada na teoria da Interdependência Complexa, com a Geografia e a Geopolítica contemporânea, compreendeu-se novas formas do exercício do poder global, por meio do chamado *soft power*, que substituiu hoje em dia a ênfase na força militar e na conquista, porque “a guerra não se tornou impossível, mas é muito menos aceitável hoje do que era há um ou mesmo há meio século” (NYE JR., 2002, p. 33).

De acordo com Joseph Nye Jr., *o Soft Power*, ou Poder Brando é a habilidade de um país de influenciar os outros a fazer o que deseja pela atração em vez de coerção (NYE JR., 2004). Ainda para Joseph Nye Jr. (2002, p. 36),

Na política mundial, é possível que um país obtenha os resultados que quer porque os outros desejam acompanhá-lo, admirando os seus valores, imitando-lhe o exemplo, aspirando ao seu nível de prosperidade e liberdade. Neste sentido, é igualmente importante estabelecer a agenda na política mundial e atrair os outros quanto forçá-los a mudar mediante a ameaça ou o uso das armas militares ou econômicas (NYE JR., 2002, p. 36).

A criação de agendas e regras internacionais, bem como o respeito a elas, influencia outros Estados a seguir a linha de pensamentos e políticas do Estado guia, que exerce o *soft power*. Dessa forma, o *soft power* é visto como uma estratégia de poder, na qual o Estado articula ações visando expandir seu poder de influência sobre outros Estados.

Complementando suas afirmações anteriores, pautado no exemplo dos Estados Unidos da América, Nye Jr. acrescenta que “o poder brando se arrima na capacidade de definir a agenda política para formar as preferências dos demais” (NYE JR., 2002, p. 37). Assim, na sociedade de Estados, “se eu conseguir levá-lo a querer fazer o que eu quero, não precisarei obrigá-lo a fazer o que você não quer” (NYE JR., 2002, p. 37)

Ainda seguindo no pensamento de Joseph Nye Jr. (2002), temos que “os poderes duro e brando estão relacionados e se reforçam mutuamente. Ambos são aspectos da capacidade de alcançarmos os nossos objetivos afetando o comportamento dos outros” (NYE JR., 2002, p. 38). Acrescenta-se a isso que “certos países (...) têm uma influência política maior que seu peso militar e econômico por incorporar causas atraentes - como a ajuda econômica e o esforço pela paz – a suas definições de interesse nacional” (NYE JR., 2002, p. 39). Assim, “o país que consegue legitimar seu poder aos olhos dos demais encontra menor resistência para obter o que deseja” (NYE JR., 2002, p. 39). Ou seja, o Estado que consegue influenciar e atrair outros Estados, por meio do seu *soft power*, consegue atingir seus objetivos e interesses nacionais sem utilizar o *hard power*, ou a força bélica, sendo ainda capaz de moldar a agenda internacional, conforme seus anseios.

A capacidade de moldar a agenda internacional é extremamente benéfica ao Estado, uma vez que “se conseguir estabelecer regras internacionais compatíveis com a sua sociedade, é menos provável que tenha que mudar” (NYE JR., 2002, p. 39). Além disso, “a universalidade da cultura de um país e sua capacidade de estabelecer um conjunto de normas e instituições favoráveis que governem setores de atividade internacional são fontes decisivas de poder” (NYE JR., 2002, p. 39).

Atualmente, existem índices que mensuram a capacidade de um país de influenciar outros países, baseados no conceito de *soft power* de Nye Jr. Três dos mais conhecidos são: *Soft Power Survey* (da empresa de mídia *Monocle*); *Elcano Global Presence Reports* (do *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*); e, *The Soft Power 30* (da empresa de mídia *Portland*). O *Soft Power Survey* utiliza três recursos primários para a geração de *soft power* de Nye Jr. (cultura, política externa e valores políticos), além de outros cinco recursos, que são: negócios/ inovação; cultura; governo; diplomacia; e, educação. Já o *Elcano Global Presence Reports* utiliza quatro variáveis: Presença Econômica, Presença Militar, Presença Branda (correspondente ao *soft power*) e Fatores de Escala. E o *The Soft Power 30* utiliza seis categorias: digital, cultura, empreendedorismo, educação, comprometimento (força da diplomacia) e governo.

Como exemplo dos rankings supramencionados, na tabela abaixo há a última divulgação das classificações dos países nesses índices.

Tabela 1: Rankings de Países por Influência Global (2018)

Posição	<i>The Soft Power 30</i> (2018)	<i>Elcano Global Presence Index</i> (2018)	<i>Monocle's Soft Power Survey</i> (2018)
1	Reino Unido	Estados Unidos	França
2	França	China	Alemanha
3	Alemanha	Alemanha	Japão
4	Estados Unidos	Reino Unido	Canadá
5	Japão	Japão	Suíça
6	Canadá	França	Reino Unido
7	Suíça	Rússia	Suécia
8	Suécia	Canadá	Austrália
9	Países Baixos	Itália	Estados Unidos
10	Austrália	Países Baixos	Portugal
11	Dinamarca	Índia	Nova Zelândia
12	Itália	Espanha	Itália
13	Noruega	Coreia do Sul	Espanha

14	Espanha	Austrália	Dinamarca
15	Finlândia	Suíça	Coreia do Sul
16	Bélgica	Bélgica	Países Baixos
17	Áustria	Cingapura	Finlândia
18	Nova Zelândia	Brasil	Noruega
19	Irlanda	Turquia	China
20	Coreia do Sul	Emirados Árabes Unidos	Bélgica

Fontes: Monocle (2019), Portland (2019) e Elcano (2019). Organização: Charles S. Tabarin (2019).

Com o explicitado anteriormente, pode-se inferir que a Geopolítica se faz presente

tanto nas práticas imperiais de dominação bélica (*Hard Power*), quanto nas estratégias discursivas e de associativismos de cooperação (*Soft Power*) uma vez que a construção de acordos, e outros mecanismos de dominação podem ser entendidos como trunfos de poder (RAFFESTIN, 1993), por viabilizarem que atores estruturem o exercício do poder – seja ele territorial seja ele diplomático (ROCHA, 2018, p. 133).

Para compreender a inserção dos países na nova agenda internacional do pós-Guerra Fria, precisa-se analisar a política externa, no caso da Geografia, “como uma versão *soft* presente na roupagem das estratégias Geopolíticas” (ROCHA, 2018, p. 132). Ainda de acordo com André Santos da Rocha (2018), “uma análise de aproximação dos desdobramentos da política externa com a natureza da ciência geográfica, permitem acessar alguns recursos fundamentais do novo quadro geopolítico” (ROCHA, 2018, p.133).

Para definir a política externa, Letícia Pinheiro (2004, p. 7) explica que se trata do

conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

Paulo Roberto de Almeida e Antonio Poli Navega (2008, p. 2561) explicam que a política externa “costuma ser considerada como a expressão de sua política interna, continuada por outros meios”. Entretanto,

a política externa pode estar claramente dissociada de seus fundamentos internos: um governo democrático pode perfeitamente projetar-se externamente de modo imperialista (...) assim como uma autocracia pode conduzir uma política externa sensata, moderada e respeitadora do direito internacional (ALMEIDA; NAVEGA, 2008, p. 2561)

Dadas essas ideias, os autores acrescentam que

Uma determinada política externa pode ser considerada “ativista” quando o país tenta coordenar esforços políticos, econômicos, sociais e culturais (eventualmente militares, também) para, em coordenação com outros países ou isoladamente,

influenciar a composição da agenda internacional e tenta moldar, pelo menos em parte, a tomada de decisões no âmbito global. Uma política mais passiva seria refletida em esforços algo similares para apenas e tão somente preservar o status quo (ALMEIDA; NAVEGA, 2008, p. 2562).

A importância da análise da política externa, para André Rocha (2018), parte da premissa de que,

se a política externa sinaliza e delinea as estratégias de interesses de um ator frente ao mundo, podemos entender que indiferente da postura (*Soft Power* ou *Hard Power*) ela indica claramente pistas de trama geopolítica deste Ator, em especial porque a condição prática de política externa dos Estados, em maior ou menor grau, tece suas estratégias em torno da construção de Hegemonias – que entendemos como formas de exercício de poder (ROCHA, 2018, p. 133).

Dessa forma, se a política externa se constitui como uma estratégia de poder dos atores no cenário internacional, conclui-se que há reorganizações do exercício do poder (ROCHA, 2018, p. 134).

Brito (1984, p. 332) acrescenta que

o grande alvo da política externa é a realização dos interesses nacionais. Cada Estado visa atingir certos objetivos no relacionamento com outros Estados. Em tese, estes objetivos são a manutenção da paz, a preservação da soberania, o desenvolvimento interno e o prestígio internacional. Geralmente estes alvos a atingir fazem parte dos planos de governo, sendo alguns permanentes e outros transitórios. Os objetivos nacionais permanentes são os que compreendem interesses e aspirações vitais, essenciais, persistentes, como a integridade do território, a unidade da Nação, a afirmação da soberania. Dizem respeito à própria condição do Estado como pessoa da comunidade das nações.

Ademais, “a análise da situação internacional é um elemento valioso, porque orienta quanto às tendências, ideologias, e blocos de interesse e poder que gravitam na órbita das nações” (BRITO, 1984, p. 331). Na prática, a compreensão da política externa vinculada à situação mundial é importante, pois visa “evitar que o Estado tome decisões precipitadas, que futuramente possam lhe trazer dissabores, ou desvantagens no relacionamento internacional” (BRITO, 1984, p. 331).

Sobre o *soft power* no cenário de interdependência complexa estabelecido, formando uma Geopolítica contemporânea, de acordo com o diplomata José Augusto L. Alves (2001, p. 39), “o “poder” atual, de países em desenvolvimento e de potências econômico-militares, para ter credibilidade internacional, inclui necessariamente, como observa Celso Lafer, o *soft power* da democracia e dos direitos humanos no plano interno”. Os direitos Humanos, democracia e oportunidades individuais são valores muito sedutores e causam admiração dos outros e faz com que eles passem a desejar aquilo que você quer. Assim sendo, “sob a ótica da interdependência complexa os estados passam exercer o poder

não pela força, mas pela ótica da reciprocidade no sentido de cooperar para gerar ganhos para todos” (CADEMARTORI; SANTOS, 2016, p. 6).

No esteio da formação de uma Geopolítica Contemporânea,

É demonstrado que o uso de conceitos como regime ambiental, interdependência, sensibilidade e vulnerabilidade importam na conjuntura de crise ambiental atual e no jogo político das relações internacionais ao desvelarem novas agendas temáticas e atores que dinamizam a geopolítica contemporânea (SENHORAS; MOREIRA, 2008, p. 48).

Para Bertha Becker, o resgate da Geopolítica, emergindo por meio da Geopolítica contemporânea, deve acontecer com limitações. Segundo a autora,

a Geopolítica que queremos resgatar é a do reconhecimento, sem fetichização, da potencialidade política e social do espaço, ou seja, a do saber sobre as relações entre espaço e poder. Poder multidimensional, derivado de múltiplas fontes, inerente a todos os atores, relação social presente em todos os níveis espaciais. Espaço, dimensão material, constituinte das relações sociais e, por isso mesmo, sendo, em si, um poder (BECKER, 1988, p. 100).

Embasando a afirmação acima de Becker, Senhoras e Moreira (2008), acrescentam que

com o crescente processo de globalização, que erode as bases conceituais até então hegemônicas, bem como as bases políticas e institucionais das representações espaciais, os estudos geopolíticos clássicos embasados nos Estados territoriais têm cedido espaço para outras escalas e temas. Em um período em que as fronteiras têm se tornado mais porosas e fluidas diante da multi-territorialidade de uma série de processos econômicos, sociais, políticos e ambientais, o princípio da soberania e das práticas associadas às tradicionais funções e natureza do Estado vêm sofrendo crescentes questionamentos e repercutem sobre a geopolítica da escala internacional (SENHORAS; MOREIRA, 2008, p. 53).

Dito isso, pode-se concluir que a geopolítica no século XXI, pós-Guerra Fria, se redesenha por meio da cooperação, dos novos atores e das novas escalas de análise em meio ao cenário internacional atual. Nesse contexto, novas formas de poder convivem com o velho *hard power*, do uso da força militar, e os Estados elaboram estratégias que visam moldar as agendas internacionais, nas mais diferentes áreas, visando seus interesses nacionais e a manutenção de sua soberania. Para compreender a conjuntura instalada no interior do Sistema Internacional, torna-se necessário o uso de métodos analíticos diferenciados, como a averiguação da política externa e a expressão das informações transmitidas pelos atores.

3. POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E O *SOFT POWER*

A Política Externa Brasileira é caracterizada historicamente pela defesa da solução pacífica de conflitos, por meio do Direito Internacional, da soberania e igualdade dos Estados e, por sua estabilidade, garantida, por “um corpo diplomático qualificado, selecionado por concurso público e treinado nos cursos do Instituto Rio Branco, onde recebe os ‘paradigmas’ da política externa brasileira” (SOUTO, 2005, p. 2), sendo, assim, uma diplomacia reconhecida internacionalmente. Um dos paradigmas destacados é sua participação ativa nos foros multilaterais, desde o início do século XX.

O país tem tradição no uso da diplomacia para garantir um espaço no sistema internacional e projetar poder frente aos outros Estados, com o histórico objetivo de assegurar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU e compor o rol de potências mundiais.

Para isso, o Brasil tem se utilizado do *soft power*, como forma de conquistar capacidade de influência na agenda internacional, por meio da participação em conferências temáticas, destacando-se a pauta ambiental e a da cooperação internacional, especialmente com países do chamado Sul global, fortalecendo as relações Sul-Sul.

3.1 Caracterização Geral da Política Externa Brasileira nos Séculos XX e XXI: estratégias, objetivos e o multilateralismo

Em sua exposição frente ao mundo, o Brasil foge do tradicional estereótipo do país em desenvolvimento, dada sua complexidade econômica e financeira. Eiiti Sato (1998) revela que “o ‘pragmatismo responsável’ do Governo Geisel já havia revelado que o Brasil apresentava perfil bastante diferente de um país tipicamente “subdesenvolvido”, inclusive no que concerne às relações exteriores” (SATO, 1998, p. 21). Já de acordo com Hirst et al. (2010), “a defesa do multilateralismo universal tem sido um dos temas mais perenes da agenda da política externa, refletindo a clássica identidade internacional brasileira de mediador entre o Norte e o Sul” (HIRST, LIMA, PINHEIRO, 2010, p. 29).

Clóvis Brigagão e Rafael Seabra (2009) reforçam a ideia acima, afirmando que a política externa brasileira “tem como principais eixos estratégicos a Bacia do Prata e a Bacia Amazônica e é pautada por alguns princípios fundamentais, dentre os quais o respeito às leis internacionais e a participação nos organismos multilaterais” (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 75). Em relação aos seus vizinhos sul-americanos, o Brasil tem conseguido manter o

pacifismo por meio da diplomacia, obtendo o papel natural de liderança regional. Para Brigagão e Seabra (2009),

em geral, fronteiras são fonte inesgotável de disputas interestatais, mas o Brasil soube, por meio de sua diplomacia, preservar a unidade nacional e manter o equilíbrio de poder, tendo desenvolvido ao longo dos últimos cento e cinquenta anos uma cultura pacífica com seus vizinhos (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 75).

O Brasil também, por toda sua história, exerceu papel ativo no que tange às organizações internacionais. Compôs a Liga das Nações e foi membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), pertencendo ainda a outras organizações importantes como a Organização dos Estados Americanos (OEA) e a Organização Mundial do Comércio (OMC), bem como outros organismos e tratados multilaterais. Assim, de acordo com Brigagão e Seabra (2009), “a resolução pacífica de conflitos e o respeito à autodeterminação dos povos (substituída recentemente pelo princípio da solidariedade, pela participação na MINUSTAH, Haiti), constituem posturas claras da diplomacia brasileira” (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 75).

De acordo com Lafer, anteriormente o Brasil construiu uma autonomia possível pelo distanciamento em relação ao mundo e, na virada do século XXI, conquista tal autonomia, visando o desenvolvimento, por meio da “participação ativa na elaboração de normas e pautas de conduta da gestão da ordem internacional” (LAFER, 2001, p. 117). E, complementa afirmando que

os “interesses específicos” do país estão, mais do que nunca, atrelados aos “interesses gerais” na dinâmica do funcionamento da ordem mundial. É por esta razão que a “obra aberta” da continuidade da mudança, que caracteriza a política externa brasileira, requer um aprofundamento, nos foros multilaterais, da linha política externa inaugurada em Haia⁵ em 1907 (LAFER, 2001, p. 117).

O Brasil investe no *soft power* da credibilidade, previamente discutido nesta dissertação, por meio da participação dos fóruns de temas globais que passam a permear a agenda internacional pós-Guerra Fria, com destaque para meio ambiente, direitos humanos, desarmamento e não-proliferação nuclear (LAFER, 2001, p. 118).

De acordo com Barreto (2010, p. 324), “o padrão de comportamento internacional brasileiro é historicamente pautado pela superação dos entraves ao desenvolvimento como seu

⁵ Em 1899 e 1907 foram realizadas as Convenções de Haia sobre a Resolução Pacífica de Controvérsias Internacionais. Na segunda Convenção, de 1907, o Brasil representado por Rui Barbosa ‘brilhou’ em um dos momentos mais célebres da diplomacia brasileira, assinalando o momento inaugural do país nos grandes foros internacionais. Barbosa defendeu, em seu discurso, a igualdade jurídica dos Estados e a democratização do sistema internacional, rompendo com o monopólio das grandes potências no espaço internacional.

vetor essencial, adequando-o às condições e conjunturas apresentadas pelo sistema internacional de cada momento”.

Dessa forma, observa-se que o Brasil tem pautado sua política externa, ao longo da história, no multilateralismo como meio de obter espaço no cenário internacional, seja compondo uma diversidade de organizações internacionais, como participando ativamente de conferências e fóruns internacionais que almejam soluções para os mais distintos problemas sociais e ambientais globais. Embora o contexto atual aponte divergência em relação ao tradicionalismo anterior, culminando em novos caminhos para a política externa.

3.1.1 Valores, tradições e continuidades da Política Externa Brasileira

A política externa brasileira apresenta razoável regularidade, ou uma “continuidade relativa”, de acordo com Valença e Carvalho (2014), mesmo com as alterações de governo, o que contribui para a imagem externa positiva do país, além da reputação de confiabilidade e de cumprimento da palavra empenhada. Segundo Rocha (2006),

não é raro o governo brasileiro receber o reconhecimento de outros governos pela previsibilidade de seu comportamento no plano internacional e pela boa vontade associada a suas posições, sempre cautelosas e tendentes a estabelecer diálogo com todas as partes e a manter portas pelo menos entreabertas. Também são frequentes os elogios a diplomatas brasileiros, cuja formação é considerada densa, seguramente mais profissional do que a que se observa, na média, entre os países em desenvolvimento. Isso não apenas lhes confere prestígio, mas também reafirma sua característica profissional de solucionadores de litígios internacionais por meios pacíficos” (ROCHA, 2006, p. 96).

E para Celso Lafer, ex-chanceler brasileiro,

a visão do mundo e do papel do Brasil nas relações internacionais é fruto de circunstâncias históricas que foram definindo nossa identidade internacional [...]. Neste processo, certos valores foram se afirmando. Entre eles o da autonomia possível para uma potência média de escala continental situada na América do Sul. Este valor, com seus desdobramentos, passou a integrar o mapa da ação diplomática brasileira” (LAFER, 2001, p. 114).

Conforme dito acima, entre os valores orientadores da política externa brasileira, destacam-se a “autodeterminação dos povos, não intervenção em assuntos internos, solução pacífica de controvérsias, respeito às normas e instituições do Direito Internacional, entre outros” (ROCHA, 2006, p. 108), inspirados em valores liberais ocidentais.

O Brasil se apresenta ao longo da história como país defensor da justiça e do Direito Internacional. De acordo com Rocha (2006),

O País também se apresenta, tradicionalmente, como portador de valores de tolerância e de respeito a países mais frágeis, como uma espécie de liderança que se constrói por sua capacidade de articulação de interesses contraditórios e de

construção de consensos. Entre as evidências desse comportamento, estariam as participações do Brasil nas organizações internacionais e na solução de litígios, bem como sua “natural” indicação, por seus pares, para exercer a liderança em grandes negociações internacionais (como foi o caso do Grupo dos 77, do auxílio – não obstante tardio – ao processo de independência dos países africanos e da formação do G-20 no âmbito da OMC) (ROCHA, 2006, p. 111).

Com sua reafirmação no plano internacional, o Estado brasileiro tem defendido transformações no ambiente internacional, com o seguimento de normas, contrastando com a alternativa do uso da força, caracterizando a busca pelo poder brando ou *soft power*. Além disso, “o Brasil tradicionalmente mantém uma política externa que defende não apenas um mundo governado por regras, mas, pelo menos desde os anos 1960, a promoção da justiça e da igualdade no âmbito internacional” (ROCHA, 2006, p. 104). A preferência da persuasão à força e coerção, garantiu respeitabilidade à diplomacia brasileira, de acordo com Rocha (2006) e, assim, “não surpreende que sejamos o país em desenvolvimento que mais vezes foi escolhido para ocupar assento rotativo no Conselho de Segurança das Nações Unidas” (ROCHA, 2006, p. 100).

Em diversas ocasiões,

a política externa brasileira utiliza o argumento moral para tentar expandir sua capacidade de influir nos processos políticos internacionais. Afinal, se é verdade que em política externa o discurso é ação, a política externa brasileira caracteriza-se não apenas por usar intensivamente o discurso, mas também por imprimir à sua retórica um tom marcadamente normativo e legalista (ROCHA, 2006, p. 101).

A reclamação dessa autoridade moral, de acordo com Rocha (2006), serve de base para o pleito do assento permanente no Conselho de Segurança da ONU pelo Brasil. Como consequência da intensa participação na definição das estruturas internacionais, “mais profundamente ele se envolve nesses processos, favorecendo alguns interesses e contrariando outros” (ROCHA, 2006, p. 104).

Tiago dos Reis Rocha (2012) reafirma o explicado por Rocha (2006), dado que o uso do capital político obtido por meio de uma política externa equilibrada e do *soft power* da credibilidade, mencionada por Lafer, adquirida historicamente pela diplomacia do Brasil favoreceria o pleito de assegurar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Nas palavras do autor,

o Brasil fazendo uso de um capital político acumulado principalmente por meio de um histórico de resolução pacífica de conflitos, através de sua diplomacia, o ideário do desenvolvimento, o vigor de sua economia, e um legado de multilateralismo, a se projetar como um pleiteante a um ator destacado nas grandes decisões internacionais, que, grosso modo, pode se resumir a materialização desses anseios por meio da conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, cuja candidatura o país já até apresentou.

Complementa a ideia afirmando que

as últimas décadas tem testemunhado de maneira evidente, o crescimento de iniciativas diplomáticas brasileiras que demonstram um incremento em tal interesse de pró-atividade na arena decisória internacional. No entanto, os meios utilizados nessa investida brasileira se apresentam praticamente todos orientados na dinâmica de uma inserção internacional através de formas brandas de poder, o que demonstra certo paradoxo, haja vista a intenção ser a de se atingir as instâncias arbitrais de questões que envolvem diretamente a segurança do sistema, o que nesse caso demandaria também no mínimo a apresentação de credenciais coercitivas, caso tais ações tornem-se algum momento necessárias (ROCHA, 2012, p.70).

Entretanto, segundo Lima et al. (2015), os problemas internos de ordem social e econômica “comprometem a projeção do interesse brasileiro no sentido de um maior protagonismo no cenário internacional, onde a diplomacia brasileira tenta compensar através de políticas de *soft power*” (LIMA et al., 2015).

Sobre os princípios básicos que regem historicamente a política externa brasileira, elencados por Paulo Vizontini (1999) são: pacifismo, igualdade das nações, independência nacional e solidariedade coletiva. No que diz respeito ao pacifismo, Vizontini (1999, p. 333) afirma que “desde que o Brasil se transformou em um Estado independente, portanto, soberano, passamos a advogar a solução pacífica dos conflitos internacionais. Valorizamos o diálogo, a negociação e outros meios suasórios preconizados pelo Direito Internacional”.

Já sobre a ideia de igualdade entre as nações, era preconizada pelo Brasil antes da incorporação à Carta da ONU, sendo defendida na Conferência de Haia (1907) por Rui Barbosa. Além disso, “O Brasil o tem defendido em várias outras oportunidades, como nas conferências internacionais da ONU e da OEA, nas reuniões realizadas entre países ricos e pobres, e dos países do chamado Terceiro Mundo” (VIZENTINI, 1999, p. 334).

A soberania e a independência estatal são premissas básicas do Direito Internacional e também constituem os princípios básicos da diplomacia brasileira. Segundo Vizontini (1999, p. 335),

O Brasil sempre defendeu o princípio da não intervenção, quer em relação à sua política interna ou externa, quer no que concerne à situação da política de qualquer outro Estado. E, a prova mais evidente disso, são os veementes protestos do Itamarati nos casos de violação de direitos ou intervenções em Estados pequenos ou fracos, por nações mais fortes militar ou economicamente.

Por fim, a solidariedade coletiva é expressa pelo Brasil a partir da defesa do ideal de pan-americanismo. O pan-americanismo se traduz nos ideais e interesses comuns dos povos do continente americano, unidos geográfica e historicamente, alicerçado, desde 1948, na Organização dos Estados Americanos (OEA) (VIZENTINI, 1999, p. 336).

Valença e Carvalho (2014, p. 69) também apontam para os dois “grandes empreendimentos” sobre os quais se alicerça a Política Externa Brasileira: a construção da autonomia política e econômica em nível internacional e encontrar um papel substancial na política internacional.

3.1.2 Estratégias no Século XXI da Política Externa Brasileira

No que tange às estratégias da política externa brasileira recente e, retomando a cronologia da política externa brasileira, temos que

nos primeiros quinze anos do século XXI, há redistribuição do poder dos Estados Unidos em direção às potências regionais emergentes, como China, Índia e Brasil, que representou uma importante brecha de oportunidade para crescimento no poder relativo destes atores e tal foi acompanhada pela escolha destes países em ocupar espaços na política internacional. Passaram, então, a frequentar com mais afinco as altas rodas de negociação. Deriva desta conjuntura de oportunidade a inserção do Brasil em diversos grupos, fóruns e demais organizações reformistas da ordem internacional (ex.: IBAS, BRICS e BASIC⁶)” (SEABRA, 2017, p. 209).

Neste século, o Brasil ampliou sua influência internacional, adquirindo o status de potência regional em ascensão, *global player* e, almejou o título de *global actor*. Para Brigagão e Seabra (2009), essa inserção internacional brasileira se pautou em três linhas estratégicas: o programa nuclear pacífico, a questão ambiental e as relações Sul-Sul.

O programa nuclear,

é tido pela elite brasileira como instrumento-chave para o desenvolvimento econômico e meio de criar oportunidades no sistema internacional. O Brasil possui a sexta maior reserva mundial de urânio. Os governos recentes investiram de forma consistente em Ciência e Tecnologia & Inovação com o objetivo de expandir o programa nuclear. (...) Embora possua o *know-how*, o país determinou em sua Constituição (1988) que as atividades nucleares são exclusivamente para fins pacíficos, renunciando à arma nuclear (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 79).

Recentemente, o Brasil vem empreendendo, dentro do programa nuclear pacífico, a criação de um submarino nuclear, utilizando tecnologia própria, com o objetivo de proteger os campos de petróleo ao longo da costa brasileira, além de alcançar maior posto militar no cenário internacional.

No que tange à política externa do meio ambiente, a Amazônia é questão primordial, tendo papel na estratégia brasileira como gigantesco ecossistema, assim como a questão de fronteiras, ligada à área de segurança e defesa militar. Ainda que haja críticas

⁶ IBAS: Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul; BRICS: Grupo formado pelos emergentes Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul; BASIC: Grupo de países recentemente industrializados, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China.

sobre a atuação governamental e diplomática sobre a questão ambiental, Brigagão e Seabra afirmam que

o Ministério das Relações Exteriores tem atualmente visão clara de que o Brasil é responsável pelas mudanças e sustentabilidade dos recursos globais compartilhados. Há consciência sobre a necessidade de combater firmemente o desmatamento. O fundo amazônico que será apoiado, entre outros, pelo Governo da Noruega representa um grande desafio e desponta como uma agenda positiva multilateral (BRIGAGÃO; SEABRA, 2009, p. 79)

E, por último, é ressaltada a importância da estratégia das relações Sul-Sul na política externa, principalmente no governo Lula. Contudo, Brigagão e Seabra (2009, p. 80) citam como exemplo que

o encontro do G20, que poderia ter concluído a Rodada de Doha, foi decisivo para ampliar o poder brasileiro no sistema internacional, particularmente no comércio agrícola. Porém, não obteve êxito devido à resistências de Índia, China e Argentina, diante de concessões oferecidas pelos países desenvolvidos (Estados Unidos, União Europeia e Japão) no setor agrícola.

Com o visto, o início do século XXI representou a ascensão de novas potências geopolíticas, incluindo o Brasil, assumindo por sua vez maior protagonismo na ordem internacional, buscando a reforma de organizações internacionais. Além disso, algumas das potências emergentes se uniram em busca de agendas comuns. Segundo Pecequilo (2012),

Em termos globais, esta ascensão do Brasil e demais emergentes levou à consolidação de uma agenda comum para este grupo de nações, com caráter social, e demandas de reforma e atualização dos organismos multilaterais e de consolidação do multipolarismo. Paralelamente, esta ascensão foi acompanhada pelo desgaste político-econômico das nações do Norte (Estados Unidos e Europa Ocidental), o que acelerou e aprofundou o processo de reordenamento de poder global, com a troca de eixos dinâmicos do centro à periferia. Dentre estas alianças, o IBAS, Índia, Brasil, África do Sul destaca-se como exemplo de cooperação Sul-Sul político, econômica, comercial e estratégica, a partir de sua criação em 2003. No ano de 2003, o Brasil também liderou a formação da coalizão G20 comercial no âmbito das negociações da OMC na Reunião Ministerial de Cancun. Composta por nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo, o G20 comercial revelou uma unidade em torno da defesa da abertura comercial justa entre o Norte e o Sul” (PECEQUILO, 2012, p. 12).

Dado isso, o início do século XXI resumiu-se em um dos ápices da projeção internacional brasileira, que associada à economia emergente, possibilitou a união com outras nações emergentes na busca por espaço na organização do poder mundial.

3.1.3 Brasil e o Conselho de Segurança da ONU

Como mencionado em item anterior, o Brasil tem participado intensamente dos fóruns internacionais relacionados às mais diversas questões internacionais e, de acordo com Virgílio Arraes (2006),

Paralelamente à realização das grandes conferências, debater-se-ia a possibilidade de reforma da ONU, em especial de seu principal organismo: o Conselho de Segurança, constituído por 15 Estados, dos quais cinco dispõem de assento fixo com poder de veto – Estados Unidos, Rússia, China, França e Grã-Bretanha -, enquanto os outros dez têm mandato de dois anos, distribuído de acordo com critérios geopolíticos – cinco para África e Ásia; dois para América Latina e Caribe; e três para a Europa: um para a parte leste e dois para a parte ocidental (ARRAES, 2006, p. 26).

Nos últimos anos do século XX e primeiros do XXI, a reivindicação do Brasil por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, espaço primordial nas discussões de segurança internacional, permearam as ações estratégicas da política externa brasileira, principalmente nos governos de FHC e Lula. Contudo, a reivindicação é antiga e “desde a existência de seu predecessor, o Conselho Executivo da Liga das Nações, o Brasil destacaria a meta de compor de forma fixa a instancia decisória maior, de maneira que projetasse, no mínimo, seu prestígio regional” (ARRAES, 2006, p. 27).

A possibilidade da inclusão brasileira

já havia sido considerada pelos Estados Unidos durante as negociações de Dumbarton Oaks em 1944. O Presidente Roosevelt chegou a discutir a inclusão do Brasil na condição de sexto membro permanente do Conselho de Segurança, mas não obteve a concordância das duas outras grandes potências com as quais os Estados Unidos negociavam os termos do pós-guerra. Tanto a Grã-Bretanha quanto a União Soviética, por diferentes razões, consideravam que a inclusão do Brasil iria desequilibrar o jogo de forças no âmbito do Conselho. De sua parte, o Presidente Roosevelt julgou inoportuno insistir nessa inclusão em face das muitas questões internacionais que o preocupavam (entre as quais se destacava a guerra no Pacífico) e que, em sua opinião, exigiam a cooperação dos dois grandes aliados (SATO, 1998, p. 27).

Com o fim da Guerra Fria, os anos 1990 marcaram uma oportunidade para os países periféricos almejarem um remodelamento global, que ocorreria nas organizações internacionais e por meio delas, de acordo com Virgílio Arraes. Dessa forma, “aproveitar-se-ia o período das grandes conferências patrocinadas pela ONU para, ao mesmo tempo, fazer dela mesmo alvo de intensos debates acerca da necessidade de sua reforma, notadamente do seu Conselho de Segurança (CS)” (ARRAES, 2006, p. 7), possibilitando a institucionalização de um mundo multilateral. De acordo com Eiiti Sato,

o retorno da discussão de uma possível inclusão do Brasil no Conselho de Segurança da ONU como membro permanente se dá no âmbito de uma conjuntura internacional marcada por grandes transformações, onde a reforma da organização reflete a necessidade de adequar a entidade a essas mudanças (SATO, 1998, p. 27).

Segundo Arraes (2006),

a aspiração de cadeira permanente no CS por parte do Brasil significaria, de certa forma, uma tentativa de modificar, ao lado da participação nas conferências, a imagem recente do País, projetada de modo depreciativo em relação à questão da Amazônia, direitos humanos e escândalos políticos recentes, vinculados à

Presidência da República”. Além disso, “a obtenção da cadeira permanente refletiria a procura por mais prestígio externo, isto é, o reconhecimento da sociedade internacional, com o objetivo de legitimar, a posteriori, a aplicação de determinadas medidas políticas e econômicas, que haviam visado, a princípio, a estabilização monetária e, mais tarde, a modificação do perfil do Estado, ao integrar mais o País à economia internacional e, por conseguinte, revigorar a postura anti-estatal do início da década (ARRAES, 2006, p. 26).

Nesse período dos anos 1990,

o Brasil apresentaria suas credenciais para postular uma presença formal mais significativa na nova configuração sistêmica, a despeito de ser falto na área militar: democrático, pacifista, legalista e multilateral. Assim, aspiraria o ingresso permanente no CS como representante regional ou dos países periféricos/em desenvolvimento” (ARRAES, 2006, p. 28).

De acordo com o então ministro das Relações Exteriores Luiz Felipe Lampreia, no governo de Fernando Henrique Cardoso, em coluna de opinião do Jornal Folha de São Paulo, a postulação do país ao assento permanente no mais poderoso órgão da ONU seria justificável porque

o Brasil é visto como importante ator nas articulações na ONU; como país capaz de ser fator de equilíbrio e ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento; país de diplomacia segura, tradição pacífica, ações refletidas e coerentes, que não cede a impulsos nem recorre a gestos histriônicos. Por isso, encontra-se entre os países mais procurados para consultas; sua liderança discreta e equilibrada é bem recebida dentro e fora da nossa região (LAMPREIA, 1997, n.p.).

Segundo Arraes (2006), “a política externa do governo Lula persegue com a mesma obstinação inicial a vaga fixa no CS” (ARRAES, 2006, p. 37). Ainda de acordo com o autor, durante o governo Lula,

Em fevereiro de 2004, o País comporia a missão de paz no Haiti, porém sem vincular o gesto com a questão do assento do CS. Um semestre depois, ao lado da Alemanha, Japão e Índia, formaria, visando à possibilidade de reforma da ONU, por causa de seu sexagésimo aniversário, o G-4 (ARRAES, 2006, p. 38).

No Plano Plurianual da primeira gestão Lula (2003-2007) é destacado tal objetivo:

O aperfeiçoamento da legitimidade e da representatividade dos organismos internacionais depende, entre outros, da reforma e da democratização do Conselho de Segurança das Nações Unidas de modo a permitir a inclusão de países em desenvolvimento das várias regiões do mundo entre os seus membros permanentes. Neste sentido, a política externa deverá ter como um dos seus objetivos viabilizar a presença permanente do Brasil em um Conselho de Segurança ampliado (PLANEJAMENTO, 2003, p. 100).

O mesmo é defendido no Plano Plurianual de 2008 a 2011, ao afirmar que

é defendida pelo País a reforma da Organização das Nações Unidas (ONU), sobretudo, do Conselho de Segurança desta entidade, já que esta ainda espelha a realidade internacional do segundo pós-guerra, e precisa se tornar mais representativo. Nesse contexto, a articulação brasileira, no âmbito do G-4, tem sido

de especial relevância para o pleito de obtenção de um assento permanente (PLANEJAMENTO, 2007, p. 105).

O Grupo contou com apoio francês e apoio parcial britânico. Entretanto, ainda há resistências para a inclusão brasileira na elite da segurança mundial, isso porque

A entrada do Brasil no Conselho de Segurança também é vista pelos americanos como uma diminuição do poder dos Estados Unidos no continente sul-americano e um questionamento de sua hegemonia global em função da afirmação de uma Nova Ordem Mundial representada pela emergência de novas potências (LIMA et al., 2015, p. 143).

Já durante o governo Dilma Rousseff e, posteriormente, no governo Temer,

A busca pelo assento permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que havia ocupado um lugar de destaque durante o governo de Lula, não foi deixada de lado, mas perdeu impulso. O Fórum IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) reduziu seu foco de ação no tema, apesar das declarações genéricas que defendem a participação de seus membros no Conselho. E o BRICS, embora tenha avançado durante o período no que diz respeito a articulações em fóruns multilaterais (com destaque para questões de segurança), não formulou uma posição conjunta de apoio à entrada permanente do Brasil no Conselho de Segurança; Rússia e China não manifestaram claramente o apoio para tal (SARAIVA, 2014, p. 29).

Apesar da retração da projeção geopolítica brasileira, o presidente Michel Temer reafirmou na abertura da Assembleia Geral da ONU, ocorrida no dia 25 de setembro de 2018 que, “precisamos de reformas importantes. Entre elas, a do Conselho de Segurança que, como está, reflete um mundo que já não existe mais” (TEMER, 2018).

Com o exposto, compreende-se que o Brasil tem visado projeção internacional, especialmente nos governos FHC e Lula, principalmente com a atuação diplomática em conferências internacionais, cooperação com países em desenvolvimento e com a liderança da missão de estabilização no Haiti, com o histórico objetivo de assegurar o assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e compor a elite internacional das decisões acerca da segurança global. Entretanto, a reivindicação perdeu força nos governos Rousseff e Temer, bem como não há sinalizações de tal meta no atual governo de Jair Bolsonaro, uma vez que seu governo busca se distanciar do multilateralismo.

3.1.4 A atuação brasileira em conferências da ONU

O Brasil, como já mencionado anteriormente, apostou concretamente na presença em fóruns e discussões internacionais como meio de ampliar seu espaço diplomático e econômico, bem como focou, nos últimos anos, em parcerias estratégicas com países do Sul Global, se aliando ainda às potências emergentes na formação dos BRICS (LIMA; FRAGA; OLIVEIRA; SILVA, 2015, p. 146). Mereceu destaque o protagonismo brasileiro nas

conferências e regimes ambientais e de desenvolvimento sustentável, desde que sediou a Rio-92. A participação em conferências, o respeito às novas regras ambientais, direitos humanos e democracia visavam moldar uma nova imagem de Estado frente ao cenário internacional, alicerçando seu papel como potência emergente e influente.

De acordo com Pereira (2017, n.p.),

o Brasil ocupou posição de destaque nas discussões sobre meio ambiente dentro do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU) desde a primeira grande reunião sobre o tema, a Conferência de Estocolmo, em 1972. Levantando a questão do desenvolvimento (econômico e social) relacionado ao meio ambiente, o Brasil, tanto na primeira quanto nas três conferências seguintes - Rio (1992 e 2012) e Johannesburgo (2002) -, apresentou essa associação como uma opção política que representava uma alternativa construtiva nas negociações ambientais.

O país lidera os interesses dos países em desenvolvimento na busca pela formação de uma agenda sustentável que não prejudique o desenvolvimento econômico e social, mensurando as duas partes. Segundo Pereira,

o Brasil argumentava que a degradação do meio ambiente era consequência do desenvolvimento desmedido dos países ricos, procurando, dessa forma, evitar que esses países utilizassem o discurso da preservação e proteção do meio ambiente como meio de estabelecer regimes ambientais a seu favor, dando continuidade à secular exploração de riquezas naturais dos países menos desenvolvidos” (PEREIRA, 2017, n.p.).

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, a questão ambiental se tornou um dos principais motes da atuação brasileira no exterior, envolvendo as dimensões de sobrevivência do planeta, desenvolvimento e fome. Nas conferências de 1972, 1992, 2002 e 2012,

o Brasil buscou obter recursos financeiros e transferência de tecnologias favoráveis ao seu próprio desenvolvimento, destacando as questões essenciais para o desenvolvimento sustentável - objetivo principal dos países em desenvolvimento -, apesar de ainda enfrentar desafios internos relacionados às desigualdades sociais (PEREIRA, 2017, n.p.).

A diversidade biológica e a importância da conservação e sustentabilidade fundamental a política externa brasileira no campo ambiental. Para Pereira (2017, n.p.), “a ação do Estado brasileiro no plano internacional é regulada pela política interna, que resulta na mobilização de todos os recursos necessários à defesa dos interesses do governo no âmbito externo”.

A participação em conferências e regimes internacionais se resume a uma questão estratégica da política externa brasileira. Segundo Shiguenoli Miyamoto (2000),

para o País, a participação nas conferências, ainda no final da década de 1980, significaria a adequação ao novo ambiente internacional, com a possibilidade inicial

de superação de todos os tipos de clivagem, fosse ideológica (Leste-Oeste, já no fim), fosse material (Norte-Sul, ainda presente). Ressalta-se que a participação do Brasil nos organismos multilaterais seria significativa (MIYAMOTO, 2000, p. 8).

Dessa forma, a participação nas conferências é uma forma de projeção internacional dos governos e visa a atração de investimentos para o país, justificando por meios econômicos o engajamento nestes fóruns.

O país teve participação ativa desde as Conferências da década de 1990, sediando a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, e lançando bases para as conferências que se seguiram. Em todas as conferências abordadas, pode se ressaltar a contribuição do Brasil como país “construtor de consenso” e intermediador de debates. De acordo com o Ministério das Relações Exteriores, o país detém três qualidades necessárias para contribuir com para o sucesso das conferências internacionais: “capacidade de diálogo, diplomacia eficiente e conhecimento técnico”.

José Augusto Lindgreen Alves (2001) e Virgílio Arraes (2006) trazem exemplos da participação do Brasil em Conferências da ONU. Dentre eles destacamos:

Tabela 2: Atuação do Brasil em Conferências da ONU na década de 1990

CONFERÊNCIA	ATUAÇÃO DO BRASIL
<p align="center">Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92)</p>	<p>O país organizou a “primeira grande negociação multilateral pós-Guerra Fria” e conseguiu conciliar os países do Norte e do Sul, desenvolvendo um consenso (LINDGREN ALVES, 2001, p. 73). Além disso, lançou bases para o modelo de grandes conferências temáticas da ONU da década de 1990.</p>
<p align="center">II Conferência Mundial sobre Direitos Humanos de Viena em 1993</p>	<p>Aproximação governo e sociedade civil em busca de objetivos comuns, além de ter presidido a conferência; o Brasil buscou “um conceito conciliador para direitos humanos entre as distintas visões, resguardados certos aspectos” (ARRAES, 2006, p. 13).</p>
<p align="center">Conferência Internacional de População e Desenvolvimento, 1994</p>	<p>Os delegados brasileiros desenvolveram intensa atividade em prol do consenso, ajustando os textos dos documentos adotados. Segundo Arraes (2006), Na época (...) a chancelaria brasileira, encabeçada pelo</p>

	<p>Ministro Celso Amorim, consideraria, de modo otimista, o Brasil como país “construtor de consenso”, por causa, entre outras, da importância de sua participação nas três grandes conferências daquela década, de forma que seria natural aspirar a um lugar permanente no Conselho de Segurança da ONU como eventual representante dos países em desenvolvimento (ARRAES, 2006, p. 18).</p>
<p>Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social de Copenhague, 1995</p>	<p>Brasil age junto com a sociedade civil e discorda do Grupo dos 77 (países em desenvolvimento), que apresentava ideias religiosas e não democráticas, naquela conferência.</p>
<p>IV Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz de Pequim, 1995</p>	<p>Grande participação de mulheres brasileiras.</p>
<p>II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), de Istambul, 1996</p>	<p>O Brasil contou com uma das delegações nacionais mais numerosas, “com cerca de 200 delegados, assessores e observadores, governamentais – dos três níveis da Federação – e não governamentais, atuantes nos diversos eventos” (LINDGREN ALVES, 2001, p. 278). O grande número deveu-se a intensa participação de entidades governamentais e não governamentais no processo preparatório. A delegação foi liderada pela Dra. Ruth Cardoso (primeira dama e presidente do Programa Comunidade Solidária) e elo embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, representante do presidente Fernando Henrique Cardoso, ambos substituindo José Serra, ministro do Planejamento, que devido a impossibilidades não pode comparecer (LINDGREN ALVES, 2001, p. 278).</p>

Fonte: ARRAES (2006); ALVES (2001).

Com isso, ressalta-se que o Brasil teve importante papel nas conferências sociais e ambientais internacionais, a partir da década de 1990, e trabalhou como país mediador, conciliando interesses dos países do Norte e Sul global no pós-Guerra Fria, atitude justificada

por uma ampliação do *soft power* brasileiro, demarcação de espaço como potência emergente e aspirações relacionadas ao Conselho de Segurança da ONU.

3.1.5 Regimes internacionais e Questão Ambiental

O Brasil tem procurado, ao longo da história, se adequar aos regimes internacionais, discutidos no Capítulo 3 da presente dissertação, bem como ao Direito Internacional. Antonio da Rocha (2006) defende a tese de que

o Brasil utiliza sua participação em diferentes regimes internacionais como uma forma de aumentar sua influência sobre estruturas, agentes e processos políticos internacionais. Na maioria das vezes, a política externa brasileira obteve êxito nesse processo e ampliou sua capacidade de interferir na evolução dos eventos internacionais, tanto ao propor quanto ao associar-se a regimes internacionais (ROCHA, 2006, p. 76).

Contudo, de acordo com o autor, há limitações nessa estratégia e algumas decisões foram contraditórias aos valores e padrões brasileiros, indo contra os interesses nacionais, na visão de Rocha (2006), como a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Sobre a adesão brasileira aos regimes internacionais, Rocha explica que contribui para fortalecer a ordem internacional e nacional, de forma representativa e legítima algo que outros países podem interpretar como ameaça a soberania. Assim,

com razoável frequência, a política externa brasileira obteve êxito nesse processo e ampliou sua capacidade de interferir na evolução dos eventos internacionais, ora participando da construção, ora associando-se a regimes internacionais já razoavelmente institucionalizados (ROCHA, 2006, p. 120).

A inserção cada vez maior da sociedade brasileira em ambiente internacional impõe ao governo maiores expectativas dessa sociedade, isto porque, a “intensificação do envolvimento em assuntos globais aporta maior volume de informação e fornece aos agentes sociais condições de se tornarem mais exigentes” (ROCHA, 2006, p. 106).

Um exemplo elucidado pelo autor da imersão do Brasil nos regimes internacionais é

a mudança de comportamento do governo brasileiro com relação ao meio ambiente, especialmente a partir da realização da Rio-92, talvez seja o caso mais notório em que, ao aderir a um conjunto de regimes internacionais, o Brasil mudou a imagem que projetava no exterior. Com efeito, até fins da década de 1980, o país era visto como uma espécie de vilão ambiental, um destruidor da natureza, particularmente da floresta amazônica – à qual muitos se referiam, sem qualquer fundamento científico, como “o pulmão do mundo”. A gradual adesão aos regimes ambientais trouxe, de pronto, excelentes resultados em termos da imagem externa do País. E, pouco a pouco, abriu espaço para que o governo brasileiro atuasse como líder na área, adquirindo a capacidade de participar ativamente da formulação da agenda, como se pôde observar ao Protocolo de Quioto (ROCHA, 2006, p. 93).

O país se colocou como líder na área dos regimes ambientais internacionais, principalmente a partir da década de 1990, buscando modificar a imagem internacional do país, antes considerado vilão ambiental, imagem diplomática que nem sempre reflete a realidade interna, principalmente no que tange ao desmatamento da Floresta Amazônica e outros biomas brasileiros. Leandro Dias de Oliveira corrobora essa ideia ao afirmar que “o Brasil dispunha de um forte apelo simbólico, pela riqueza amazônica e pelos graves problemas os quais era acusado de ser responsável, e que assim necessitava oferecer uma resposta incisiva” (OLIVEIRA, 2011, p. 102).

Com a realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92), a imagem do país se consolidou no cenário internacional como líder na área. Sobre a Rio-92, Arraes (2006) explica que

a Conferência optaria, por influência dos países subdesenvolvidos, por consagrar o desenvolvimento como um direito dos Estados, de forma que lhes preservasse a soberania e, ao mesmo tempo, fixasse suas responsabilidades, sendo, portanto, tarefas dos graus de desenvolvimento material e exaustão de recursos naturais” (ARRAES, 2006, p. 11).

Acrescenta ainda que “a Rio-92, ou a ECO-92, estabeleceria, por meio de sua forma de tratamento do tema, que havia sido congruar tópicos afins, que “[...] o conjunto das grandes conferências iria configurar uma espécie de sistema, em que as decisões de cada uma afetariam as demais”” (ARRAES, 2006, p. 12). Ou seja, compreende-se que o Brasil, organizando e regulando a conferência Rio-92, a primeira da série de conferências da década de 1990, lançou bases para o modelo de conferências temáticas da ONU.

Para o Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores),

o Brasil assumiu postura ambiciosa nas discussões e teve papel determinante na aprovação de documentos cruciais, como a Agenda 21, a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, a Declaração de Princípios sobre Florestas e as Convenções sobre Biodiversidade, sobre Mudança Climática e sobre Desertificação (ITAMARATY, 2018a).

Segundo Rocha,

participar de regimes internacionais é uma maneira de se constituir a própria identidade no ambiente internacional. No caso do Brasil, essa participação desempenhou papel extremamente relevante, inicialmente, na afirmação da identidade nacional, e, progressivamente, na inserção internacional do País (ROCHA, 2006, p. 92).

Ademais, “a própria identidade do País se constitui, pelo menos em parte, por meio da utilização do que se pode chamar de argumento moral, isto é, o apoio do Brasil a instituições e sua adesão a regimes internacionais em defesa de uma ordem internacional

regida por normas” (ROCHA, 2006, p. 93). Dessa forma, “a política externa brasileira obtém êxito nesse processo e amplia sua capacidade de interferir na evolução dos eventos internacionais, quer quando propõe, quer quando se associa a regimes internacionais vigentes” (ROCHA, 2006, p. 93).

Entretanto,

os regimes sempre beneficiam alguns agentes em detrimento de outros, e, por isso mesmo, a cada decisão de aderir ou não às normas, devem os agentes ter presente o fato de que, se o fizerem, estarão contribuindo para conservar, junto com as regras, um determinado estado de coisas; se não o fizerem, estarão reduzindo as expectativas generalizadas de comportamento conforme as normas, logo, para enfraquecer os regimes internacionais vigentes (ROCHA, 2006, p. 110).

Outra área que o Brasil vem se destacando é a do desenvolvimento como parte integrante da defesa dos direitos humanos, que assim como visto no caso ambiental, pode não se refletir na realidade interna nacional. Defendendo que os países desenvolvidos desfaçam barreiras comerciais, favorecendo a produção econômica e as condições para a promoção dos direitos humanos nos países em desenvolvimento (ROCHA, 2006, p. 94). O governo brasileiro deixou de se calar e reconheceu a existência desses problemas no país. Dessa forma, o país se tornou defensor dos direitos humanos e, admite também as dificuldades em afirmar esses direitos num contexto de desigualdades econômicas e sociais.

Seguindo os preceitos da Rio-92, por fim, o desenvolvimento sustentável pautou outro foco brasileiro na questão ambiental. De acordo com o Itamaraty, “o Brasil desempenha papel de crescente importância no tema, tanto pelos recentes avanços domésticos nos aspectos ambiental, social e econômico quanto por sua consistente atuação nos foros internacionais” (ITAMARATY, 2018a). Novamente ressalta-se que o discurso diplomático exposto nem sempre se refletiu em políticas públicas e mudanças estruturais na realidade interna brasileira, discussão ampla e complexa para tratamento completo no âmbito dessa pesquisa, mas que caberá reflexão no capítulo final da futura dissertação no que tange aos reflexos dos objetivos acordados internacionalmente sobre a questão urbana na concretude do território nacional.

Como discutido anteriormente nessa dissertação, em 2015, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ou Agenda 2030, definem a agenda de desenvolvimento pós-2015, e “reflete os novos desafios de desenvolvimento e está ligada ao resultado da Rio+20 – a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável – que foi realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro, Brasil” (ONUa, 2018).

De acordo com o Itamaraty, sobre a formação da nova agenda,

o Brasil participou de todas as sessões da negociação intergovernamental. Chegou-se a um acordo que contempla 17 Objetivos e 169 metas, envolvendo temáticas diversificadas, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura, saúde, educação, igualdade de gênero, redução das desigualdades, energia, água e saneamento, padrões sustentáveis de produção e de consumo, mudança do clima, cidades sustentáveis, proteção e uso sustentável dos oceanos e dos ecossistemas terrestres, crescimento econômico inclusivo, infraestrutura e industrialização, governança, e meios de implementação (ITAMARATY, 2018b).

Por meio de trabalhos de seminários com representantes da sociedade civil, de oficinas com representantes das entidades municipais organizadas pela Secretaria de Relações Institucionais/PR e pelo Ministério das Cidades, e das deliberações do Grupo de Trabalho Interministerial sobre a Agenda Pós-2015, que reuniu 27 Ministérios e órgãos da administração pública federal foi elaborado o documento “Elementos Orientadores da Posição Brasileira”. Entre os princípios defendidos pelo documento, como forma de exemplificação, está que “o Brasil considera que a erradicação da pobreza, em todas as suas manifestações, deve constar como primeira prioridade nas iniciativas para o desenvolvimento sustentável” e que “os ODS devem ser de natureza global e universalmente aplicáveis a todos os países, levando em conta as diferentes realidades nacionais, dinâmicas sociais, capacidades e níveis de desenvolvimento, e respeitando políticas e prioridades nacionais” (ITAMARATY, 2014, p. 7; 8).

Concluindo, constata-se que nas últimas décadas, o Brasil tem dado foco à questão ambiental como estratégia na política externa, buscando desvincular seu passado de “vilão ambiental” e associar sua imagem, no cenário internacional, a um território biodiverso e de defensor das temáticas ambientais no plano diplomático, sediando duas das grandes conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Rio-92 e Rio+20).

3.2 Políticas Externas de governos recentes do Brasil: de Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro

A história do Brasil tem suas origens atreladas ao expansionismo europeu e colonização portuguesa no século XVI, o que vinculou suas relações exteriores às potências europeias, primeiramente à Portugal e posteriormente à Inglaterra, até o século XX, quando a orientação diplomática, política e econômica voltou-se ao norte do continente americano. Segundo Paulo Vizentini (1999, p. 344),

Durante a sua gestão à frente do Ministério das Relações Exteriores, o Barão do Rio Branco⁷ procurou imprimir nova orientação à política externa brasileira. Encorajou a aproximação com os Estados Unidos, resultando daí um maior intercâmbio comercial e, em contrapartida, a diminuição de nosso comércio com a Inglaterra.

Tal mudança foi justificada como possibilidade de maior liberdade ao país, bem como a semelhanças de interesses dos dois países americanos e marcou o contexto histórico da política externa brasileira.

A regularidade da política externa brasileira, também chamada de “continuidade relativa”, bem como das aspirações do país se mantêm durante a história. De acordo com Valença e Carvalho (2014, p. 69), “‘continuidade relativa’ significa que a política externa brasileira foi baseada em diretrizes gerais e entendimentos relativamente estáveis do conteúdo dos interesses nacionais do Brasil”.

Entretanto, de acordo com Maria Regina de Lima (2005), “o consenso intra-elites e a estabilidade desta expectativa de participação e liderança não impediram que o país seguisse modelos diferenciados de política externa que, nesse contexto, podem ser vistos como meios distintos para se obter o mesmo fim” (LIMA, 2005, p. 11). Com esta constatação, a seguir serão brevemente apresentadas as particularidades das Políticas Externas de governos recentes, de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) a Jair Bolsonaro (2019 – atualidade).

3.2.1 A Política Externa de Fernando Henrique Cardoso

Chanceler e ministro da Fazenda no governo Itamar Franco e, aplaudido pela estabilização advinda do Plano Real, Fernando Henrique Cardoso (FHC) assumiu a presidência em 1995 e deixou o cargo em 2003. Durante seu mandato, os chanceleres foram, em ordem cronológica, Luiz Felipe Lampreia (1995-2001), Luiz Felipe de Seixas Corrêa (interino em 2001) e Celso Lafer (2001-2003). Seu ideário de governo neoliberal passa pela redução do aparato estatal e do modelo desenvolvimentista. Sobre sua política externa, Vicente Barreto (2010, p. 326) explica que

Impulsionado pela necessidade da abertura comercial como premissa do plano estabilizador e identificando nova configuração no sistema mundial, Fernando Henrique Cardoso abraça com inconstância as proposições do novo internacionalismo econômico e instrumentaliza a sua política exterior para a consecução desse novo modelo paradigmático de gestão.

⁷ José Maria da Silva Paranhos Júnior, mais conhecido como o Barão do Rio Branco, é tido como o patrono da diplomacia brasileira, atuando como Ministro das Relações Exteriores entre 1902 a 1912, durante os governos de Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca. Sua maior contribuição ao país foi a consolidação das fronteiras brasileiras, por meio de processos de arbitramento ou de negociações bilaterais (PEREIRA, 2012).

O autor acrescenta ainda que seu modelo reformista impactou a estratégia de inserção internacional brasileira e,

partindo da percepção realista de uma potência média com espaços reservados de poder, a política externa de Cardoso aposta no institucionalismo internacional como cenário otimizador para ganhos absolutos e preservação de autonomia. Dessa forma, pela maior participação nos fóruns mundiais e adesão vigorosa aos esforços multilaterais, acreditava-se que o País teria sua capacidade de barganha ampliada e seu respaldo na comunidade internacional robustecido (BARRETO, 2010, p. 326).

O governo FHC ainda

busca por reconhecimento internacional à tradição brasileira de aceitação plena dos valores globais e da ordem mundial. Buscava reconhecimento e abrigo no ocidentalismo, mas sem deixar de preservar os princípios históricos de universalidade e diversidade que lastreiam o nosso comportamento externo (BARRETO, 2010, p. 326).

A agenda internacional da época ampliou seu leque temático, incorporando questões ligadas ao meio ambiente, narcotráfico, direitos humanos, desenvolvimento urbano, não-proliferação de armas nucleares, entre outros. Dessa forma, sob os auspícios multilaterais, “a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso reafirmou o seu endosso à regularidade sistêmica internacional e incorporou vários desses temas ao seu plano de inserção” (BARRETO, 2010, p. 327).

A busca estratégica por espaço no cenário internacional explica “a adesão ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear e à criação do Tribunal Penal Internacional, a participação ativa na elaboração do Protocolo de Kyoto e diversas outras medidas de adensamento da dimensão multilateral de nossa conduta exterior no período” (BARRETO, 2010, p. 327).

Por fim, no que tange ao primeiro Plano Plurianual⁸ do governo de FHC na área das relações exteriores, podemos destacar as diretrizes que preveem o “fortalecimento da participação do País nos foros e mecanismos decisórios regionais e internacionais de natureza política e/ou econômica” (PLANEJAMENTO, 1995, n.p.), no qual se pode ligar a participação ativa brasileira nos foros multilaterais, como o estudado por essa pesquisa. Se compromete também com a questão ambiental em âmbito internacional ao ter como objetivo a “integração dos resultados da UNCED-92 e demais acordos internacionais existentes com o Programa de Governo para a área ambiental” (PLANEJAMENTO, 1995, n.p.).

⁸ Estabelecidos pela Constituição Brasileira de 1988, o Plano Plurianual (PPA) é um plano de médio prazo, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

Em seu segundo PPA, do período de 2000 a 2003, ainda ressaltando a área das relações exteriores, é destacado o Mercosul, bem como a presidência *pro tempore* do bloco econômico no ano de 2000, e a integração com os vizinhos sul-americanos, além da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Registra avanços no que tange a criação da ALCA (Área de Livre Comércio das Américas). Sobre a diplomacia multilateral, é posto que “o Brasil foi ator relevante, no plano interamericano, nas áreas de resolução de conflitos, gestão de crise, reconstrução pós-conflito, direitos humanos, fortalecimento das instituições democráticas e combate ao terrorismo, entre outros” (PLANEJAMENTO, 1999, p. 243).

No plano multilateral global, o documento ressaltou que “as operações de paz da ONU são, para o Brasil, instrumento importante para a solução pacífica das controvérsias, embora não possam substituir as necessárias negociações entre as partes em conflito” (PLANEJAMENTO, 1999, p. 243). Sobre os temas sociais, é dito que

o Brasil intensificou sua atuação em organismos multilaterais como ONU (ECOSOC e Assembleia Geral), Organização Mundial da Saúde - OMS, Organização Internacional do Trabalho - OIT, Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação - FAO e Comissão Econômica para América Latina e Caribe - CEPAL (PLANEJAMENTO, 1999, p. 243).

Ainda são sublinhados o ativismo diplomático brasileiro na área ambiental, e conclui relatando que

o país inicia o século XXI com renovado potencial de desenvolvimento, credibilidade e prestígio diplomáticos, firmando-se perante a América do Sul, o Hemisfério e o mundo como fator de estabilidade e equilíbrio para a governança global - elementos cruciais em um contexto de profundas incertezas e transformações estruturais (PLANEJAMENTO, 1999, p. 247).

No geral, segundo Barreto (2010) “Cardoso imprime à sua política externa percepções próprias e determinadas alterações de rumo, mas preserva os conceitos e os princípios arraigados que pautam e moldam historicamente a essência de nosso comportamento internacional” (BARRETO, 2010, p. 327).

Foi no governo FHC que o Brasil participou da segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), no qual o Brasil contou com uma das mais numerosas delegações, liderada pela primeira dama e presidente do Programa Comunidade Solidária Dra. Ruth Cardoso (LINDGREN ALVES, 2001, p. 278).

Com isso, constatou-se a consolidação do ativismo ambiental brasileiro durante o governo FHC, com intensa participação em fóruns multilaterais da área, além de outras temáticas, entre as quais a Habitat II, como estratégia brasileira de inserção internacional.

3.2.2 O governo Luiz Inácio Lula da Silva e sua Política Externa

O ex-líder operário Luís Inácio Lula da Silva venceu as eleições de 2002 e assumiu a presidência de 2003 a 2010. Apesar do “tom conservador e cauteloso adotado na condução da política econômica, o governo Lula assume posicionamento mais agressivo na divulgação de sua política externa” (BARRETO, 2010, p. 327). Isso porque, contrariando o comportamento dócil e passivo de seus antecessores frente ao multilateralismo, “sua retórica internacionalista passa a cobrar maior assertividade e altivez na busca dos interesses nacionais em mundo ainda com poucos espaços para a periferia” (BARRETO, 2010, p. 327).

Comparativamente, Lula defendeu uma projeção do Brasil como líder no cenário mundial, enquanto FHC considerava a liderança primeiramente regional. Segundo Paulo Roberto de Almeida (2004),

o governo Fernando Henrique Cardoso foi caracterizado por um multilateralismo moderado e atribuiu grande ênfase ao direito internacional, mas também evidenciou uma aceitação tácita do princípio dos “mais iguais”, isto é, a existência de grandes potências e seu papel no sistema internacional. O governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ostenta um forte multilateralismo e defende a soberania e a igualdade de todos os países com maior ênfase retórica do que tinha sido o caso na anterior administração (ALMEIDA, 2004, p.166).

Vicente Barreto (2010, p. 327) explica que

Inspirada pelos parâmetros diversificadores inaugurados na Política Externa Independente de Jânio Quadros, mas sem deixar de reconhecer e instrumentalizar a nova dinâmica da interdependência econômica, a condução dos negócios externos pelo governo Lula salta de patamar na autodefinição nacional: o Brasil não podia ser apenas um coadjuvante no sistema internacional, mas um *global player* de papel protagônico e influenciador.

O autor complementa afirmando que a figura midiática de Lula ainda o lança como “porta-voz das iniquidades do mundo e pela reforma no funcionamento do sistema internacional, sua política externa conflagra um articulado movimento de ampliação das novas esferas de poder e de movimentação econômica” (BARRETO, 2010, p. 328).

A chegada de Lula ao poder ainda representou “a volta e aprofundamento do paradigma global-multilateral, agora sob uma nova dimensão de combinação dos eixos Sul-Sul e Norte-Sul (com predomínio do Sul-Sul)” (PECEQUILO, 2012, p. 11). O Brasil assume “posição assertiva e independente no cenário internacional, com a identificação do país como nação do Terceiro Mundo e periférico” (PECEQUILO, 2012, p. 11).

Na época de seu governo, há a ascensão dos BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China – com posterior incorporação da África do Sul), que juntos, passam a reivindicar a “remodelagem das estruturas decisórias relacionadas às grandes questões internacionais”

(BARRETO, 2010, p. 328). Outro fator marcante de sua política externa é a fuga do alinhamento automático às posições estadunidenses em diversas ocasiões, além da “tentativa de protagonizar um acordo nuclear com o Irã, a despeito da desconfiança das potências militares quanto às reais pretensões da república islâmica nesse diapasão” (BARRETO, 2010, p. 328).

Contudo,

é na seara das negociações multilaterais do comércio internacional que a atuação brasileira se dá com maior vigor e desenvoltura. Assumindo a liderança do movimento de defesa dos interesses do mundo em desenvolvimento e exportador de produtos primários, cujo emblema é a formação do G-20 em meio às negociações da Rodada Doha⁹ de liberalização comercial, a diplomacia brasileira protagoniza sucessivos embates pelo fim dos subsídios agrícolas concedidos pelas potências do Norte e realça as cores de sua retórica mais proativa (BARRETO, 2010, p. 328).

O pleito pela reforma do sistema internacional permeia as ações estratégicas do governo Lula, com o objetivo final de garantir um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Segundo Barreto (2010, p. 328), o Brasil de Lula

quer-se tomar parte de seu conjunto, mas sublinhando a necessidade de seu redesenho. A postulação por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU da atual chancelaria demonstra tal condição, associada a uma participação mais efetiva e de liderança em empreitadas como a Missão de Paz no Haiti – MINUSTAH¹⁰.

Ademais, de acordo com Hirst, Lima e Pinheiro (2010, p. 24),

Nos fóruns multilaterais internacionais, nas relações bilaterais, na diversificação dos temas em discussão – da saúde pública internacional à proliferação nuclear –, o governo Lula buscou posicionar-se. Esta maior projeção internacional, por um lado, criou expectativas sobre a presença e participação do país nos debates, aumentando ainda mais sua visibilidade. Por outro lado, implicou em maior diversidade e pluralidade de atores e de interesses relacionados aos temas internacionais, o que nem sempre ocorreu de forma convergente com os objetivos perseguidos pelo governo.

A cooperação Sul-Sul foi outro dos eixos principais do governo Lula. A promoção de programas sociais no âmbito interno acaba reforçando a “projeção de poder do país no

⁹ “Em novembro de 2001, em Doha, no Catar, foi lançada a Rodada de Doha da OMC (Organização Mundial do Comércio), também conhecida como Rodada de Doha para o Desenvolvimento, por meio da qual os Ministros das Relações Exteriores e de Comércio comprometeram-se a buscar a liberalização comercial e o crescimento econômico, com ênfase nas necessidades dos países em desenvolvimento” (ITAMARATY, 2019).

¹⁰ “A Missão das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH) foi criada por Resolução do Conselho de Segurança da ONU, em fevereiro 2004, para restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio. O Brasil sempre comandou o componente militar da Missão (2004-2017), que teve a participação de tropas de outros 15 países, além do efetivo brasileiro de capacetes azuis da Marinha, do Exército e da Força Aérea” (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2019).

sistema internacional e de cooperação com as demais nações emergentes e de menor desenvolvimento relativo” (PECEQUILO, 2012, p. 11). Cristina Soreanu Pecequilo afirma ainda que

não há uma tentativa de se distanciar do Terceiro Mundo, mas sim a reafirmação da identidade do país com este grupo, com base em um sentimento de orgulho e não de submissão ou subordinação. A autonomia é a regra de comportamento, com a defesa da agenda de modernização, crescimento e preocupações sociais que marcam o movimento Sul-Sul desde o seu nascimento (PECEQUILO, 2012, p. 12).

Ainda segundo Pecequilo (2012), o Brasil reafirma sua posição de liderança na América do Sul, dando continuidade aos projetos do Mercosul e da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), lançando ainda o Unasul (União Sul-Americana de Nações), em 2007.

Nos primeiros anos do século XXI, de acordo com o relatório “Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa”, do Ipea, o Brasil conseguiu extrair dividendos econômicos e políticos, demonstrado por

i) à redução de sua vulnerabilidade externa fruto do crescimento das exportações e da melhora dos termos de troca dos fluxos de comércio exterior, permitindo a acumulação de reservas internacionais, reduzindo as restrições externas ao crescimento e possibilitando a consecução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento econômico e social; ii) a uma inserção internacional mais ativa vinculada à maior participação relativa nas arenas de deliberações globais (G-20 comercial, G-20 financeiro, reformas das instituições multilaterais, regras e normas ambientais etc.); iii) a uma maior articulação comercial, produtiva e política com os países que compõem o novo eixo Sul – Sul do desenvolvimento mundial (Ásia, África e América do Sul); e iv) à ampliação da cooperação técnica para o desenvolvimento, sobretudo com os países latino-americanos e africanos (CARDOSO JR, 2010, p. 16).

O ex-chanceler brasileiro Antonio Patriota, ministro das Relações Exteriores entre 2011 e 2013, no governo de Dilma Rousseff, apontou que, durante os anos das duas gestões de Lula,

uma vertente essencial da atual política externa, que se articula com o reforço das parcerias tradicionais, é a diversificação de parcerias. O Brasil tem desenvolvido diálogo político e fortalecido suas relações econômico-comerciais com países antes menos presentes em nossa agenda político-econômica, particularmente na África, na Ásia e no mundo árabe. Abrimos 35 novas embaixadas e, até o fim deste ano, teremos relações diplomáticas com todos os 192 membros das Nações Unidas (PATRIOTA, 2010, n.p.).

É importante destacar as diretrizes sobre a Política Externa no Plano Plurianual dos governos de Lula. No primeiro, que corresponde às metas para o período de 2004 a 2007, o relatório aponta que, na área do multilateralismo, ressaltada nessa pesquisa, há uma defesa

desse, bem como do direito internacional. Destacam-se ainda as diretrizes: Promoção da proteção ao meio ambiente e do desenvolvimento sustentável no plano internacional; Fortalecimento da atuação do Brasil nos foros multilaterais, com ênfase na promoção de uma cultura de paz e de direitos humanos; Divulgação dos acordos internacionais dos quais o País é signatário, monitorando o seu cumprimento, diretrizes com temas relevantes para essa pesquisa. Também defende a reforma do Conselho de Segurança da ONU, com a inclusão do Brasil (PLANEJAMENTO, 2003, p. 100).

Já no Plano Plurianual do segundo mandato (2007 – 2011) evidencia-se a Cooperação Sul-Sul, ao afirmar que

O Brasil procura dar impulso à cooperação Sul-Sul, diversificando suas parcerias. A criação do Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul (IBAS), o incremento das relações com a África e a aproximação com o mundo árabe são iniciativas importantes para o adensamento do diálogo político, do comércio e dos investimentos entre países em desenvolvimento (PLANEJAMENTO, 2007, p. 105).

Além disso, destaca a atuação brasileira na MINUSTAH, a necessidade da reforma do Conselho de Segurança da ONU, a integração física com os países sul-americanos e o enfrentamento dos desafios globais, no qual se pode associar a questão urbana, por meio de uma postura ativa da diplomacia brasileira (PLANEJAMENTO, 2007, p. 105).

Cabe ressaltar ainda a atuação do diplomata de carreira Celso Amorim à frente do Ministério das Relações Exteriores durante todo o governo Lula (de 2003 a 2010), cargo ocupado por ele também durante a gestão de Itamar Franco, entre os anos de 1993 a 1995. O ex-chanceler denominou a diplomacia do seu período frente ao Itamaraty de ‘ativa e altiva’, e essa, segundo Almeida (2004, p. 162),

traz a marca de um ativismo exemplar, evidenciado em dezenas, ou mais propriamente centenas, de viagens e visitas bilaterais do chefe de governo [Lula] e seu chanceler, no Brasil e no exterior, ademais da intensa participação, executiva e técnica, em quase todos os foros relevantes abertos ao engenho e arte da diplomacia brasileira, conhecida por ser extremamente profissional e bem preparada substantivamente.

Celso Amorim foi um dos responsáveis pela ampliação do número de embaixadas brasileiras, especialmente nos países em desenvolvimento, em consonância com as políticas Sul-Sul. Segundo Paulo Roberto de Almeida (2012, p. 29), durante o período, “muitas embaixadas foram criadas na África e na América Latina, especialmente no Caribe, talvez com o propósito de contemplar interesses brasileiros na ONU ou em outras instâncias”.

Por fim, foi durante o governo Lula que foi realizado o 5º Fórum Urbano Mundial, fórum sobre as cidades realizado entre as Conferências Habitat, a cada dois anos, na

cidade do Rio de Janeiro. O fórum ocorreu em 2010, reunindo cerca de 10 mil participantes – representando governos, academia, ONGs e sociedade civil, de 171 países e 300 cidades e teve como tema “O direito à cidade: unindo o urbano dividido”. Contou “com a presença do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, da Diretora-Executiva do ONU-Habitat, Anna Tibaijuka, e do Ministro das Cidades, Marcio Fortes de Almeida, entre muitas outras autoridades nacionais e internacionais” (UNIC RIO, 2010).

Em suma, a política externa do governo Lula enfatizou as questões de soberania e interesses nacionais, priorizando a cooperação Sul-Sul. A projeção internacional brasileira ampliou-se com o diálogo, comércio e cooperação com uma enormidade de países, com a abertura de embaixadas em todos os continentes, além da participação ativa em fóruns multilaterais, imprimindo voz ao Brasil, contribuindo para o pleito do país de requerer a reforma do Conselho de Segurança da ONU e se colocar como um representante das nações do Sul global.

3.2.3 Política Externa nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer

A popularidade de Luís Inácio Lula da Silva, junto às suas taxas recordes de aprovação no fim do mandato, contribuiu para eleger a sucessora Dilma Vana Rousseff nas eleições de 2010, sendo a primeira mulher eleita presidente do Brasil.

A política externa no início do mandato de Rousseff sinalizava continuação do governo anterior, contudo

a diplomacia presidencial e o papel da Presidência como elemento incentivador e equilibrador de diferentes visões de política externa, que havia acontecido durante o governo de Lula, foram abandonados. A vontade política demonstrada pelo Presidente Lula de articular visões favoráveis à projeção global do país e à construção de uma liderança na região não teve continuidade. A Presidente Rousseff mostrou sua preferência pela solução dos problemas internos, junto com seu pouco interesse por temas externos, particularmente aqueles que apresentassem ganhos difusos, não tangíveis em um curto prazo (SARAIVA, 2014, p. 27).

Ademais, durante a gestão Rousseff, “o Itamaraty, como defensor de uma política externa com ganhos progressivos através de um aumento constante da participação do Brasil nos debates de diferentes temas da política global, foi perdendo espaços” (SARAIVA, 2014, p. 27). E, “a diminuição do orçamento e do número de novos diplomatas que entram na carreira apontam para uma redução da participação brasileira de discussões de temas internacionais” (SARAIVA, 2014, p. 27). Foram mantidos ainda a ideia de revisar as

instituições internacionais, além do posicionamento convergente a outros parceiros emergentes, distanciando-se das posições europeias e estadunidenses¹¹.

No geral, a posição brasileira no período foi de prezar por soluções diplomáticas frente a controvérsias internacionais. No que tange aos

temas importantes da agenda internacional, houve iniciativas de articulação de posições nas Nações Unidas com outros países emergentes, que se materializaram na convergência de votos no Conselho de Segurança em temas como os enfrentamentos internos na Líbia e na Síria. No caso da Ucrânia, mais ao final do mandato, o Governo seguiu a linha dos parceiros do BRICS e se limitou a propor uma solução através da diplomacia (SARAIVA, 2014, p. 28).

Já sobre as questões ambientais, foram mantidas as posições de responsabilidade e direito ao desenvolvimento aos países emergentes, contudo, o país tem seu ativismo reduzido na área. De acordo com Saraiva (2014, p. 29),

a formulação do documento da Rio+20, que teve lugar no Brasil em 2012, não expressou uma liderança brasileira no tema. O texto foi considerado vago por acadêmicos e cientistas e não redundou em um capital diplomático para o Brasil como havia sido a Conferência do Rio 92.

Referente à busca por uma vaga permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o governo de Rousseff manteve o objetivo, mas “perdeu impulso”. Por sua vez, a atuação junto ao BRICS foi mais enérgica, destacando-se o campo financeiro, com a “criação do banco para financiar iniciativas de desenvolvimento de infraestrutura nos países do bloco foi consolidada na cúpula de 2014, junto com o estabelecimento de mecanismos de cooperação entre os respectivos bancos de desenvolvimento nacionais” (SARAIVA, 2014, p. 30).

A cooperação, sobretudo com a África, manteve-se em seu governo, com redução da atuação devido a entraves legislativos para o envio de recursos para o exterior e a redução do orçamento da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)¹².

Sobre o espaço regional sul-americano,

a ascensão de Rousseff esvaziou a dimensão política do comportamento brasileiro frente à região no que diz respeito às ações do Brasil como ator estruturador das instituições regionais e definidor de agendas, embora a Unasul tenha seguido sendo a referência de atuação brasileira frente a situações de crise (SARAIVA, 2014, p. 32).

¹¹ Durante a gestão Dilma Rousseff, houve um distanciamento em relação aos EUA, sob a gestão de Barack Obama, após o vazamento de papéis ‘ultrasecretos’ que mostravam que a NSA (Agência de Segurança Nacional) dos Estados Unidos espionava a presidente e seus principais assessores.

¹² “A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi criada em 1987 para coordenar, executar e avaliar os programas e ações da cooperação técnica e humanitária internacionais do Brasil, em parceria com governos estrangeiros ou com organismos internacionais, nas vertentes do Brasil para o exterior e do exterior para o Brasil” (ITAMARATY, 2019).

Além disso, “as ações brasileiras melhor se conectaram com o desenvolvimentismo, priorizando os vínculos bilaterais com países vizinhos através da cooperação técnica e financeira, enquanto os investimentos propriamente ditos recuaram no final do mandato” (SARAIVA, 2014, p. 32).

O primeiro Plano Plurianual (PPA) de Dilma Rousseff, correspondente ao período de 2012 a 2015 e, no que tange a Política Externa, é posto que “a América do Sul é o espaço geográfico para o qual a política externa brasileira volta-se de maneira prioritária” (PLANEJAMENTO, 2011, p. 266). Apesar disso, ressalta a importância da articulação brasileira junto ao G-20, BRICS e IBAS. O documento também tratou da necessidade da reforma da governança global, ao colocar que

o Brasil fará avançar reformas na governança global que reflitam as realidades geopolíticas do século XXI, sem reproduzir as assimetrias do passado, dando destaque aos temas relacionados à paz e à segurança internacionais, com prioridade ao desarmamento e à não proliferação nuclear (PLANEJAMENTO, 2011, p. 269).

Também faz menção à cooperação técnica internacional, ajuda humanitária e a organização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO+20), realizada em 2012.

No segundo PPA de Dilma Rousseff para os anos de 2016 a 2019, no que tange a política externa é posto que, no primeiro mandato da presidente,

o Brasil trabalhou para aprofundar a relação com países desenvolvidos e em desenvolvimento e para participar mais ativamente dos principais foros internacionais. Na Organização Mundial do Comércio - OMC, houve uma revitalização de sua vertente normativa e uma tentativa de retomada da Rodada Doha. Na ONU, o Brasil propugnou pela criação de normas referentes à governança da internet e pela maior participação dos países em desenvolvimento nos processos decisórios das instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário e o Banco Mundial. O país também sediou a Conferência Rio +20 sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável (PLANEJAMENTO, 2015, p 199).

E, de acordo com o relatório, “o governo brasileiro vem trabalhando para aumentar a projeção internacional do Brasil, ampliar seus mercados e reformar o modelo de governança para melhor refletir a atual ordem geopolítica e econômica global” (PLANEJAMENTO, 2015, p. 199). Além disto, é ressaltada a busca pela integração da América do Sul, junto aos blocos Unasul, Mercosul e CELAC. Já para este período (2016 – 2019), as metas para a política externa, mantendo a tradição diplomática brasileira,

compreendem o aprofundamento da integração na América do Sul, o reforço da diplomacia econômica, a consolidação da presença do Brasil nas relações estratégicas globais, a reforma das estruturas de governança global, o fortalecimento da cooperação internacional e o bem-estar dos cidadãos brasileiros no exterior (PLANEJAMENTO, 2015, p. 199).

Entre as diretrizes estabelecidas, alusivas a presente pesquisa e a participação na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, está o seguinte objetivo: “Fortalecer a participação ativa e promover os interesses do Brasil nos debates acerca de temas globais, tais como direitos humanos, temas sociais, desenvolvimento sustentável, energia e meio ambiente, em instâncias bilaterais, regionais, multilaterais e multissetoriais” (PLANEJAMENTO, 2015, p. 201). Ainda em relação a Conferência Habitat III, foi no governo de Rousseff que o Brasil participou da preparação para o evento, destacando-se como porta-voz da inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana.

O contexto internacional enfrentado pela ex-ministra foi desfavorável, quando comparado ao de Lula, já que com a recuperação econômica dos Estados Unidos e da União Europeia, o G7 retoma centralidade, com redução do espaço dos emergentes no G20. Aliado a isso, o preço das *commodities* exportados pelo Brasil recuou.

Miriam Gomes Saraiva (2014) ainda acrescenta que

embora o multilateralismo tradicional de base ocidental estivesse em crise, os emergentes não conseguiram estabelecer uma agenda para a política global. As crises da Síria e, particularmente, da Ucrânia¹³ ‘restauraram a agenda das grandes potências em detrimento dos países emergentes’ (SARAIVA, 2014, p. 26).

A crise, resultante desses fatores, teve reflexos na política externa, com o cancelamento de diversas obras de infraestruturas no Brasil e América do Sul. Pedro Seabra acrescenta que “em meio à crise econômica do segundo governo Dilma e ao longo do governo Temer, a chancelaria brasileira dá dois passos atrás em sua inserção internacional, deixando de lado a esfera global e diminuindo a atenção que outrora fora dada à região” (SEABRA, 2017, p. 209).

As crises internas enfrentadas pelo desgaste na popularidade, os inúmeros casos de corrupção envolvendo também o partido governista (PT), o cenário internacional desfavorável (desvalorização do preço das *commodities*), o rompimento com o vice-presidente Michel Temer, bem como o empenho do então presidente da Câmara dos Deputados Eduardo

¹³ A Síria enfrenta desde 2011 uma guerra civil que se iniciou com uma série grandes protestos e violentas revoltas armadas contra o governo de Bashar al-Assad, acusado de corrupção, ditadura e violação de direitos humanos, estimuladas pelo contexto da Primavera Árabe (série de protestos simultâneos no mundo árabe). O conflito se estende até o presente, com três frentes principais: governo sírio de Bashar al-Assad, apoiado por Rússia e Irã; Oposição Síria, apoiado por Estados Unidos, Arábia Saudita e outras potências ocidentais; e Estado Islâmico do Iraque e do Levante, em conflito com os dois outros lados, já derrotados em seu último reduto. Já a Crise na Ucrânia teve início em 2013, quando o presidente Viktor Yanukovich, aliado da Rússia, suspendeu um acordo de associação com a União Europeia, gerando protestos que levaram a derrubada de seu governo. O país encontra-se dividido entre insurgentes pró-russos e o governo ucraniano pós-revolucionário. Em meio a crise, em 2014 a região autônoma ucraniana da Crimeia foi anexada pela Rússia, com o apoio dos habitantes separatistas pró-Rússia. Com exceção de poucos países, a comunidade internacional não reconhece a anexação.

Cunha culminaram na aprovação pelo Congresso Nacional do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

O processo de *impeachment* levou o vice-presidente Michel Temer, do MDB, à presidência do país, entre 2016 e 2018, rompendo com o programa e a política externa do governo anterior. De acordo com Oliveira (2018, p. 300), “diferentemente dos últimos governos que vinham delegando o cargo de ministro das relações exteriores a servidores de carreira, o Ministério das Relações Exteriores (MRE) voltou a ser liderado por indicados políticos”.

O primeiro chanceler do governo Temer foi José Serra, senador pelo estado de São Paulo pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), que buscou reavaliar o número de embaixadas brasileiras no continente africano, numa política de austeridade, e as relações com o Mercosul. Entretanto, Charles Pennaforte (2016) avalia como importante a presença brasileira na África, uma vez que resguarda os interesses nacionais no Atlântico Sul e projeta sua influência por meio da cooperação científica, tecnológica e profissional, além do treinamento e assessoria militar.

José Serra pediu demissão do cargo alegando problemas de saúde em fevereiro de 2017. Aloysio Nunes, do mesmo partido, assumiu o Ministério no período de 2017 ao final do mandato de Temer, em dezembro de 2018. Nunes se colocou como um defensor do multilateralismo e da inserção externa por meio da integração com o Mercosul, além da participação de grupos como o IBAS (Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul) e o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), ideias atestadas em seu discurso de despedida do Itamaraty em janeiro de 2019 (NUNES, 2019, n.p.)¹⁴.

Pedro Seabra afirma que

inicia-se nesta fase de fortes turbulências na economia e na política nacionais, uma nova fase de retração da política externa brasileira, na qual o mundo ficou distante e a região pode voltar a ser o terreno de ação prioritário (SEABRA, 2017, p. 209).

No que tange as Organizações Internacionais, Oliveira (2018, p. 303) coloca que

durante os últimos governos o Brasil buscava utilizar sua participação na ONU para promover um debate a respeito das nações em desenvolvimento. Visava, por meio desse engajamento, aumentar consideravelmente sua influência sobre eles,

¹⁴ NUNES, Aloysio. **Discurso do senador Aloysio Nunes Ferreira na cerimônia de transmissão do cargo de ministro das Relações Exteriores para o embaixador Ernesto Araújo**. Brasília, 2 jan. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19908-discurso-do-ministro-alloysio-nunes-ferreira-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-das-relacoes-exteriores-para-o-embaixador-ernesto-araujo-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>. Acesso em: Março de 2019.

conquistando apoio para a reforma do Conselho de Segurança daquela organização e para sua inclusão como membro permanente.

Durante o governo Rousseff, o Brasil atrasou as contribuições financeiras à ONU, o que poderia fazer com que o país não fosse ouvido nos debates da organização, apesar do seu ativismo. Já com a presidência de Temer, houve retomada dos pagamentos e a normalização do trânsito brasileiro na comunidade internacional (AZEVEDO, 2018, n.p.). Contudo, “a busca por conquistas políticas no ambiente internacional, como a reforma do Conselho de Segurança, passou a ser negligenciada (...). Desde então seu governo optou por concentrar seus esforços para aprimorar o comércio exterior e atrair investimentos” (OLIVEIRA, 2018, p. 303).

De acordo com Oliveira (2018), o Brasil perdeu prestígio internacional sob o governo Temer, fato atestado pelo descaso dos líderes mundiais em incluírem o país em seus roteiros pela América Latina. Além da preocupação com os desdobramentos da política interna, Oliveira explica que a perda de participação internacional pode ser explicada por duas outras questões:

a questão do desinteresse com as questões ambientais, tendo em vista a questão do desmatamento na região amazônica e, principalmente, a questão dos direitos humanos, na qual o governo Temer tem conduzido internamente com evidente descaso, sendo, inclusive, criticado por Organizações Internacionais (OLIVEIRA, 2018, p. 304).

Sucintamente, o governo Temer modificou a política externa de seus antecessores, recuando em projetos de projeção internacional do país, como no caso da revisão das embaixadas, por questões de economia financeira e provável irrelevância histórica nas relações bilaterais com alguns pequenos países, e a retração em relação aos esforços pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, já retraídos durante o governo Rousseff, apesar da defesa da reforma pelo ex-presidente em seu discurso na abertura da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, bem como a defesa do multilateralismo, da cooperação internacional e do desenvolvimento sustentável (TEMER, 2018, n.p.)¹⁵.

3.2.4 Política Externa no início do governo Jair Bolsonaro

Por fim, apesar da brevidade do mandato do presidente ultraconservador que tomou posse em 2019, Jair Messias Bolsonaro, procurou-se verificar indícios e sinalizações

¹⁵ TEMER, Michel. **Discurso do Presidente Michel Temer na abertura do Debate Geral da 73ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas**. Nova Iorque, 25 set. 2018. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/19533-discurso-do-presidente-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-73-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-2>.

de sua orientação diplomática e rumos da política externa. O escolhido para o Itamaraty foi Ernesto Araújo, diplomata que se diz contra o “marxismo cultural” e fortemente alinhado ao presidente atual estadunidense Donald Trump.

Entre as mudanças sinalizadas está o comércio exterior brasileiro. Segundo as jornalistas Patrícia Campos Mello e Luciana Coelho (2018, n.p.), em artigo da Folha de S. Paulo, “o comércio deve ser o norte, e aliados à direita, os mais cortejados. A Europa e a Ásia passam para segundo plano, e EUA e Israel a amigos mais próximos”.

Sobre o multilateralismo, já tradicional da diplomacia brasileira, tanto Bolsonaro, como Araújo buscam seguir a tendência mundial antiglobalista e antimultilateralista, uma vez que “integrantes do governo são duros críticos do globalismo¹⁶ e da influência de instituições multilaterais” (MELLO; COELHO, 2018, n.p.). Isso pode ser constatado ainda pela decisão do Brasil não mais sediar a Conferência do Clima de 2019, rompendo com as estratégias adotadas, nos últimos anos, de projeção global e *soft power*. Retornando à matéria de Mello e Coelho, “é improvável que o país retome pleitos de governos passados como mediar conflitos, liderar negociações multilaterais como Doha (comércio) e Paris (clima) ou a busca pelo assento permanente no Conselho de Segurança da ONU” (MELLO; COELHO, 2018, n.p.).

Os primeiros noventa dias do governo Bolsonaro foram marcados por quatro viagens internacionais, sendo três a países com ‘governos amigos’, sendo eles Estados Unidos, Chile e Israel, e para participar do Fórum Econômico Mundial de Davos, na Suíça e, as Relações Exteriores se constituíram como um dos focos do presidente nesses dias (SILVA, 2019, n.p.), escolhendo esses países para atender a população que o apoia, baseado mais em questões ideológicas do que estratégicas, segundo Marco Aurélio Nogueira, e demarcar distanciamento em relação às diretrizes dos governos anteriores, de acordo com Flávia de Campos Melo, ambos em entrevista a Matheus Pimentel, do Jornal Nexo (NEXO, 2019, n.p.). Outro fato marcante dos primeiros dias de governo foi a sinalização da criação de um novo órgão multilateral sul-americano em substituição ao Unasul, o Prosul (Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul), junto a outros governos do subcontinente.

Na área ambiental, o governo Bolsonaro tem adotado medidas dignas de críticas internacionais, principalmente de governos europeus, que veem com preocupação sua postura em relação ao meio ambiente. Oito ex-ministros do Meio Ambiente, Rubens Ricupero, Gustavo Krause, José Sarney Filho, José Carlos Carvalho, Marina Silva, Carlos Minc,

¹⁶ Globalismo é a ideia de que está se consolidando, em nível global, uma hegemonia cultural totalizante pautada por valores progressistas, seculares e cosmopolitas, que são usualmente identificados com a agenda sexual de minorias, pautas ambientalistas e discursos de igualdade racial e de gênero (ESTADÃO, 2017, n.p.).

Izabella Teixeira e Edson Duarte, se uniram e declararam de forma conjunto que “a governança socioambiental no Brasil está sendo desmontada, em afronta à Constituição” (BODAS, 2019, n.p.). Entre as medidas efetivadas, além de ameaças já proferidas, pode-se destacar:

- Extinção das Secretarias de Mudanças do Clima, de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental e Transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o MAPA (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento) (GREENPEACE, 2019, n.p.);
- Enfraquecimento em Acordos Internacionais: retirada da candidatura para sediar o evento internacional COP25 (Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas) (GREENPEACE, 2019, n.p.);
- Alterou a composição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), reduzindo de 96 para 23 integrantes, com ganho de poder do governo federal no conselho (TRISOTTO, 2019);
- Liberação acelerada de agrotóxicos: “Desde o começo do ano, já são 239 produtos novos liberados no mercado. Esse volume de aprovações é inédito e preocupante, sendo 43% altamente ou extremamente tóxicos e 31% são de agrotóxicos não permitidos na União Europeia. Além dos agrotóxicos já liberados, há 538 novos pedidos de registro acatados pelo novo governo” (GREENPEACE, 2019, n.p.);
- Redução na fiscalização: “De janeiro a maio [de 2019], o número de multas aplicadas pelo Ibama por desmatamento ilegal foi o mais baixo em 11 anos” (TRIGUEIRO, 2019);
- Revisão de todas 334 Unidades de Conservação (TRIGUEIRO, 2019);
- FUNAI (Fundação Nacional do Índio): tentativa de transferir demarcação de terras indígenas ao MAPA e novo presidente Marcelo Augusto Xavier é ligado à bancada ruralista e defende a exploração de mineração em terras indígenas (PODER360, 2019).

Em recentes discussões sobre o Acordo Mercosul-União Europeia, alguns líderes fizeram declarações sobre isso, entre eles

o relator da ONU para Extrema Pobreza e Direitos Humanos, Philip Alston, declarou que as políticas de Bolsonaro são uma ameaça ao meio ambiente global. A chanceler da Alemanha, Angela Merkel, disse ver com “grande preocupação” a situação no Brasil, a qual descreveu como “dramática”, especialmente na Amazônia. O presidente francês, Emmanuel Macron, foi além e chegou a declarar que não assinaria um acordo comercial entre União Europeia e Mercosul, caso Bolsonaro saísse do acordo climático de Paris (BODAS, 2019, n.p.).

Além das lideranças, outros atores também tem criticado a “agenda antiambiental” de Bolsonaro. Exemplo disso é que

cerca de 340 organizações pediram à União Europeia que interrompa as negociações sobre um acordo comercial com o Mercosul até que o governo ofereça garantias de não retrocesso em suas políticas socioambientais. Em abril, mais de 600 cientistas europeus pediram à União Europeia ações no mesmo sentido (BODAS, 2019, n.p.).

Em suma, a postura adotada pelo governo Bolsonaro nos seus primeiros 200 dias em relação ao meio ambiente, direitos humanos e multilateralismo põem em questão a influência global adquirida pelo Brasil nas últimas décadas como protagonista nestas áreas, colocando em risco inclusive questões econômicas.

Ademais, com o exposto no capítulo, compreende-se que o Brasil segue uma linha histórica de estabilidade na política externa, assentada no respeito ao Direito Internacional, na solução pacífica dos conflitos, na soberania e na igualdade interestatal, o que alguns autores atribuem à qualificação do corpo diplomático brasileiro, regido sobre os ideais do Barão de Rio Branco. Tal situação de estabilidade pode ser verificada nos mais variados governos brasileiros, inclusive durante os rompimentos democráticos, com alguns matizes de alterações, como entre o “alinhamento automático” aos Estados Unidos, do governo Castelo Branco, o viés da “Política Externa Independente” de Jânio Quadros e João Goulart e a vertente multilateralista dos governos pós-Guerra Fria.

No final do século XX e início do século XXI, principalmente nos governos FHC e Lula, a política externa brasileira traça estratégias para alcançar maior inserção no cenário internacional baseada na participação de fóruns e regimes internacionais, destacando-se no protagonismo das questões sociais e ambientais, por meio da cooperação Sul-Sul e de ações como a liderança da Missão de Estabilização no Haiti. Essas estratégias visavam a projeção global de poder, utilizando-se de palanques internacionais, com a finalidade histórica de pleitear um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, possibilitando a ascensão do país como potência global. Entretanto, a reivindicação perdeu espaço durante os governos de Dilma Rousseff e de Michel Temer, por causa de crises internas e não há sinalizações de tal meta no governo de Jair Bolsonaro, uma vez que este busca se distanciar do multilateralismo e da tradição da Política Externa Brasileira.

4. ASSENTAMENTOS URBANOS NA AGENDA GLOBAL: UM OLHAR PARA AS CONFERÊNCIAS HABITAT

O presente capítulo trata da evolução dos debates sobre os assentamentos urbanos na agenda global, incorporado junto a novas pautas, fortalecidas com o fim da Guerra Fria e o mundo bipolar. Como forma de análise dessa evolução, debruçou-se sobre a compreensão das três conferências Habitat, organizadas pela Organização das Nações Unidas. A importância dessas discussões multilaterais envolve seus reflexos políticos em todas as escalas de análise, perpassando pelo global, nacional, regional e local. Discorre-se ainda sobre os avanços, retrocessos e interesses envolvidos nos fóruns internacionais.

4.1 Novas Agendas Internacionais: a ONU e as pautas sociais e ambientais na escala internacional

A Organização das Nações Unidas é uma organização intergovernamental criada para manter a paz mundial e promover a cooperação internacional. Foi estabelecida em 24 de outubro de 1945, para substituir a Liga das Nações, após o fim da Segunda Guerra Mundial. Contava com 51 Estados-membros no momento de sua fundação e conta com 193, além de dois Estados observadores (Santa Sé e Palestina) (ONU BRASIL, 2019). Sob sua jurisdição, realizam-se também cúpulas ligadas a diversos temas e que visam combater grandes problemas mundiais, obtendo êxitos em certos aspectos e colhendo críticas em outros.

A Organização se constitui como o único fórum entre os Estados na busca pela paz entre os povos (ONU, 2019), “garantindo sua autoridade e legitimidade” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 15). No momento de sua criação, no final do ano de 1945, “o foco principal da entidade era a instauração de uma nova ordem mundial no segundo pós-guerra, baseando-se em normas do direito internacional, onde o uso da força estivesse restrito à deliberação expressa da organização” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 16).

A Carta das Nações Unidas, de 26 de junho de 1945, assinada em São Francisco, afirma que os propósitos das Nações Unidas são: manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no respeito ao princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos; conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário; ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns (ONU, 1945).

A organização possui personalidade jurídica e é constituída por seis órgãos principais, sendo eles a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, Conselho de Direitos Humanos, a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado (ANTONUCCI et al., 2010, p. 17). Seu cargo mais elevado é o de secretário-geral, ocupado por António Guterres desde 2017. Ela resulta da fusão das vertentes realista e idealista¹⁷ do pensamento político e expressa sua força por meio do Conselho de Segurança, do qual fazem parte cinco países permanentes com poder de veto e quinze rotativos. Durante o período da Guerra Fria, o poder de veto dos Estados Unidos e da União Soviética fez com que estes mantivessem seu jogo político, garantindo a sobrevivência da ONU, segundo Antonucci et al. (2010, p. 17).

Com o encerramento da Guerra Fria, “a natureza, a função e o papel da ONU no sistema internacional começaram a ser questionados por uma rede de países ‘menores’” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 18). Esse questionamento limita o poderio das grandes potências, já que os países periféricos podem enquadrar a ação estadunidense mesmo no Conselho de Segurança. A prática da organização por vezes é falha, uma vez que não logra os objetivos da Carta das Nações Unidas, situação ilustrada pela dificuldade de impedir e solucionar conflitos. Embora seja reconhecível o esforço da organização nas missões de paz.

A ONU ainda influencia no campo dos serviços humanitários, contemplando os países pouco desenvolvidos com “assistência humanitária, uso e aplicação de missões de paz e programas de desenvolvimento econômico, social e educacional” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 19), que, por sua vez, “adquiriram formas de direito e de justiça internacionais ao contemplar novas ameaças à paz e à segurança internacionais” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 20).

As alterações no cenário mundial acabam por pressionar por uma reforma e revisão da instituição, visando enfrentar com mais eficácia as mazelas do mundo: “guerra entre Estados e no interior de Estados, (...) pobreza, doenças infecciosas, mudanças climáticas, proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, terrorismo e crime organizado internacional” (ANTONUCCI et al, 2010, p. 20).

Em meio a esse contexto da resolução das mazelas globais, segundo Antonucci et al. (2010, p. 20),

¹⁷ O Idealismo acredita que “a natureza humana é, originariamente, boa e, com bons hábitos, educação e estruturas internas adequadas, o próprio homem pode se tornar a base de uma relação internacional pacífica, cooperativa e igualitária” (CASTRO, 2012, p. 346).

Cada vez mais, novas relações entre segurança e desenvolvimento são pensadas, tendo como premissa as causas sociais, econômicas e ambientais geradoras de instabilidade. A introdução do tema segurança humana – dar maior poder ao povo – foi um grande passo diante da nova onda de crises – ataques terroristas, violência étnica, violações de direitos humanos, exclusão social -, impulsionando a discussão sobre as responsabilidades globais em um mundo cada vez mais inter-relacionado.

No cenário em que novos modos de enfrentamento de problemas de segurança cujas raízes estão em causas sociais, econômicas e ambientais, inserem-se as principais conferências realizadas pela ONU desde a década de 1970, com discussões sobre os problemas emergentes no planeta, incluindo-se a questão urbana, tratada no seio do programa Habitat, das Conferências Habitat e dos Fóruns Urbanos Mundiais, discutidos com aprofundamento ao longo desse capítulo.

4.1.1 Incorporação de Novas Temáticas na ONU

No contexto do final dos anos 1960, emergem-se como pautas das discussões internacionais a degradação ambiental e o incessante crescimento da população urbana, cujos impactos afetariam o planeta como um todo. Em meio a isso, reunidos na capital italiana, em 1968, ocorre o primeiro encontro do Clube de Roma, grupo composto de cientistas, educadores, economistas e funcionários públicos, com o objetivo de “discutir os dilemas presentes gerados pelo crescimento exponencial da população” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 23). Dentre os problemas examinados pelo grupo estavam: desequilíbrio entre pobreza e abundância, deterioração do meio ambiente, desconfiança em relação às instituições, expansão urbana descontrolada, insegurança no emprego, alienação da juventude, rejeição aos valores tradicionais, inflação e outros problemas econômicos (ANTONUCCI et al., 2010, p. 23). As reuniões do grupo tiveram como resultado o livro “*The Limits to Growth*”.

As problemáticas tratadas pelo Clube de Roma foram absorvidas pelo secretário geral da ONU, no período de 1961 a 1971, Maha Thay Sithu U Thant, que se preocupava principalmente com a degradação ambiental e aumento da pobreza. Kurt Waldheim, seu sucessor, "tentou exercer o papel de mediador entre os interesses das grandes potências e os do Terceiro Mundo, inaugurando e participando de uma série de conferências da ONU cujos focos eram os problemas mundiais emergentes” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 24).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente sediada em Estocolmo no ano de 1972 se lançou como base para as grandes conferências da entidade, e, segundo Fabiano Moreira (2013),

iniciou a “era moderna” de leis ambientais internacionais associadas aos regimes políticos vigentes, assim como criou um ambiente favorável para a compreensão de que os problemas ambientais extrapolavam as fronteiras nacionais, sendo, portanto, problemas que envolviam várias nações (MOREIRA, 2013, p. 22)

O autor destaca também a contraposição entre os países centrais e periféricos, uma vez que estes enxergavam uma tentativa de estancar o direito ao desenvolvimento dos periféricos.

De acordo com Antonucci et al. (2010),

neste evento ocorreu uma mudança conceitual, quando os problemas de degradação do meio ambiente foram relacionados não somente à crescente urbanização, como havia sido enfatizado pelo Clube de Roma, mas também aos impactos dos assentamentos humanos (ANTONUCCI et al., 2010, p. 25).

Ou seja, nesta conferência já se destacam os problemas associados a urbanização, no que tange a degradação ambiental. Resultaram dessa conferência a Declaração das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e do Plano de Ação, com recomendações aos países signatários, servindo de base para conferências posteriores da ONU.

Dadas as bases pela Conferência de Estocolmo de 1972, inúmeras outras conferências temáticas foram organizadas pela Organização das Nações Unidas. A década de 1970 é considerada a primeira grande sequência de conferências temáticas. Dentre elas destacamos: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (Estocolmo, 1972); Terceira Conferência Mundial sobre População (Bucareste, 1974); Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma, 1974); Conferência Mundial sobre o Clima (Genebra, 1979); Conferência Mundial da Mulher (Cidade do México, 1975); Primeira Conferência Mundial para Combate ao Racismo e à Discriminação Racial (Genebra, 1978); Conferência das Nações Unidas sobre a Água (Mar del Plata, 1977); Conferência das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (1977); Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Vancouver, 1976); entre outras (SCHECHTER, 2005).

Outro verdadeiro *boom* de conferências temáticas das Nações Unidas ocorreu após o fim da Guerra Fria, na década de 1990, denominada por José Augusto Lindgreen Alves (2001) de “Década das Conferências”. A “Década das Conferências” foi inaugurada pela consagrada Rio-92, oficialmente denominada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento.

Na década de 1990 ainda ocorreram as seguintes conferências: Conferência Mundial sobre Direitos Humanos (Viena, 1993); Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social

(Copenhague, 1995); Conferência Mundial sobre a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz (Pequim, 1995); e, Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996) (LINDGREN ALVES, 2001). As conferências da década de 1990, impulsionadas pelo fim da Guerra Fria, passaram a apresentar duas inovações, segundo Mauad (2011, p. 38): 1) a inclusão de temas de caráter social na agenda internacional e 2) a inclusão de novos atores na conferência, provenientes dos governos locais e da sociedade civil.

Sobre as conferências temáticas da ONU, que deveriam ocorrer a cada vinte anos, de acordo com Jorge Wilhelm¹⁸ *apud* Antonucci et al. (2010, p. 21), a Assembleia Geral

solicitava que um país se oferecesse para hospedá-la, o que por um lado daria visibilidade ao país, mas por outro implicaria receber e dar segurança aos aproximadamente 10 mil visitantes, em especial aos embaixadores dos inúmeros países-membros da ONU, implicando custos da ordem de 30 milhões de dólares.

Antonucci et al. afirmam, sobre as conferências, que

as alterações de formato destes eventos refletem, de certo modo, as próprias alterações da estratégia geral da ONU diante de questões colocadas pela nova ordem mundial. Concebidos inicialmente com uma periodicidade de vinte anos, hoje tais eventos exigem um caráter mais ágil e dinâmico, pois abrangem temas emergentes que se transformam tão rapidamente quanto o cenário mundial” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 21).

A importância das conferências temáticas internacionais é inúmeras vezes questionada, já que os documentos e pactos assinados pelos Estados nessas conferências nem sempre se constituem com caráter obrigatório de cumprimento. Entretanto, apesar das limitações, os debates e tratados internacionais, bem como a pressão da sociedade civil, podem influenciar na absorção pela administração pública de cada Estado, ganhando força de lei e garantindo o cumprimento dos objetivos assinados.

Seguindo essa linha, Matilde de Souza (2005) afirma que

Parece impossível que encontros promovidos por uma mesma organização internacional não estimulem, no processo de discussão de temas inter-relacionados, convergências em torno de uma compreensão mais ou menos consensual a respeito dos principais problemas que afligem a humanidade nesses tempos, aí incluindo-se aspectos relacionados não apenas e estritamente à segurança comum, que alguns desses problemas sugerem, mas também à promoção de condições comuns de sobrevivência que avancem no sentido de erradicar males que atingem parcela ainda significativa da população (SOUZA, 2005, p. 61).

Já Rafael Duarte Villa (2005) tem uma visão mais positiva sobre as conferências sociais da ONU, ao expressar que

¹⁸ Jorge Wilhelm. *O caminho de Istambul*. Memórias de uma conferência da ONU. 1998. p. 37.

A ONU não conseguiu estabelecer um mecanismo de segurança coletiva (ou eliminar o “flagelo” da guerra entre os Estados, como reza a Carta de São Francisco), mas em compensação conseguiu desenvolver objetivos sociais (em torno de direitos humanos, refugiados, organização de conferências sociais globais) de uma maneira muito mais eficaz (VILLA, 2005, p. 159).

Dessa forma, compreende-se que, apesar das suas restrições e críticas sobre a real efetivação dos objetivos e metas assinados pelos Estados-membros nas conferências temáticas da ONU, estas conseguem sucesso ao pautar discussões sobre problemáticas globais, bem como pode influenciar nas legislações nacionais.

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

A década de 1990 é marcada pelo fim da Guerra Fria, na qual o bilateralismo, protagonizado por Estados Unidos da América e União Soviética, cede espaço ao multilateralismo, e a cooperação se projeta na agenda internacional, incluindo-se essas temáticas, lado a lado a temáticas atreladas à segurança internacional.

De acordo com Matilde de Souza (2005),

O fim da Guerra Fria certamente abriu espaço para que muitas questões, até então marginais nas relações internacionais, se tornassem alvo de preocupações mais explícitas por parte dos atores relevantes da sociedade internacional (SOUZA, 2005, p. 7).

Ainda de acordo com a autora,

Essas temáticas ganharam maior espaço na agenda internacional entre o final dos anos de 1980 e meados dos anos de 1990. Parece não haver controvérsias de que a temática inaugurou, de forma mais visível, a introdução de questões sociais no debate em âmbito global. O que tornou relevante, na perspectiva das questões sociais, é a relação que se estabeleceu entre meio ambiente e desenvolvimento e meio ambiente e direitos humanos (SOUZA, 2005, p. 8).

De acordo com Oliveira e Lessa (2006), os chamados “novos temas das Relações Internacionais” (na década de 1980), que eram tidos como diminutos frente ao contexto da Guerra Fria, passam a compor a agenda internacional contemporânea.

Dentre as principais temáticas abordadas nas conferências da ONU, especialmente a partir da década de 1990, destacamos para essa dissertação às ligadas a questões sociais,

ambientais e territoriais, bem como o desenvolvimento sustentável, todas embasando a questão urbana, centro da discussão desta pesquisa.

4.1.2 O Desenvolvimento Sustentável: base para as Cúpulas ambientais e das Habitats

A publicação do relatório *Nosso Futuro Comum*, em 1987, representou um marco na temática do desenvolvimento sustentável, ao incorporar as questões ambientais ascendentes ao conceito de desenvolvimento. Desde então, sua importância se ampliou e sofreu transformações, agregando também abordagens progressistas, que promovessem maior justiça social, melhoria da qualidade de vida da população, de ambientes mais dignos e saudáveis, em conjunto com um compromisso com o futuro.

A teoria do desenvolvimento econômico tem diferentes abordagens e sofreu alterações com o tempo, especialmente na diferenciação entre o crescimento e desenvolvimento econômico. Duas das principais correntes teóricas, explicadas por Vilmar Duarte, vinculam ou não o desenvolvimento ao crescimento econômico. A corrente mais teórica, ligada aos modelos de crescimento neoclássico e os de inspiração mais *keynesiana*, considera o crescimento como sinônimo de desenvolvimento e, dessa forma,

o desenvolvimento é visto como um processo histórico de crescimento sustentado da renda ou valor adicionado por habitante, implicando em melhoria do padrão de vida da população, que resulta de um processo sistemático de acumulação de capital e do incremento de conhecimento ou progresso técnico ao sistema de produção (DUARTE, 2015, p. 195).

Já a corrente realista empírica, de economistas como Lewis, Nurkse, Myrdal e Hirschman, entende que o crescimento é imprescindível para o desenvolvimento, contudo não é condição suficiente. Ou seja, “o desenvolvimento implica em mudanças qualitativas no padrão de vida das pessoas, das instituições e das estruturas produtivas” (DUARTE, 2015, p. 196).

Embora não haja consenso sobre o conceito de desenvolvimento, entende-se, por meio da segunda corrente, que este pode ser compreendido como o crescimento econômico, isto é, variações positivas em indicadores econômicos, associado a variações positivas em variáveis qualitativas, como a qualidade de vida, saúde, educação, infraestrutura e entre outros aspectos sociais, avaliados por meio de indicadores (DUARTE, 2015).

Nos anos 1980, o aspecto ambiental foi incorporado às discussões sobre o desenvolvimento e seus indicadores, juntamente com a maior relevância do tema da sustentabilidade. De acordo com Claudete Vitte (2002), o “meio ambiente passou a ser visto

como um sistema de recursos e um potencial produtivo para uma estratégia alternativa de desenvolvimento” (VITTE, 2002, p. 41).

Para a autora,

o desenvolvimento sustentável (...) é um avanço em relação ao ecodesenvolvimento. Considera os limites do meio ambiente, mas se interessa em criar condições sustentáveis e que garantam a qualidade de vida dos indivíduos, agregando a dimensão humana à discussão (VITTE, 2002, p. 45).

Posteriormente, abriu-se espaço para a necessidade de um novo indicador que conciliasse os múltiplos aspectos da vida social associados à discussão ambiental e ao desenvolvimento sustentado.

Em abril de 1987, a médica e presidente da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, Gro Harlem Brundtland, junto à Comissão, publicou o relatório *Nosso Futuro Comum*, que levou o “conceito de desenvolvimento sustentável para o discurso público” (ONU, 2017). O relatório traz que

O desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades. (...) requer que as sociedades atendam às necessidades humanas tanto pelo aumento do potencial produtivo como pela garantia de oportunidades iguais para todos. (...) é um processo de mudança no qual a exploração dos recursos, o direcionamento dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional estão em harmonia e reforçam o atual e futuro potencial para satisfazer as aspirações e necessidades humanas (ONU, 1987).

Em 1992, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro (Brasil), cujo objetivo era elaborar estratégias e medidas com a finalidade de deter e reverter a degradação ambiental, bem como promover o desenvolvimento sustentável (PIGA, 2015).

A *Agenda 21* foi um documento para estabelecer o compromisso e reflexão de cada país sobre soluções para os problemas socioambientais, sendo que cada país deveria desenvolver sua própria Agenda 21 nacional. Resultante da Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, teve como marca “a defesa do modelo de desenvolvimento sustentável, propondo um tipo de desenvolvimento que tenha os seres humanos como centros das preocupações, de forma que eles tenham uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza” (VITTE, 2002, p. 45). Desde então, a noção de sustentabilidade acompanha os debates sobre desenvolvimento.

Em continuidade às Conferências da ONU sobre o Meio Ambiente, em 2002, na África do Sul, ocorreu a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10). O evento buscou avaliar os acordos e convênios firmados na Rio-92. A Rio+10 foi “tratada por

alguns autores como frustrante devido aos muitos impasses ocorridos” (PIGA, 2015, p. 185). Há uma entrada da questão social na Conferência, com o destaque do combate aos problemas causados pela Globalização (PIGA, 2015).

Posteriormente, ocorreu a Rio+20 (Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável), que retornou à cidade do Rio de Janeiro (Brasil) em 2012, tendo como principal objetivo a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável. O documento final enfatiza a necessidade de integração das três dimensões do desenvolvimento sustentável: social, econômica e ambiental, que se vinculam (MARCO, 2017).

Em 2015, a Organização das Nações Unidas organizou, em sua sede em Nova Iorque, a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, discussão na qual os Estados-membros e a sociedade civil negociaram suas contribuições. Foram definidos os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que vigoram de 2015 a 2030, em substituição aos Objetivos do Milênio (ODM), iniciados em 2000, com encerramento no ano de 2015 (ONU, 2017).

Por fim, compreende-se que o conceito de desenvolvimento sustentável, amplamente utilizado nas teorias do desenvolvimento recentes abrange o desenvolvimento não apenas como questão econômica, mas também por pautas ambientais e sociais, visando promover o real desenvolvimento social, com a utilização racional dos recursos naturais. Nesse sentido, o desenvolvimento sustentável abrange diferentes focos, sendo um deles o desenvolvimento urbano sustentável, tratando tal conceito relacionando-o à cidade.

4.1.3 Desenvolvimento urbano sustentável: uma derivação do debate

A urbanização converteu-se em um fenômeno mundial com o fim da Segunda Guerra Mundial e, com isso, suas consequências mais drásticas afloraram sob o olhar internacional. Nesse sentido, a urbanização foi tida, no contexto dos anos 1990, como uma das principais causadoras de impactos ambientais e, portanto, deveria ser um dos focos para alcançar o propagado desenvolvimento sustentável (ANTONUCCI et al., 2010).

As discussões sobre a questão urbana em nível internacional iniciam-se com o Clube de Roma e ganham notoriedade e um fórum próprio com a Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), em 1976. É na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), em 1996, que a questão do desenvolvimento sustentável se associou com a pauta urbana, seguindo os princípios introduzidos pela Rio-92. Dessa forma, “as discussões giraram em torno da questão

urbano-ambiental, ao definir a sustentabilidade como princípio, e os assentamentos humanos sustentáveis como objetivo a ser perseguido” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 45). Traçando paralelos com a Agenda 21, elucidou-se que “a sustentabilidade do planeta passava necessariamente pela sustentabilidade de suas cidades, territorializando localmente os temas abordados pelas conferências anteriores” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 73).

A sustentabilidade urbana, segundo Acsehrad (1999, p. 79), pode ser definida de acordo com a maior eficiência no uso dos recursos naturais, econômicos e financeiros, com limitações específicas de cada sítio urbano ou pela capacidade de distribuição igualitária dos benefícios e ônus da vida urbana, a todos os habitantes, viabilizando níveis adequados de qualidade de vida.

A cidade concentra grande parte das relações humanas e, a partir disso, pode-se pensar a abordagem do desenvolvimento sustentável a partir da cidade, o que se reflete na sustentabilidade global, assim como o inverso ocorre (SCHUSSEL, 2004).

De acordo com Schussel (2004), a cidade sustentável ideal congregaria funções com o objetivo de: garantir as economias de aglomeração e de proximidade; favorecer a acessibilidade e a interação social; permitir uma integração em rede com o mundo exterior; e em que o máximo de bem-estar coletivo é resultado de integração positiva entre o meio ambiente natural, o patrimônio histórico cultural, a economia e a sociedade.

Mesmo com a disseminação dos conceitos ligados à sustentabilidade atrelados ao desenvolvimento, tratando-os como algo positivo, inúmeros autores contestam a tese do desenvolvimento sustentável e, conseqüentemente do desenvolvimento urbano sustentável.

O desenvolvimento sustentável é visto como a última tentativa de articular natureza, modernidade e capitalismo antes do advento de uma nova ordem do sistema de produção vigente.

Para Arturo Escobar (1996), em visão crítica,

o discurso do desenvolvimento sustentável propõe a reconciliação de dois antigos inimigos — o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente — sem ajustes significativos nos sistemas de mercado. A reconciliação é resultado de operações discursivas complexas envolvendo o capital, representações da natureza, gestão e ciência. No discurso do desenvolvimento sustentável, a natureza é reinventada como meio ambiente para que o capital, não a natureza ou a cultura, possam ser sustentados (ESCOBAR, 1996, p. 49).

Em suma, pode-se ainda associar a questão da sustentabilidade às reestruturações urbanas discutidas por Edward Soja (1993), as quais são resultados de rupturas na ordem

vigente de produção e reprodução das cidades para superar crises e proporcionar a sobrevivência do Capitalismo.

4.2 A cidade na agenda de debate internacional

Como previamente discorrido, a cidade tem sido pautada sob o olhar internacional desde a primeira reunião do Clube de Roma, em 1968, comumente associada à questão ambiental e ao desenvolvimento sustentável, a partir dos anos 1990. Entretanto, a importância da discussão da questão urbana vai além da pauta ambiental e compreende também os direitos humanos e sociais.

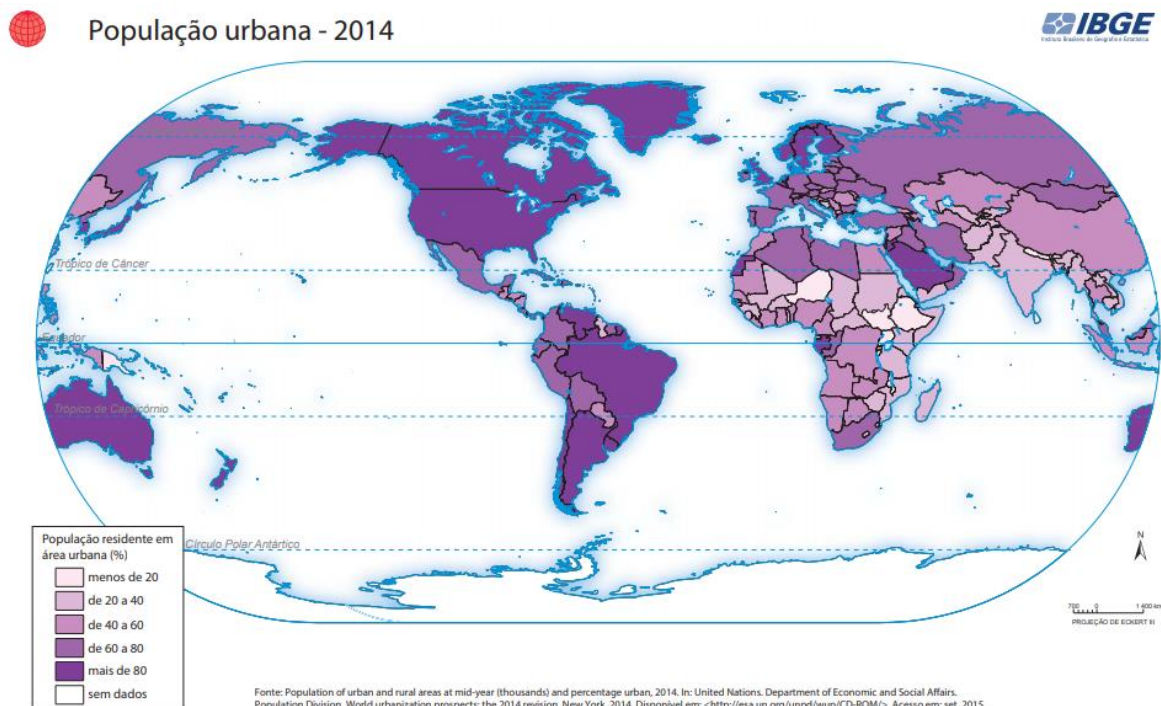
A ascensão do debate multilateral sobre as cidades é desencadeada pelas problemáticas relacionadas a seu intenso e desordenado crescimento, associado à deterioração ambiental, à poluição, a pobreza e as desigualdades evidenciadas em seu espaço geográfico, trazidas à mesa de discussões com o Clube de Roma e a Conferência Habitat I.

Nesse sentido, o peso da pauta urbana cresce com o avanço das pautas ambientais e sociais nos anos 1990, no pós-Guerra Fria, e a ONU inclui os assentamentos urbanos entre suas questões prioritárias, uma vez que é nas cidades que se observam as vivências humanas e as interações entre a pobreza e a riqueza. Segundo Balbim (2016a, p. 155),

a ONU incluiu entre suas questões globais prioritárias os assentamentos urbanos. Esta reconheceu que a centralidade das decisões globais estava nas cidades, e isso implica a consideração das soluções para os problemas urbanos como um direito humano. Partindo-se dessa perspectiva, questões locais assumem papéis universais, que exigem um tratamento coletivo por meio da participação de diversos atores sociais na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento urbano em diálogo com a agenda internacional.

Atualmente, mais da metade da população mundial reside em cidades, cerca de 54%, em 2014, de acordo com o *World Cities Report 2016* (HABITAT, 2016, p. 1), e esse número tende a saltar para quase 70% até 2050, saltando aos olhos a importância do debate internacional sobre tal assunto, visto que problemáticas de nível local, não sanadas, refletem-se no global. Isso é evidenciado na figura a seguir, que retrata a urbanização dos países do mundo no ano de 2014.

Figura 3: Mapa da Urbanização dos Países do Mundo no ano de 2014



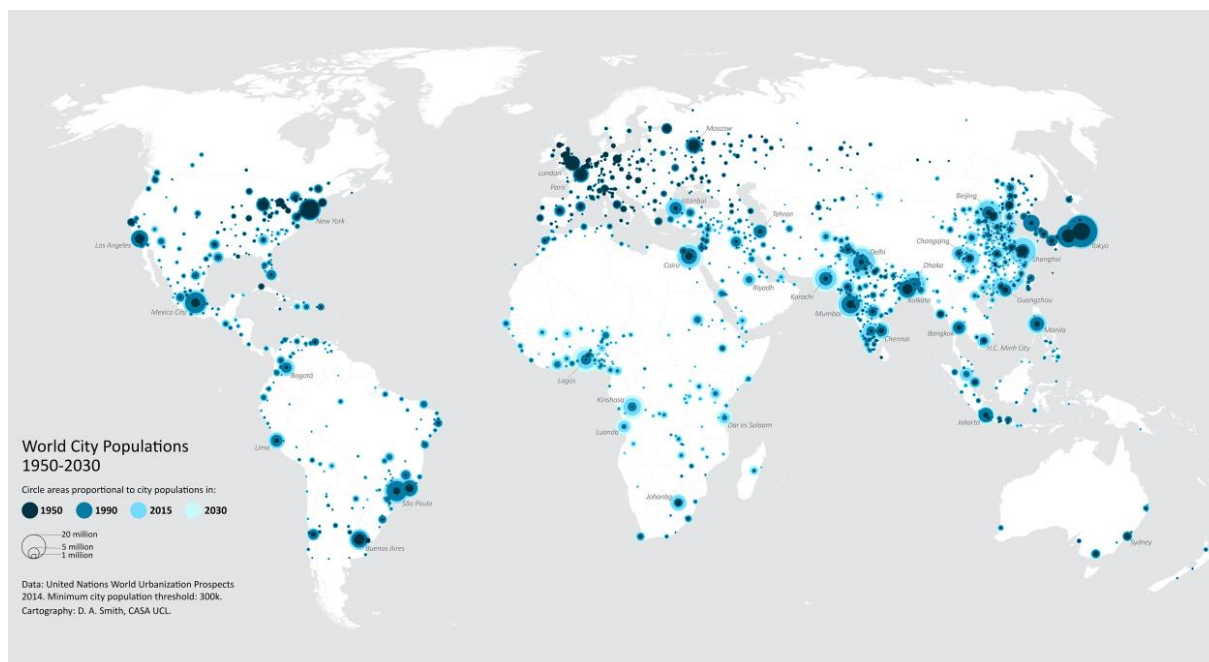
Fonte: IBGE, 2019.

Denise Antonucci et al., no livro *UN-Habitat: das declarações aos compromissos*, destacam que entre os problemas emergentes acarretados pela urbanização crescente no fim da Segunda Guerra estão:

recursos financeiros inadequados, falta de oportunidades de empregos, aumento do contingente de desabrigados, expansão de assentamentos irregulares, aumento da pobreza e da crescente desigualdade social, aumento da insegurança e dos índices de criminalidade, serviços e infraestrutura inadequados, falta de equipamentos de saúde e educação, uso impróprio do solo, insegurança quanto à posse da terra, aumento do trânsito e da poluição, falta de áreas verdes, crescimento urbano desordenado e aumento da vulnerabilidade a desastres (ANTONUCCI et al., 2010, p. 29).

O número de megacidades¹⁹ acompanha o vertiginoso crescimento urbano, principalmente nos países em desenvolvimento e concentram, além da população e da produção econômica nacional, os agravantes das concentrações humanas desordenadas.

¹⁹ Apesar de variações na definição, as megacidades são comumente classificadas como cidades ou metrópoles de população muito grande, acima de dez milhões de habitantes (ARCHDAILY, 2019).

Figura 4: População das Maiores Cidades do Mundo (1950-2030)

Fonte: *CityGeographics* (2019).

De acordo com o *site CityGeographics*, com informações da Organização das Nações Unidas, pode-se destacar as maiores cidades no ano de 2015 e a projeção das maiores cidades no ano de 2035, nas quais percebe-se o rápido crescimento de metrópoles como Delhi, na Índia, que se tornará a maior metrópole do mundo, com 43,3 milhões de habitantes, superando a maior cidade atual, Tóquio, cuja população deverá retrair dos atuais 37,2 milhões, para 36 milhões de habitantes. Outro fato relevante é que a grande maioria das 12 maiores cidades no ano de 2015 está em países em desenvolvimento, número que crescerá em 2035, evidenciando a intensificação da urbanização nesses países.

Tabela 3: Maiores Metrôpoles (Anos de 2015 e 2035 - projeção)

Ranking 2015	Nome da Cidade	População (2015)	Ranking 2035 - projeção	Cidade	População (2035 – projeção)
1	Tóquio	37,2 milhões	1	Délhi	43,3 milhões
2	Délhi	25,9 milhões	2	Tóquio	36 milhões
3	Xangai	23,5 milhões	3	Xangai	34,3 milhões
4	Cidade do México	21,3 milhões	4	Daca	31,2 milhões

5	São Paulo	20,9 milhões	5	Cairo	28,5 milhões
6	Mumbai	19,3 milhões	6	Mumbai	27,3 milhões
7	Osaka	19,3 milhões	7	Kinshasa	26,7 milhões
8	Cairo	18,8 milhões	8	Cidade do México	25,4 milhões
9	Nova Iorque	18,6 milhões	9	Pequim	25,3 milhões
10	Pequim	18,4 milhões	10	São Paulo	24,5 milhões
11	Daca	17,6 milhões	11	Lagos	24,4 milhões
12	Buenos Aires	14,7 milhões	12	Karachi	23,1 milhões

Fonte: *CityGeographics* (2019).

Com a intensificação da urbanização e crescimento das problemáticas envolvendo a expansão desordenada das cidades, a Organização das Nações Unidas absorve a temática e estimula a ser encarada como uma questão internacional, já que seus efeitos são sentidos desde a escala local, passando pela nacional até a global, como demonstram as migrações internacionais e o progressivo papel desempenhado pelas cidades no Capitalismo na era da Globalização.

Entretanto,

demorou para as Nações Unidas apresentarem o debate urbano com clareza nos fóruns multilaterais, porque ainda não se havia percebido que a questão era um tema por si só e que perpassava todos os outros abordados na agenda da organização. Ainda que pudesse aparecer em discussões esparsas, não havia a percepção da sua urgência. Apenas em 1972, na Conferência sobre Desenvolvimento Humano, realizada em Estocolmo, é que houve um alerta para a problemática (MAUAD, 2011, p. 53).

A questão urbana passou a compor as discussões internacionais das Nações Unidas e é efetivamente absorvida com a realização, em 1976, da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, na cidade de Vancouver, no Canadá.

Edmundo Werna (1996) fez uma importante reflexão sobre a questão urbana nas cúpulas da chamada “família” ONU. Ele observa que a Organização das Nações Unidas estimula a implantação de políticas urbanas nos países membros, especialmente nos países em desenvolvimento, seja por meio de intervenções diretas ou influenciando políticos e

planejadores locais (WERNA, 1996, p. 17), intervenções essas desenvolvidas por Agências Multilaterais específicas, como o HABITAT (Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos) – agência estudada neste capítulo –, e outras, que em seu ramo de atuação direcionam políticas para as cidades, como Banco Mundial, PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Criança) e OMS (Organização Mundial da Saúde).

O desenvolvimento de políticas urbanas estabeleceu distintas metodologias ao longo dos anos. Segundo Werna (1996), as políticas de desenvolvimento urbano promovidas internacionalmente podem ser divididas em três períodos: o “moderno-Fordista” (década de 1960 a década de 1970), o de “recursos locais” (década de 1970 a década de 1980) e o de “processo/institucional” (da década de 1980, sem uma delimitação de encerramento), havendo a possibilidade de novos períodos, dada a periodicidade desde a publicação (WERNA, 1996, p. 17).

As políticas urbanas formuladas no período compreendido entre 1960 até meados de 1970 se relacionam aos elementos predominantes na época: a Modernização (paradigma de desenvolvimento), o Fordismo (estratégia capitalista e industrial) e o Modernismo (escola de arquitetura e urbanismo) (WERNA, 1996).

Ainda nesse período, as teorias de desenvolvimento e cooperação internacional estavam influenciadas pela Teoria da Modernização, para a qual os países em desenvolvimento deveriam seguir os rumos dos países desenvolvidos. Já o modelo fordista era o modelo de acumulação vigente e pregava a acumulação intensa, produção e consumo em massa, com o Estado provendo as bases estruturais para seu funcionamento (garantia de infraestrutura, atendimento das necessidades básicas dos trabalhadores etc.) (WERNA, 1996).

Nesse contexto de Modernização, houve influências nas políticas urbanas pelo Fordismo e os princípios mais relevantes que as guiavam eram: a produção em massa de serviços urbanos; remoção de assentamentos (favelas e cortiços) inadequados aos padrões modernistas; design urbano no estilo modernista internacional; urbanismo baseado na divisão da cidade por setores homogêneos (residências, comércio etc.); macro planos diretores para guiar rigidamente o crescimento urbano; e intervenção do estado no desenvolvimento urbano.

Apesar do urbanismo moderno preconizar o melhoramento da qualidade de vida urbana, houve dificuldade na implantação das políticas urbanas nos países em desenvolvimento. Os conjuntos habitacionais eram caros, impossibilitando os pobres de pagar, além da dificuldade de parte da população acessar os serviços e infraestruturas urbanas.

O Fordismo ainda contribuiu para a má distribuição de renda e pobreza ao concentrar riquezas para o mercado de luxo, e os salários foram achatados para baratear a mão de obra e atrair empresas estrangeiras.

Os planos diretores, de previsões de longo prazo, dificultaram a adaptação na fase pós-planejamento, encarando problemas como previsões de crescimento populacional e de recursos financeiros incorretas (WERNA, 1996, p. 11). Outra problemática encontrada nesse período foi a política de remoção de favelas e transferência da população para conjuntos habitacionais. Isso porque a localização das favelas garantia o acesso ao trabalho e às áreas centrais, enquanto os conjuntos eram distantes.

Por volta dos anos 1970 foram evidenciadas as dificuldades na implantação e a administração dos macroprojetos urbanos pelos governos dos países em desenvolvimento. As políticas urbanas no período entre as décadas de 1970 a 1980 deixam de estimular a busca pelo padrão do Primeiro Mundo, valorizando agora o aproveitamento dos recursos locais e dos projetos de pequena escala. Essa nova fase ainda acrescenta ênfase em: tipologias locais de assentamento (com a promoção da urbanização e não remoção de assentamentos); uso de tecnologias locais; autoajuda e participação comunitária; utilização de projetos de pequena escala; uso de técnicas de planejamento de curto prazo (WERNA, 1996, p. 20). No Brasil, a política de construção de conjuntos habitacionais dá lugar a programas como João de Barro, PROFILURB (Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados), FICAM (Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social) e PROMORAR (Programa de Erradicação de Sub-habitação).

Entre as vantagens dessa nova abordagem estão: redução dos custos dos projetos urbanos; evita problemas com a remoção de favelas; ações de curto prazo favorecem a criação de ações mais realistas. Entretanto, tais políticas também apresentaram problemas de implantação. Uma crise financeira do setor público impediu a destinação de recursos para os projetos urbanos e os governos tiveram dificuldade de administrar esses projetos. Além da crítica a promoção da autoajuda e participação comunitária “como sendo estratégia velada do governo para transferir responsabilidades e custos para as comunidades”, que não estavam preparadas para as novas tarefas (WERNA, 1996, p. 21).

Concluindo, Edmundo Werna aponta que “as políticas executadas durante este período trouxeram vantagens para as cidades dos países em desenvolvimento. Porém, seu escopo de ações foi muito limitado” (WERNA, 1996, p. 21).

Por fim, o período dos anos 1980 ao final dos anos 1990, teve como base as políticas urbanas de abordagem holística do desenvolvimento urbano. A nova ênfase, baseada em processos de longo prazo, com capacitação e preparação de instituições locais para gerenciar o desenvolvimento urbano e executar projetos concretos, substituiu os projetos específicos de curto prazo.

Nesse contexto, a principal agência internacional ligada à área de desenvolvimento urbano é o Programa ONU-HABITAT e está ligado às Conferências Habitat, além de outras agências e programas multilaterais, que apresentam políticas ligadas aos assentamentos humanos e a urbanização, entre eles podemos destacar: PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), Banco Mundial, UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância) e OMS (Organização Mundial da Saúde).

Werna (1996) aponta para a dificuldade de inúmeras agências trabalhando internacionalmente na área urbana e indica que a solução seria uma cooperação entre elas, agregando as diferenças, visando evitar o desperdício de recursos, sobreposições e conflitos. Acrescenta ainda a fragilidade dessa cooperação e a importância de elaborar uma melhor distribuição geográfica dos programas da ONU, já que algumas cidades utilizam mais de um programa, enquanto em outras não há atuação.

De acordo com Ana Carolina Mauad (2016), hoje se faz clara a discussão internacional sobre a questão urbana, uma vez que a maioria da população mundial habita as cidades. Entretanto, nas duas primeiras conferências Habitat, isso não era um consenso. O fim da Segunda Guerra Mundial trouxe consigo a expansão desordenada das cidades e expôs um desafio à comunidade internacional. Segundo Mauad, “o que parecia tão longe quanto um problema doméstico começou a ser percebido como uma questão global e como uma ameaça aos objetivos da paz das Nações Unidas” (MAUAD, 2016, p. 2 – tradução do autor). Dessa forma, se o seio da organização se centrava no desenvolvimento dos países mais vulneráveis, bem como a garantia dos direitos humanos e paz, a incorporação da questão urbana tornou-se essencial.

Um exemplo de como a questão dos assentamentos humanos pode acarretar em problemas no sistema internacional pode ser verificado no trecho abaixo:

se não há condições adequadas para se viver em um local, como a falta de moradia, de saneamento básico, de empregos ou de respeito aos direitos humanos, essa situação pode acarretar a imigração de populações vulneráveis. Logo, o que inicialmente aparentava ser uma questão local torna-se preocupante para outros países, pois pode significar o movimento de indivíduos para outros locais que talvez também não apresentem condições de acomodá-los. Trata-se de um efeito em

cascata que atinge todo o sistema internacional, por isso não há como permanecer imune a essas questões ou mesmo ignorá-las” (MAUAD, 2011, p. 50).

Além da questão da migração, a questão urbana se globaliza, quando analisada sob o viés dos direitos humanos e desenvolvimento. Segundo Mauad,

a luta mundial a favor do desenvolvimento, sustentada pelos líderes mundiais e pelas Nações Unidas, encontra nos assentamentos humanos a concretização do conceito. É nas cidades que é possível observar a pobreza e a riqueza e suas interações. A maneira como os indivíduos vivem representa o grau de desenvolvimento de determinado país. Portanto, o tratamento internacional das questões urbanas é fundamental para o combate à pobreza e para a promoção do desenvolvimento: *“Cities today play a significant role in development”* (MAUAD, 2011, p.51).

A autora acrescenta ainda que as decisões tomadas sobre a cidade envolvem políticas tanto nacionais como internacionais e, dessa forma, “pensar a vida nas cidades significa pensar na dinâmica entre as esferas de poder que estão envolvidas no processo de tomada de decisão das políticas urbanas” (MAUAD, 2011, p. 49).

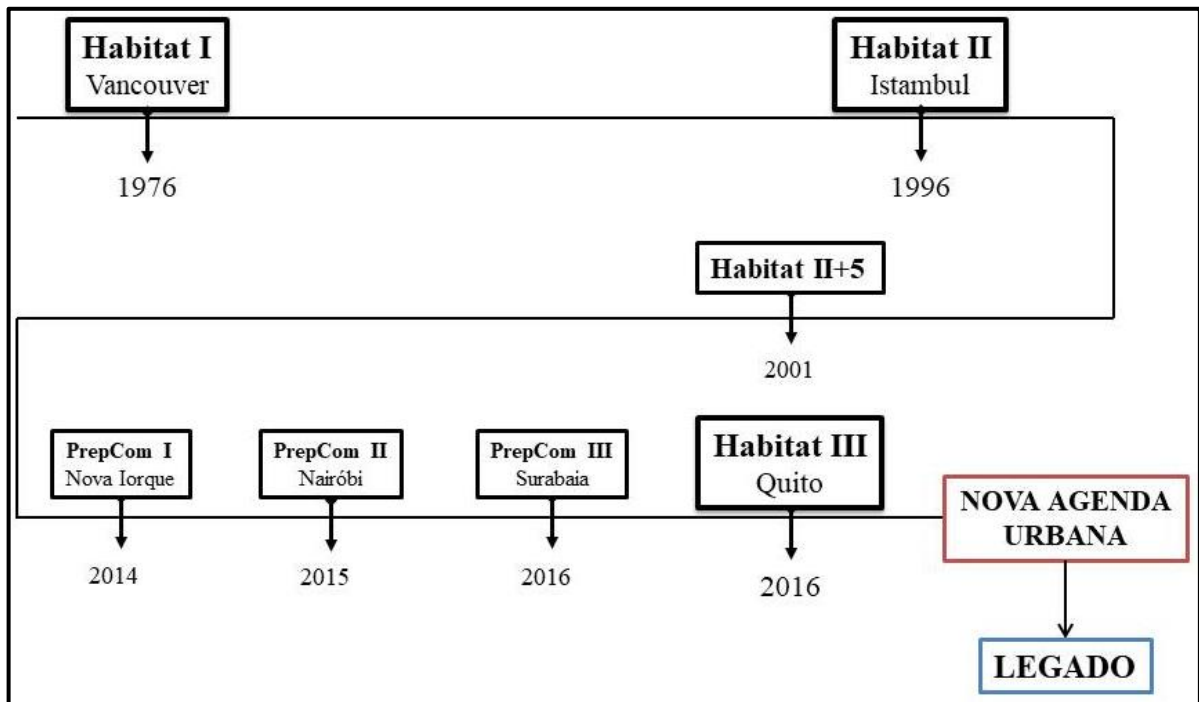
Para Iná Elias Castro (2005), investir na qualidade de vida urbana significa ao Estado possibilidades de atração de capital, em um cenário concorrencial internacional, resultando em uma estratégia econômica, o que mantém as fronteiras entre as regiões econômicas do mundo, gerando as disparidades regionais e impedindo a livre circulação econômica proposta pelo capital globalizado (CASTRO, 2005). Castro ainda aponta que, com o fenômeno da Globalização, os acontecimentos locais são moldados globalmente e vice-versa, em meio a novas conexões entre diferentes regiões e contextos sociais (CASTRO, 2005, p. 242).

Dessa forma, temos uma evolução da questão urbana tratada na escala internacional que absorve o paradigma econômico vigente, dando origem a várias linhas de desenvolvimento e cooperação na área, também abordadas pelas Conferências Habitat.

4.3 Conferências Habitat: A Agenda da ONU para as cidades

As Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, popularmente conhecidas como Conferências Habitat, se tratam dos principais fóruns mundiais sobre as cidades, nas quais foram discutidos problemas e soluções para o desenvolvimento urbano. A primeira conferência foi realizada em Vancouver, no Canadá, no ano de 1976 e, desde então, a cada vinte anos uma nova conferência é realizada, como pode ser visto na linha do tempo abaixo. Além das Conferências Habitat, a partir de 2001, a cada dois anos passou-se a realizar os Fóruns Urbanos Mundiais.

Figura 5: Linha do Tempo das Conferências Habitat



Fonte: Habitat3 (2019). Elaboração: Charles S. Tabarin (2019).

4.3.1 Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I)

Como discutido anteriormente, a ONU incorporou diversas questões relativas aos problemas globais emergentes, com o crescimento da população, da pobreza, da devastação ambiental e do crescimento desordenado das cidades. O primeiro debate multilateral sobre os assentamentos humanos ocorreu em 1976, sob organização da ONU, na cidade de Vancouver no Canadá e foi denominado Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, mais conhecido como Habitat I. A discussão possibilitou alçar a questão urbana em nível internacional, carregando consigo os países-membros das Nações Unidas.

A Conferência Habitat I ocorreu em um contexto em que somente um terço da população mundial habitava os centros urbanos e a urbanização era tida como um problema a ser combatido por Estados fortes e centralizados, equilibrando as áreas urbanas e rurais, impedindo o êxodo rural, em um contexto histórico de políticas *keynesianas*, garantindo a ordem econômica mundial estabelecida.

No momento em que a conferência aconteceu, os estudos apontavam para um aumento exponencial da população mundial, gerando visões pessimistas quanto ao futuro das cidades e marcando negativamente a conferência, posto que o sentimento de impotência

perante a problemática dominou as delegações que, em contrapartida, apresentaram propostas fracas e descoladas da realidade. Segundo Lindgren Alves (2001, p. 250), “o decurso do tempo e a evolução dos acontecimentos fazem as decisões da Habitat I soarem no mínimo ingênuas”. Portanto, a Habitat I teve um baixo impacto na comunidade internacional, não obtendo os resultados desejados pelos idealizadores (MAUAD, 2011).

Além disso, se inseriu no contexto histórico da Guerra Fria e da Crise do Petróleo,

ainda que houvesse um alerta para as questões sociais, o discurso que imperava no sistema internacional era o da segurança e defesa. O mundo ainda estava subdividido entre o bloco capitalista e o socialista, o que de alguma forma ofuscava os problemas sociais, principalmente aqueles enfrentados pelos países em desenvolvimento, além da participação de outros atores, como ONGs (MAUAD, 2011, p. 53).

Ressalta-se novamente o caráter estatal do poder mundial, em partes incentivado pelo cenário internacional da época, não abrindo o devido espaço para outros atores no combate ao subdesenvolvimento. Sobre a questão da atuação das Organizações Não-Governamentais (ONGs) no combate dos problemas mundiais, com destaque para o urbano, Lindgren Alves (2001) aponta que

As organizações não governamentais (ONGs), em menor número do que agora e quase todas formadas no Ocidente desenvolvido, eram malvistas pelos Estados em geral e quase não tinham acesso a reuniões multilaterais. Os governos, suposta e pretensiosamente autossuficientes, muitas vezes dissociados das aspirações das respectivas sociedades, arrogavam-se o direito e o poder de determinar sozinhos os caminhos do desenvolvimento. Dentro desse contexto, as recomendações de Vancouver sobre participação pública, de cidadãos e cidadãs, no planejamento, execução e tomada de decisões na esfera dos assentamentos humanos, ao invés de refletir o mundo empírico, cingiam-se de evidente artificialidade (LINDGREN ALVES, 2001, p. 252).

Durante a realização do Habitat I, paralelamente ocorreu o Fórum Habitat, “reunindo um conjunto de representantes da sociedade civil, na forma de organizações não governamentais” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 25).

Tanto a reunião principal (Habitat I), quanto o Fórum Habitat, discutiram a urbanização mundial, suas causas e consequências, destacando-se entre as pautas, os assentamentos e habitações precárias e a falta de infraestruturas básicas.

Nas falas de abertura da conferência do então secretário-geral das Nações Unidas, Kurt Waldheim, e do secretário-geral da conferência, Enrique Peñalosa²⁰, ficaram

²⁰ Enrique Peñalosa é economista e urbanista, foi no passado e é atualmente prefeito de Bogotá (Colômbia) com gestões entre 1998-2001 e entre 2016 a 2019. É reconhecido por sua atuação em transformar uma das cidades mais perigosas, violentas e corruptas do mundo em um modelo internacional por meio de métodos não tradicionais, como a implantação de cinco megaprojetos: o banco de terras; o distrito dos parques (incluindo a

transparentes os posicionamentos e direcionamentos do evento. De acordo com Antonucci et al. (2010), o norte da conferência e dos documentos resultantes do encontro era a “explícita valorização do planejamento em escala nacional sob a égide de um Estado regulador, dispondo de aparatos institucionais consolidados” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 31). E ressaltou-se ainda a preocupação com um crescimento caótico e desordenado das cidades, cujo impedimento seria o planejamento.

A Conferência Habitat I teve foco nos países então considerados subdesenvolvidos, com destaque para a África. Isso se deu porque

com o fim do colonialismo na década de 1960, a África surgia como um problema das Nações Unidas e não mais dos países colonizadores. A escolha de Nairóbi, Quênia, para sediar dois importantes programas das Nações Unidas – meio ambiente e assentamentos humanos – fez parte de uma estratégia de descentralização e escolha de uma cidade com fácil acesso, estabilidade e, principalmente, aprovada pelos EUA, uma vez que proporcionavam 25% da receita das Nações Unidas (ANTONUCCI et al., 2010, p. 26).

A Habitat I foi influenciada pelas agendas ambientalistas em ascensão na década de 1970 e tinha como premissa frear a urbanização e seus danos ambientais, promovendo a vida rural. Nesta conferência decidiu-se pela criação da Comissão sobre Assentamentos Humanos (CHS) e do Centro das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (*United Centre on Human Settlements* – UNCHS). Como havia uma cooperação entre assentamentos humanos e meio ambiente, a sede da agência foi transferida para Nairóbi, no Quênia, junto ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (ANTONUCCI et al., 2010, p. 26).

A Declaração de Vancouver e o Plano de Ação de Vancouver foram os dois documentos resultantes da Habitat I e estabelecem pontos voltados para a igualdade na distribuição dos benefícios do desenvolvimento econômico, que possibilitaria uma melhoria na qualidade de vida da população.

Entre as conclusões da primeira Conferência Habitat encontra-se que diferentes atores deveriam caminhar juntos para a reversão da urbanização sem planejamento e da precarização urbana, reunindo o governo, ONGs e setor privado, alinhados às agências das Nações Unidas (ANTONUCCI et al., 2010, p. 25), apesar da centralização do poder do Estado como responsável pelas políticas nacionais de desenvolvimento.

4.3.1.1 Documentos e Resultados da Conferência Habitat I

A Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos estabeleceu “um conjunto de princípios voltados para a melhoria da qualidade de vida por meio de uma distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 32). Além disso, o documento tratou de outros pontos importantes, como o planejamento e a regulação do uso da terra, a preservação ambiental, o atendimento das mulheres, jovens e, especialmente, das populações afetadas por desastres naturais ou sociais (ANTONUCCI et al., 2010, p. 32). Os governos nacionais, de acordo com o documento, deveriam ser responsáveis pela preparação e implementação dos planos estratégicos territoriais, visando o desenvolvimento nacional, regional e local.

O texto ainda retrata de forma negativa a urbanização e o êxodo rural que, descontrolados, comprometeriam a qualidade de vida dos assentamentos humanos. Afirma que o problema referente aos assentamentos humanos é parte dos problemas sociais e de desenvolvimento das nações e complementa ainda com a ideia de que “o estabelecimento de um mundo economicamente justo e igualitário careceria de mudanças em áreas de interesse internacional, e o desafio que se colocava à humanidade era encontrar soluções para esses problemas” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 33).

São dezenove princípios gerais visando a melhoria das condições de vida nos assentamentos humanos. Entre eles destacamos alguns exemplos, como:

A melhoria da qualidade de vida dos seres humanos é o primeiro e mais importante objetivo de toda política de assentamentos humanos; o desenvolvimento econômico deve levar à satisfação das necessidades humanas e é um meio necessário para alcançar uma melhor qualidade de vida, desde que contribua para uma distribuição mais equitativa de seus benefícios entre as pessoas e as nações; Cada estado tem o direito soberano e inalienável de escolher seu sistema econômico, bem como seu sistema político, social e cultural, de acordo com a vontade de seu povo, sem interferência, coerção ou ameaça externa de qualquer tipo; os Estados devem tomar medidas necessárias para controlar o uso, posse, planejamento e reserva de terras; Cooperação internacional pelo desenvolvimento dos países; preservação de assentamentos humanos históricos (HABITAT, 1976, p. 4).

Entre as ações prescritas pelo documento está a busca pela redução das disparidades sociais entre as áreas urbanas e rurais e, o estabelecimento de padrões mínimos de qualidade para a urbanização (ANTONUCCI et al., 2010, p. 35). São defendidos ainda que “é responsabilidade dos governos preparar planos estratégicos espaciais e adotar políticas de assentamento humano para orientar os esforços de desenvolvimento socioeconômico” (HABITAT, 1976, p. 6 – tradução do autor). As ações das políticas de assentamentos humanos ainda devem levar em consideração a integração com uma variedade de

componentes como o crescimento e distribuição da população, empregos, moradia, uso da terra, infraestrutura e serviços.

O documento esperava uma ação de financiamento por parte dos países desenvolvidos como apoio aos em desenvolvimento, dado que estes não teriam verba suficiente para arcar com as ações internacionais esperadas.

A agenda contou também com a primeira política de terras empreendida pelas Nações Unidas, na qual destaca que “a terra não pode ser tratada como uma mercadoria qualquer, atendo exclusivamente aos interesses do mercado, uma vez que a acumulação de terras como propriedades privadas contribuem para a concentração de riquezas e amplia as injustiças sociais” (HABITAT, 1976, p. 28 – tradução do autor).

Por fim, o Plano de Ação Global de Vancouver 1976 complementa os documentos oficiais da Conferência Habitat I. É composta de 64 recomendações, aprovadas pelos países participantes com recomendações para a escala nacional. Divide-se em seis sessões: políticas e estratégias de assentamento; planejamento dos assentamentos; habitação, infraestrutura e serviços; terra; participação pública; instituições e gerenciamento (ANTONUCCI et al., 2010, p. 37).

Averiguando as críticas e desdobramentos da Declaração de Vancouver, Denise Antonucci et al. (2010) explicam que parte das recomendações presentes no documento se tornaram obsoletas com os anos, porém algumas delas possuem validade até a atualidade. A crença no Estado forte, em um contexto de políticas *keynesianas*, capaz de redistribuir os desequilíbrios entre as áreas urbanas e rurais, amenizando o êxodo rural com políticas antiurbanização, e disponibilizar infraestrutura para os assentamentos humanos, estiveram presentes nos documentos resultantes da Habitat I (ANTONUCCI et al., 2010, p. 41).

Questões relevantes como a participação social, provisão de habitação, recuperação das habitações existentes, implantação de infraestruturas básicas e a participação da iniciativa privada e sociedade civil também compuseram os documentos norteadores da gestão urbana da década de 1970, e ganharam força na Habitat II, em Istambul (ANTONUCCI et al., 2010, p. 42).

Daniel Biau (2006, p. 16) afirma que se atribuiu ao Estado toda a responsabilidade das ações de planejamento e não houve definição sobre os atores envolvidos no processo, dificultando a implantação das propostas. Outras propostas que se baseavam em um Estado forte tornaram-se obsoletas rapidamente, como políticas fundiárias de zoneamento e desapropriações.

Apesar das críticas remetidas, não se pode negar os avanços promovidos pela primeira conferência sobre assentamentos humanos da ONU, uma vez que lançou bases para as organizações internacionais ligadas aos assentamentos humanos, bem como se estruturou como um fórum mundial no qual houve trocas de informações e experiências sobre práticas urbanas.

4.3.2 A segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)

A população mundial vivendo em cidades cresceu desde os anos 1970 até os anos 1990, década da realização da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), saltando de 1,6 para 2,3 bilhões de pessoas, aproximadamente 43,5% do total (ANTONUCCI et al., 2010, p. 45). De acordo com o Relatório Global do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, destacado por José Augusto Lindgreen Alves (2001),

dentre os 2,5 bilhões de indivíduos que habitavam as cidades na metade da década de 1990, cerca de 500 milhões não tinham moradia, 400 milhões não contavam com esgotos, 250 milhões não dispunham de acesso à água tratada e 10 milhões morriam, a cada ano, em decorrência da poluição e da falta de saneamento e água limpa (LINDGREN ALVES, 2001, p. 247).

A inserção da temática urbana ganhou força em 1996 devido às consequências da intensificação da urbanização na saúde, moradia, empregabilidade e dignidade da população humana, especialmente nos países em desenvolvimento. Segundo Mauad (2011), o secretário da Habitat II, Wally N'Dow²¹, afirmou “Nenhuma guerra mata tanto!” (MAUAD, 2011, p. 65). Virgílio Arraes também destaca a importância dos cuidados com o meio urbano no que tange à saúde, uma vez que “80% das doenças, por exemplo, advinham da falta de saneamento básico e de água potável” (ARRAES, 2006, p. 22).

Nesse contexto, quase 15 mil pessoas se reuniram na cidade de Istambul, na Turquia, na primavera de 1996, para discutir os rumos da urbanização mundial (ROLNIK, 2006, n.p.), após dois anos de processo preparatório envolvendo delegações e representantes dos Estados-membros da ONU, principalmente formado por representantes dos países em desenvolvimento (ANTONUCCI et al., 2010, p. 46): 171 países foram representados (UN-

²¹ Wally N'Dow foi o secretário-geral de origem gambiana da Habitat II. Ele trabalhou na ONU África por mais de 25 anos e é co-presidente do *State of the World Forum* (Fórum que reúne parceiros no mundo em busca de soluções para desafios globais críticos).

HABITAT, 1996a, p. 123), e o Comitê Habitat II ressaltou a importância da participação de atores não-estatais na conferência e na construção de acordos para a melhoria do meio urbano.

Na conferência, “os governos participantes reconheceram a deterioração mundial dos assentamentos e das condições de vida, que já havia alcançado proporções críticas em vários países do mundo em vias de desenvolvimento” (ONU Habitat, 2018, tradução do autor).

De acordo com Raquel Rolnik (2006), a Conferência Habitat II teve como objetivo principal

atualizar os temas e paradigmas que fundamentam a política urbana e habitacional, com vistas a reorientar a linha de ação dos órgãos e agências de cooperação internacional para estes temas, incluindo a do próprio Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat (ROLNIK, 2006, n.p.).

Segundo relatório da Comissão Especial do Senado Federal Brasileiro da Conferência Habitat II, de 1997,

a HABITAT II desenvolveu-se como um dos eventos internacionais mais importantes do final do século XX, apresentando características metodológicas originais, entre elas a realização simultânea de plenários e comitês, nos quais, além dos representantes oficiais dos países, atuaram os chamados "parceiros" (poder municipal, parlamentares, acadêmicos, as fundações, os profissionais e as ONGs) (SENADO, 1997, p. 2).

A participação de novos atores (que não o Estado) ocorreu de maneira mais intensa, quando comparado com outras conferências, sendo uma das questões chaves de Istambul, refletindo-se na agenda urbana. Segundo Rolnik (2006), há “a formulação de um novo papel para o Estado e, sobretudo de novas formas de relação deste com os demais atores que incidem diretamente na constituição das cidades”. Pela primeira vez as autoridades locais tiveram relevância e um comitê específico (Comitê II) (ANTONUCCI et al., 2010, p. 49).

Vinte anos depois da primeira conferência sobre a temática urbana, a segunda conferência se baseou na premissa do Estado mínimo, ideia seguida por boa parte dos Estados e, dessa forma, “os Estados-nação deveriam responder apenas a questões geopolíticas, de segurança nacional e outras essenciais, e em macro escala” (BALBIM, 2016b, p. 294).

De acordo com Renato Balbim (2016b), na Habitat II “o problema urbano é novamente colocado como uma questão e um processo em escala globais, porém com impactos locais, o que demandava, portanto, a participação de atores locais na construção de resultados práticos eficazes” (BALBIM, 2016b, p. 294). Entretanto, o autor aponta para questões estratégicas para a inserção de novos atores na conferência internacional, visando à diminuição do Estado e delegando atividades a governos locais, ONGs e atores privados.

O contexto internacional se apresenta mais complexo que o de 1976, com intensa mobilização da sociedade civil e da diplomacia, impulsionadas pelas conferências sociais da década de 1990 e o ganho de importância da ONU como espaço de resolução de problemas globais (BALBIM, 2016b, p. 294).

A concepção de desenvolvimento sustentável, consolidada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Eco-92 ou Rio-92), no ano de 1992, influenciou as conferências sociais posteriores, incluindo a Habitat II, com a temática de desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos.

Além do tradicional debate sobre o acelerado processo de urbanização, a Habitat II focou ainda em temas como de moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos (BALBIM, 2016b, p. 294).

A Habitat II teve como resultados documentos importantes como a *Agenda Habitat* e a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, com o objetivo de guiar a urbanização mundial para os próximos 20 anos, além do estabelecimento da Agência Habitat e o fortalecimento da pauta urbana no cenário internacional.

4.3.2.1 Documentos e Resultados da Conferência Habitat II

Como resultado das discussões, 171 países aprovaram um plano estratégico com mais de 100 compromissos e 600 recomendações, denominado de *Agenda Habitat*, o principal documento político da conferência, articulada com os documentos resultantes das conferências sociais anteriores daquela década (UN-HABITAT, 1996a). A Agenda pauta-se como uma plataforma de princípios que devem resultar em práticas de gestão urbana.

O destaque foi o direito à habitação, vinculado aos direitos sociais e humanos, onde todos sem discriminações deveriam ter acesso. Foi estabelecido ainda que os Estados devem “promover políticas e programas nacionais necessários à sua superação, tendo em vista os desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais, e as graves consequências provenientes da má qualidade de vida a que está submetida a população em todo o mundo” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 54).

O direito à moradia estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em 1996 é fruto da reafirmação dos direitos humanos para todos os Estados e a inserção de novos direitos humanos, promovido pela Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em 1993. Entretanto, houve resistência da delegação dos Estados Unidos, junto a outras delegações, na aceitação do direito, “uma vez que essas

delegações temiam que seus países pudessem ser objeto de processos iniciados por pessoas sem moradia contra o Estado” (MAUAD, 2011, p. 75). Cenário que acarretou em atrasos na redação dos documentos finais da conferência, “mas foi posteriormente resolvida com a qualificação do direito à moradia como progressivo” (MAUAD, 2011, p. 75).

Em meio a seus princípios e objetivos, a *Agenda Habitat* estabelece o direito a moradias adequadas a toda a população, a provisão de assentamentos humanos sustentáveis, a erradicação da pobreza e o desenvolvimento sustentável, articulando o crescimento econômico, o desenvolvimento social e a proteção ambiental, “assegurando o desenvolvimento econômico, oportunidades de emprego e progresso social em harmonia com o meio ambiente” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 57). Em seus princípios gerais, destaca cuidados na implantação de novos assentamentos, nos quais devem ser garantidos a proteção da saúde pública, a integração social e educacional, acessibilidade, preservação do patrimônio histórico, espiritual, religioso e cultural, assegurar a paisagem local e o meio ambiente, entre outros (ANTONUCCI et al, 2010, p. 57).

De acordo com Antonucci et al. (2010, p. 61), “os países signatários da *Agenda Habitat* comprometeram-se a viabilizá-la – em âmbito internacional, nacional estadual, metropolitano e local -, objetivando o alcance do progresso, da segurança e do bem-estar social”. E para atingir os objetivos, haveria a necessidade de habilitação e capacitação de agentes e atores.

A cooperação internacional também se destaca na agenda, uma vez que os compromissos acordados pelos chefes de Estado e agências internacionais são de grande relevância no que tange a doação e recebimento de assistência técnica e financeira.

Já a Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, outro documento resultante da Habitat II, traz metas universais, aceitas por chefes de Estado e governo, para “garantir moradia adequada a todos e tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos” (UN-HABITAT, 1996). Além disso, ressalta temas como a igualdade de gênero, financiamento de habitação e assentamentos humanos, capacitação e desenvolvimento operacional, coordenação e cooperação internacional, assim como destaca a atenção especial a grupos específicos, como mulheres, idosos, crianças, deficientes e jovens (BALBIM, 2016b, p. 296).

Contrária à Conferência de Vancouver, que tinha a urbanização como problema, a Declaração de Istambul a vê como oportunidade e completa reconhecendo que “as cidades grandes e pequenas como centros de civilização, geradoras de desenvolvimento econômico,

social, espiritual e de avanços científicos” (UN-HABITAT, 1996). Contudo, reafirma a importância de proporcionar o desenvolvimento de áreas rurais, mitigando as migrações para as áreas urbanas.

Apesar da busca por abranger a questão urbana como problema global, a Declaração reconhece as especificidades ao afirmar que “os desafios dos assentamentos humanos são globais, mas os países e regiões também enfrentam problemas específicos que necessitam de soluções específicas” (UN-HABITAT, 1996).

Criticamente, Balbim (2018) aponta problemáticas lançadas pelos objetivos da Agenda Urbana de Istambul. Um deles é a produção industrial de habitação, associada à meta de “moradia para todos” da agenda, na qual bancos internacionais de desenvolvimento promoveram a massificação da construção de moradias, não atendendo aos anseios dos movimentos sociais e de ideias de produção social da cidade e da moradia. Nesse sentido,

a ideia emanada pelos bancos e pelas agências de fomento internacionais era não apenas de viabilizar habitação às famílias mais pobres nos países periféricos, mas também de constituir uma nova classe média, atrelada ao financiamento, com o compromisso dos países de constituir fundos para alimentar o sistema financeiro internacional (BALBIM, 2018, p. 15).

Outra crítica é a dualidade da descentralização preconizada pela Habitat II, que é relevante ao incorporar novos atores nas decisões sobre os espaços locais, atribuindo a eles também a função de alcançar as metas abordadas pela Agenda Urbana de Istambul, mas que incorpora o neoliberalismo com o “enxugamento do Estado”, ao redistribuir suas funções.

De forma conclusiva, a Habitat II promoveu a descentralização do Estado e promoveu a democratização das conferências internacionais ao incorporar novos atores decisivos na discussão. Além da importância de assegurar o direito à moradia, progressivamente, como um direito humano fundamental. Entretanto, atendeu aos interesses do capitalismo financeiro ao contribuir com o “enxugamento do Estado”, com a descentralização da agenda urbana, e viabilizou a construção de moradias em massa (sob o pretexto de atender ao objetivo de “moradia para todos”), desconsiderando as ideias de produção social de moradia e da cidade, além dos movimentos sociais que lutaram por esse direito.

4.3.3 Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)

O primeiro órgão oficial da ONU ligado à cidade foi a Fundação das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos (UNHHSF), estabelecido pela Assembleia

Geral em 1º de Janeiro de 1975, e tinha como tarefa assistir programas nacionais relacionados a assentamentos humanos por meio do fornecimento de capital e assistência técnica, particularmente em países em desenvolvimento (UN-HABITAT, 2018). O UNHHSF e a UNCHS (*United Nations Commission on Human Settlements*) surgiram do *UN-Housing, Building and Planning*.

Após a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) foram criados, em 1977, a Comissão das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (conhecido como Habitat), este último ficou responsável pelos escassos recursos do UNHHSF (UN-HABITAT, 2018). Além disso, de acordo com Mauad (2011), o Centro Habitat tinha como objetivo “oferecer suporte para situações críticas provocadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos, além de cooperar com as políticas estatais de produção de moradias” (MAUAD, 2011, p. 55).

Em 1996 foi realizada a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), na cidade de Istambul. A “*Agenda Habitat*”, resultante do evento, foi assinada por 171 países (UN-HABITAT, 2018).

Em 1º de Janeiro de 2002, após a Habitat II +5²², o então Centro Habitat teve seu status elevado a um programa de pleno direito no contexto das Nações Unidas por meio da resolução 56/206 da Assembleia Geral originando o UN-HABITAT ou Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos, subordinado diretamente à Assembleia Geral da ONU. A resolução ainda determinou que

o Conselho de Governadores seria composto de 58 membros, a serem eleitos pelo Conselho Econômico e Social da ONU para mandatos de quatro anos. Dezesesseis membros deveriam ser eleitos dos Estados africanos, treze dos Estados da Ásia e do Pacífico, seis dos Estados da Europa Oriental, dez dos Estados da América Latina e do Caribe e treze da Europa Ocidental e outros Estados (UN-HABITAT, 2018, tradução do autor).

Além disso, a resolução estabeleceu que o UN-HABITAT administre e supervisione a Fundação das Nações Unidas para Habitação e Assentamentos Humanos (UNHHSF) e ampliou a ênfase na implementação da *Agenda Habitat*, visando alcançar a meta do desenvolvimento urbano sustentável (UN-HABITAT, 2018). Segundo Antonucci et al. (2010, p. 27), “o novo status do UN-HABITAT reflete mudança quanto aos interlocutores,

²² A Habitat II +5 foi uma reunião que ocorreu de 6 a 8 de junho de 2001, cinco anos após o Habitat II, na qual a Assembleia Geral das Nações Unidas realizou uma sessão especial para revisar e avaliar a implementação da Agenda Habitat no mundo.

que anteriormente resumiam-se aos representantes de Estados-nações, e agora incorpora múltiplos atores sociais”. Acrescentam-se ainda novos objetivos ao programa, “principalmente após a Habitat II, a participação de outros setores interessados na questão dos assentamentos humanos foi ampliada, com destaque para os governos locais” (MAUAD, 2011, p. 55).

O Programa HABITAT ampliou seu escopo e aprofundou-se nos temas urbanos em nível internacional, possuindo maior interlocução com as cidades como atores políticos. Segundo Mauad,

o Habitat aos poucos foi transformando o seu papel de prestador de assistência para os países que apresentam uma situação de emergência em relação à habitação, e constituindo-se em organismo voltado a cooperar com programas e projetos urbanos, de forma geral, e particularmente voltado a promover o fortalecimento da gestão municipal e do desenvolvimento local. Essa mudança de perfil acabou por emergir de forma clara tanto durante o processo preparatório, como através das atividades durante a conferência [Habitat II] (MAUAD, 2011, p. 56).





Dessa forma, o Programa é uma agência de cooperação técnica especializada da ONU que “trabalha com todos os temas relacionados à vida nas cidades e com todos os tipos de atores, como governos (federal, estadual e municipal), universidades, ONGs e demais instituições do terceiro setor, setor privado e etc.” (ONU BR, 2019). Seus principais projetos tratam de:

- Planejamento e desenho urbano local e metropolitano
- Legislação urbana, solo e governança
- Economia urbana e finanças municipais
- Habitação e assentamentos precários/informais
- Serviços básicos urbanos (água, saneamento, energia, mobilidade urbana e resíduos)
- Segurança urbana e espaços públicos
- Empoderamento de mulheres e jovens nas cidades
- Participação cidadã
- Desenvolvimento econômico local
- Mudanças climáticas e resiliência
- Gestão e redução de riscos de desastres e reabilitação
- Boas práticas
- Indicadores urbanos (Iniciativa de Prosperidade das Cidades e Observatórios Urbanos)
- Pesquisa e desenvolvimento de capacidades

A Figura 5 mostra a localização das sedes regionais e países com projetos ligados à ONU-HABITAT. Além do escritório sede, situado na cidade de Nairóbi, no Quênia, possui outros 3 escritórios regionais, localizados nas cidades do Rio de Janeiro (Brasil), Nairóbi (Quênia), Fukuoka (Japão) e no Cairo (Egito). Outros escritórios situam-se em Nova Iorque (Estados Unidos), Madri (Espanha), Moscou (Rússia), Genebra (Suíça), Bruxelas (Bélgica) e Pequim (China). O Programa desenvolve projetos em diversos países do mundo, principalmente nos países em desenvolvimento, com destaque para a África.

Figura 6: Localização das sedes regionais e países com projetos ligados à ONU-HABITAT



-  Sede da UN-Habitat e Escritório Regional para a África
-  Gabinete Regional da UN-Habitat
-  Contato com o Escritório da UN-Habitat
-  ONU-Habitat em países

Fonte: *Where we are*. UN-HABITAT, 2019.

Desde janeiro de 2018, a diretora executiva do programa é Maimunah Mohd Sharif²³, nomeada por António Guterres, atual secretário-geral das Nações Unidas, após ser prefeita da Ilha de Penang (Malásia). De acordo com Gilberto Rodrigues, o programa HABITAT tem um orçamento pequeno quando comparado a outros programas da ONU e frente aos desafios para a melhoria do meio urbano. Segundo o professor, “a ONU Habitat é um programa pequeno (se comparado com o PNUD, por exemplo) e com poucos recursos dentro do Sistema da ONU, sem condições de fazer frente a um desafio que se agiganta, a olhos vistos” (RODRIGUES, 2016, n.p.).

Em suma, observa-se o crescimento da relevância do Programa HABITAT, criado como uma fundação que elevou seu status até como programa vinculado diretamente à Assembleia Geral da ONU, com o objetivo, apesar da restrição de recursos, de fornecer assistência técnica para países em desenvolvimento e contribuir com a gestão municipal e desenvolvimento local.

4.3.4 Fóruns Urbanos Mundiais

A urgência da temática urbana, com a crescente da urbanização mundial, o aumento vertiginoso das metrópoles e intensificação dos problemas urbanos, junto à larga periodicidade entre as Conferências Habitat (realizadas a cada 20 anos), “obrigaram a ONU a ampliar o número e a fragmentar as temáticas dos fóruns” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 22). Dessa forma, em 2001 é criado o Fórum Urbano Mundial, responsável pelas discussões urbanas internacionais no seio da ONU a cada dois anos, sendo o primeiro realizado em 2002 na cidade sede do Programa UN-HABITAT, Nairóbi.

Os fóruns vêm ocorrendo desde então, com a periodicidade regular de dois anos, nas cidades listadas no quadro abaixo:

Tabela 4: Lista de Fóruns Mundiais realizados/planejados

Evento (nome original)	Cidade-sede	Ano
World Urban Forum - WUF 1	Nairóbi	2002
World Urban Forum - WUF 2	Barcelona	2004

²³ Maimunah Mohd Sharif foi prefeita do Conselho Municipal da Ilha de Penang e presidente do Conselho Municipal de Seberang Perai, em 2011, na Malásia, e teve como metas tornar o local mais verde, seguro e saudável. Também defende a integração das perspectivas de gênero no processo de governança. Durante seu mandato, o Conselho Municipal de Seberang Perai foi a primeira Autoridade Local a implementar e obter seis certificações ISO de gestão de qualidade.

World Urban Forum - WUF 3	Vancouver	2006
World Urban Forum - WUF 4	Nanquim	2008
World Urban Forum - WUF 5	Rio de Janeiro	2010
World Urban Forum - WUF 6	Nápoles	2012
World Urban Forum - WUF 7	Medellín	2014
United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development – Habitat III	Quito	2016
World Urban Forum - WUF 9	Kuala Lumpur	2018
World Urban Forum - WUF 10	Abu Dhabi	2020

Fonte: UN-HABITAT, 2019. Elaboração do autor.

Ademais, o fórum tem como objetivo “estabelecer suportes de aconselhamento à Diretoria Executiva do UN-HABITAT” e, institucionalmente, sua implantação ocorreu pela fusão do Fórum Urbano Ambiental e do Fórum Internacional sobre a Pobreza Urbana, “visando o fortalecimento da coordenação para a implantação internacional da *Agenda Habitat*” (ANTONUCCI et al., 2010, p. 95).

De acordo com Antonucci et al. (2010, p. 95), “o Fórum Urbano Mundial é estabelecido como instância de interlocução técnica e não legislativa, possibilitando trocas de ideias e envolvimento das autoridades e outros parceiros do UN- HABITAT nos anos em que o seu Conselho Administrativo não se reunir”. O fórum é estruturado com assembleias, plenárias, mesas de alto nível e mesas redondas de *stakeholders* (público interessado) (CNM, 2018).

A 9ª e última edição, ocorrida em 2018, sediado em Kuala Lumpur, contou com mais de 23 mil participantes e teve como temática “Cidades 2030, Cidades para todos: Implementando a *Nova Agenda Urbana*” e destacou a *Nova Agenda Urbana* como um instrumento crucial para o desenvolvimento urbano sustentável (UN- HABITAT, 2019).

A autora acrescenta ainda que os Fóruns são instrumentos de aproximação internacional onde são coletados posicionamentos, debates e propostas dos diversos atores participantes, permitindo a verificação dos problemas urbanos contemporâneos e permitindo uma melhor gestão destes pelo programa UN- HABITAT (ANTONUCCI et al., 2010, p. 96).

Com o apresentado, ressalta-se a importância dos Fóruns Urbanos Mundiais na discussão e compreensão periódica dos problemas urbanos, mutáveis a todo o momento, dada a complexidade da dinâmica urbana, e que não poderiam ser pautados somente a cada 20 anos. É ainda importante frisar que os fóruns, realizados a cada dois anos, ampliam as pautas urbanas na agenda internacional, permitindo seu fortalecimento e expansão das possíveis resoluções para a problemática.

4.3.5 Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) ocorreu na cidade de Quito, Equador, em outubro de 2016, contando com a presença de mais de 30 mil pessoas, de 167 países (HABITAT3, 2019). A conferência foi uma continuação do programa iniciado na Conferência Habitat II, em Istambul, na Turquia, no ano de 1996 e, da primeira conferência do gênero, ocorrida em Vancouver, Canadá, em 1976.

A Conferência teve como objetivo, nas palavras do especialista do IPEA, Renato Balbim, “a construção de uma *Nova Agenda Urbana* (NAU) mundial que seja capaz de enfrentar problemas históricos que impactam não apenas o território das cidades, mas sua relação com o campo, além de questões de ordem regional e global, como desigualdades e migrações” (BALBIM, 2016b, p. 286). Já de acordo com a organização do evento, os objetivos “eram garantir a renovação do compromisso político para o desenvolvimento urbano sustentável, avaliar as realizações até o momento, abordar a pobreza e identificar e enfrentar os novos e emergentes desafios” (HABITAT3, 2019 – tradução do autor).

Assim como na Habitat II, foram realizadas as seguintes etapas: resolução convocatória; comitês preparatórios (*prepcom*); e, Conferência e redação da *Agenda Habitat*. O comitê preparatório reuniu-se três vezes antes da abertura da conferência. O primeiro encontro, em 2014, foi realizado em Nova Iorque; o segundo, no ano seguinte, em Nairóbi; e o terceiro encontro foi realizado em julho de 2016 na cidade de Surabaia, Indonésia. Ao todo foram realizados 28 eventos na etapa preliminar da Habitat III.

A Habitat III consagrou a “permeabilidade de setores civis às grandes cúpulas da política urbana internacional” (MAUAD, 2001, p. 38). Ou seja, abre espaço a novos atores, não somente o Estado, como aos governos locais e a sociedade civil.

A Conferência Habitat III teve como participantes os Estados membros, além de

parlamentares, organizações da sociedade civil, governos regionais e locais e representantes municipais, profissionais e pesquisadores, universidades, fundações, grupos de mulheres e jovens, sindicatos e o setor privado, bem como organizações do sistema das Nações Unidas e organizações intergovernamentais (HABITAT3, 2019 – tradução do autor).

O Secretariado da Habitat III coordenou oficialmente a conferência, assim como recebeu e analisou os relatórios nacionais elaborados para o processo preparatório, além de preparar grandes eventos como os *PrepComs* (comitês preparatórios). Joan Clos, diretor

executivo da UN-HABITAT também é o secretário-geral da Conferência Habitat III (WUC, 2019).

Entretanto, como todas as conferências da ONU, a Habitat III foi conduzida por estados membros, selecionando um grupo de Estados membros para facilitar as negociações e plenárias do processo preparatório e conferência. Visando o equilíbrio geográfico, foram selecionados Chade, Chile, República Tcheca, Equador (co-presidente e anfitrião), França (presidente), Alemanha, Indonésia, Senegal, Eslováquia e Emirados Árabes Unidos. Além disso,

como presidente, a França - liderada por Maryse Gauthier, ex-especialista urbana do Banco Mundial que atualmente assessora o Conselho Geral do governo francês para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável - tem um papel de liderança no período que antecede a Habitat III (WUC, 2019).

Cidades como Barcelona, Guadalajara, Istambul, Johannesburgo, Cidade do México, Montreal, Tel Aviv e Vancouver também tiveram “importante participação na elaboração dos rascunhos da *Nova Agenda Urbana*” (BALBIM, 2016a, p. 157).

Consolidou-se como a primeira cúpula global após a adoção da *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável* e os *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável*, nos quais se incluem pautas urbanas, já absorvendo as metas do desenvolvimento sustentável urbano. Dessa forma,

ofereceu uma oportunidade única para discutir o importante desafio de como as cidades, vilas e aldeias são planejadas e gerenciadas para cumprir seu papel como impulsionadoras do desenvolvimento sustentável e, assim, moldar a implementação de novas metas globais de desenvolvimento e mudança climática (HABITAT3, 2019 – tradução do autor).

Os *Objetivos do Desenvolvimento Sustentável* foram criados em 2015, formalizando uma nova agenda de desenvolvimento, substituindo os *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio* (ODM). Os ODM foram estabelecidos no ano 2000 e incluem oito objetivos de combate à pobreza a ser alcançados até o final de 2015. Parte das metas dos ODM foi alcançada, com progressos como a diminuição da pobreza global, ampliação da frequência de crianças nas escolas primárias, queda da mortalidade infantil, aumento do acesso à água potável e combate às doenças (ONU Brasil, 2019).

Entretanto, ainda há muito a ser feito para mitigar as mazelas sociais globais e alcançar o desenvolvimento para garantir direitos humanos básicos. O desenvolvimento sustentável, como mencionado anteriormente nesta pesquisa, foi incorporado às discussões internacionais e à ONU, em 1992, com a Conferência Rio-92 e, mais recentemente, retomado

na Conferência Rio +20, onde são estruturados e criados objetivos, para alavancá-lo entre 2015 e 2030.

De acordo com a ONU Brasil (2019, n.p.),

o processo rumo à agenda de desenvolvimento pós-2015 foi liderado pelos Estados-membros com a participação dos principais grupos e partes interessadas da sociedade civil. A agenda reflete os novos desafios de desenvolvimento e está ligada ao resultado da Rio+20 – a Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável – que foi realizada em junho de 2012 no Rio de Janeiro, Brasil.

Sucintamente, os ODS são 17 metas globais estabelecidas pela ONU com 169 alvos, contemplando questões de desenvolvimento social e econômico, incluindo pobreza, fome, saúde, educação, aquecimento global, igualdade de gênero, água, saneamento, energia, urbanização, meio ambiente e justiça social. Na presente pesquisa, foca-se no Objetivo 11, cuja meta é “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”, contando ainda com 7 alvos pormenorizados, inseridos no desenvolvimento urbano sustentável (ONU Brasil, 2019).

A inclusão de um objetivo urbano nos ODS, para a formação da Agenda 2030, eleva o potencial da questão urbana ao nível global. Para Renato Balbim,

os esforços recentes em convergir agendas sociais e ambientais no cenário pós-2015 dão novos significados para os possíveis resultados da Habitat III, que já se inicia tendo firmado o tema urbano em um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, agenda que supera a dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que se encerrou em 2015, e une as nações em todo o mundo em torno de ampliados esforços comuns até 2030” (BALBIM, 2016b, p. 286).

A luta pela vinculação da agenda urbana com os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foi promovida por Suécia e Singapura, dando origem ao décimo primeiro objetivo, específico sobre o desenvolvimento urbano sustentável (BALBIM, 2016a, p. 157).

Sobre os tópicos das discussões promovidas pela Habitat III, Balbim afirma que

a urbanização neoliberal ainda tem importante papel no processo global. Ideias como a do planejamento estratégico, a do marketing urbano e das cidades e a da governança de riscos (resiliência), além de outras formas de regulação setoriais, contrastam com temas gerais capazes de regular toda a cidade e permitir o acesso ao uso do espaço. Políticas de regulação do mercado da terra, fortalecimento de mecanismos de poder local em escala global e reconhecimento formal dos governos locais no Sistema ONU são vistas como grandes entraves nos debates prévios à Habitat III (BALBIM, 2016a, p. 156).

Na conferência em Quito, cada país entregou um relatório nacional com o andamento de políticas internas sobre o tema. Segundo Balbim (2016a, p. 159),

De acordo com as recomendações feitas pela ONU, os países deveriam produzir seus relatórios nacionais da forma mais participativa possível – especialmente no

que concerne ao envolvimento de governos locais, universidades e movimentos sociais – e criar um grupo condutor para o processo preparatório.

Dessa forma, Renato Balbim elaborou um quadro, reproduzido abaixo (Figura 7), com uma análise da preparação de 35 países, selecionados pelo autor, para a Habitat III, segundo os critérios recomendados pela ONU-HABITAT. Segundo o autor, a cor verde representa o processo de maneira positiva, enquanto a vermelha representa o não atendimento do critério, baseado nas informações oficiais dos países e, o campo branco qualifica a falta de informação (2016a, p. 159).

Figura 7: Quadro-síntese da preparação dos países para a Habitat III segundo critérios sugeridos pela ONU-HABITAT

	Como o Estado-Nação situa os governos locais em sua relação com a ONU?		Caso os governos locais participem da agenda internacional, de que forma ocorre esse envolvimento?		participação ou promoção de processos participativos		Foram criados mecanismos para estimular, documentar ou organizar essa participação?		Acompanhamento e avaliação agenda Habitat II
	De forma unitária	De forma cooperativa (política e competências)	Maneira apenas consultiva	Consultiva e deliberativa	Envolvendo movimentos sociais e ONGs	Envolvendo universidades, gestores públicos e pesquisadores	Mecanismos inovadores ou específicos	Mecanismos pré-existentes	
Brasil									
França									
Alemanha									
México									
EUA									
Jordânia									
Colômbia									
Cuba									
Guatemala									
Indonésia									
Jamaica									
Angola									
El Salvador									
Argentina									
Tunísia									
Mauritius									
Togo									
Honduras									
Chile									
Egypt									
Peru									
South Africa									
Finlândia									
Czech Republic									
Albânia									
Chad									
Cyprus									
korea									
Trinidad Tobago									

Elaboração/Fonte: Renato Balbim, 2016a, p. 160.

Como pode-se observar no quadro, os países que mais cumpriram as determinações da ONU-HABITAT de preparação para a Conferência foram Brasil, França, Alemanha, México e Estados Unidos, enquanto que os países que não atenderam a nenhum critério de preparação (ou deixaram de comunicar a informação) foram: Egito, Peru, Chade, Chipre, Coréia e Trinidad e Tobago.

A Conferência Habitat III, em sua conclusão, adotou como documentos norteadores para a urbanização das duas próximas décadas a *Nova Agenda Urbana* (NAU) e a Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos, os quais serão discutidos no tópico seguinte.

Por fim, cabe-se ressaltar que ocorreu um evento paralelo à Habitat III, denominado “*Hacia un Habitat 3 Alternativo*”, promovido pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso), propondo discussões na cidade aberta, de acesso livre para quem quiser participar, contrariando a restrição de acesso da Habitat III. O objetivo da iniciativa foi “discutir temas que ficaram de fora da agenda oficial da Habitat III da ONU” (METRÓPOLES, 2016). O evento alternativo produziu o documento “Manifesto de Quito”, que tem “como principal foco reivindicar o direito à cidade às populações que não acessam o direito cidadão” (METRÓPOLES, 2016). O evento contou com cerca de 140 expositores de 32 países.

4.3.5.1 Documentos e Resultados da Conferência Habitat III

A Conferência Habitat III teve como resultados a assinatura e aceitação, por parte dos Estados-membros, da *Nova Agenda Urbana* e da *Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos*, além de legados e objetivos que poderão ter reflexo no futuro do meio ambiente urbano.

A *Nova Agenda Urbana* é o principal documento resultante da Conferência Habitat III, que se traduz em um extenso documento de 175 itens, na qual se insere a *Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos*, contando com 22 itens, e o *Plano de Implementação de Quito* para a *Nova Agenda Urbana*, com o restante dos itens (UN-HABITAT, 2016a).

Na *Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos*, os atores, incluindo Chefes de Estados e Governos, ministros, ministras, e altos representantes, com a participação de governos subnacionais e locais, parlamentares, organizações da sociedade civil, comunidades autóctones e locais, representantes do setor

privado, profissionais, comunidades científica e acadêmica, entre outros, se comprometem na adoção da *Nova Agenda Urbana*.

No documento são mencionados a tendência da intensificação da urbanização mundial e os desafios de se garantir a sustentabilidade em áreas como “habitação, infraestrutura, serviços básicos, segurança alimentar, educação, empregos decentes, segurança, e recursos naturais” (UN-HABITAT, 2016a, p. 3). Citam-se avanços desde a Habitat I, contudo ressalta-se que

a persistência de múltiplas formas de pobreza, de crescentes desigualdades e degradação ambiental subsistem entre os maiores obstáculos para o desenvolvimento sustentável em todo o mundo, sendo a exclusão socioeconômica e a segregação espacial realidades frequentemente manifestas em cidades e aglomerados urbanos (UN-HABITAT, 2016a, p. 3).

Ademais, a *Declaração* faz menção às oportunidades relacionadas à urbanização, e sobre a ajuda que a *Nova Agenda Urbana* trará para acabar com a fome e a pobreza, redução das desigualdades, crescimento sustentável, igualdade de gênero e empoderamento de mulheres e meninas, melhorias na saúde e bem-estar humanos, além da promoção da resiliência²⁴ e preservação ambiental (UN-HABITAT, 2016a, p. 3).

Assume ainda compromissos com as conferências anteriores, especialmente as de 2015, sobre Desenvolvimento Sustentável, Mudanças Climáticas e Desenvolvimento Social. Reconhece as contribuições dos governos nacionais, subnacionais e locais na definição da *Nova Agenda Urbana*. Reafirma ainda o compromisso com o desenvolvimento urbano sustentável, com a necessidade da coordenação e integração nas escalas globais, regionais, nacionais, subnacionais e locais, para a concretização de tal objetivo. E, por fim, exalta a cultura e a diversidade cultural como contributos importantes para o desenvolvimento sustentável das cidades (UN-HABITAT, 2016a, p. 4).

O documento ainda traz uma série de compromissos para o desenvolvimento urbano sustentável e a afirmação dos ideais acima mencionados. Podemos destacar, entre os compromissos, os princípios de eliminar “a pobreza em todas as suas formas e dimensões”, “assegurar economias sustentáveis e inclusivas”, bem como a “sustentabilidade ambiental” (UN-HABITAT, 2016a). Além de trabalhar para modificar o paradigma urbano, encerrando-

²⁴ De acordo com o *Documento Temático da Habitat III sobre Resiliência Urbana*, o termo resiliência é tanto uma qualidade do desenvolvimento urbano sustentável quanto um estímulo ao próprio desenvolvimento. Sendo assim, foca não apenas na forma como os indivíduos, comunidades e negócios agem face aos diversos impactos e pressões, como também na forma que eles identificam oportunidades para um desenvolvimento transformacional.

se os 22 itens da *Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos* com os dizeres:

22. Adotamos esta *Nova Agenda Urbana* como uma visão coletiva e um compromisso político para promover e concretizar o desenvolvimento urbano sustentável, e como uma oportunidade histórica para alavancar o papel fulcral das cidades e dos aglomerados urbanos como catalisadores do desenvolvimento sustentável num mundo cada vez mais urbanizado (UN-HABITAT, 2016a, p. 9).

A *Nova Agenda Urbana*, subdividida por Moreno (2016), resumidamente evoca 30 pontos-chaves de ação, que podem ser divididos em 5 campos: Política Urbana Nacional; Legislação Urbana – Regras e regulamentos; Planejamento e Projeto Urbano; Economia Urbana e Finanças Municipais; Extensões / Renovações Urbanas Planejadas.

Um dos pontos de maior destaque dos eventos preparatórios e da conferência foi a discussão sobre a incorporação ou não do *direito à cidade* na lista de metas internacionais urbanas a serem alcançadas pelos atores responsáveis. Durante a preparação da Habitat III, o direito à cidade foi abordado nos documentos técnicos preparatórios (*policy unit 1*). Entretanto, o termo não foi reconhecido na *Nova Agenda Urbana*. A definição de *Direito à Cidade* não é clara, sendo alterada de país para país. Renato Balbim aponta que

A expressão “direito à cidade”, atualmente, remete imediatamente tanto às formulações marxistas-lefebvrianas quanto aos diversos documentos produzidos nas últimas décadas por organizações e movimentos internacionais que lutam pela transformação do modelo de urbanização baseado na terra e na cidade primeiramente como uma *commodity*, logo, como um negócio (BALBIM, 2018, p. 22).

Exemplifica ainda outras diferentes definições e reconhecimentos do Direito à Cidade pelo mundo. De acordo com ele,

normalmente, a Europa defende o reconhecimento dos direitos humanos na cidade. Nos países africanos, o direito à cidade pode ser entendido como o direito de estabelecer relações na cidade – por exemplo, o comércio de produtos rurais. A América Latina, genericamente, coloca-se a favor do direito à cidade com um entendimento mínimo do que é afirmado na Carta Mundial pelo Direito à Cidade²⁵; o reconhecimento legal, como ocorre no Brasil, não necessariamente garante a aplicação dos seus princípios. Os Estados Unidos, por sua vez, têm posição histórica relacionada ao seu sistema legal que não reconhece direitos coletivos como direitos universais no Sistema ONU (BALBIM, 2016a, p. 158).

O conceito de Direito à Cidade foi desenvolvido pelo sociólogo francês Henry Lefebvre no livro “*Le droit à la ville*”, de 1968. De acordo com ele, o direito à cidade é uma

²⁵ O documento basicamente defende o direito de todas as pessoas a uma cidade sem discriminação de gênero, idade, raça, etnia e orientação política. Mas também garante aos cidadãos a participação, de forma direta e representativa, na elaboração, definição e fiscalização da implementação das políticas públicas e do orçamento municipal.

utopia, a ser construída e conquistada por meio das lutas populares contra a lógica capitalista de produção da cidade, e refere-se ao “direito à vida urbana, transformada, renovada” (LEFEBVRE, 1968, p. 118), distanciando de um direito jurídico. Define ainda o direito à cidade como o direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.” (LEFEBVRE, 1968, p. 139).

Como explicitado, o conceito direito à cidade não foi claramente absorvido pela *Nova Agenda Urbana*, apenas aparece uma vez no documento ao tratar de uma visão compartilhada da cidade. Balbim (2018, p. 23) ressalta que “o termo não é apresentado como integrante da visão compartilhada dos signatários, mas sim como o esforço de alguns governos em apresentar uma síntese da “visão compartilhada” entre os países”.

Sendo assim,

o direito à cidade não é reconhecido nos documentos vinculantes entre países – ou seja, na NAU (*Nova Agenda Urbana*), nesse caso. Isso se deve, entre outros motivos, ao fato de que seu reconhecimento acarretaria o rompimento com o modelo urbano funcionalista, excludente e segregador, inaugurado no século XIX e que vem se metamorfoseando ao longo do tempo (BALBIM, 2018, p. 23).

Outro termo, não embasado teoricamente, substitui o direito à cidade na *Nova Agenda Urbana*, colocado como “cidade para todos”. Na *Nova Agenda Urbana*, item 11, o termo é referente

à igualdade de utilização e fruição de cidades e aglomerados urbanos, procurando promover a inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e construir cidades e aglomerados urbanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis e fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, nas suas legislações, declarações políticas e diplomas (UN-HABITAT, 2016a, p. 5).

É relevante destacar que as conferências sobre o desenvolvimento urbano “não têm a mesma relevância daquelas que tratam de temas como segurança, economia, meio ambiente ou direitos humanos” (BALBIM, 2016b, p. 286). Contudo, de acordo com Balbim (2016b),

os esforços recentes em convergir agendas sociais e ambientais no cenário pós-2015 dão novos significados para os possíveis resultados da Habitat III, que já se inicia tendo firmado o tema urbano em um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, agenda que supera a dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), que se encerrou em 2015, e une as nações em todo o mundo em torno de ampliados esforços comuns até 2030 (BALBIM, 2016b, p. 286).

Ademais, no direito internacional, um documento como a *Nova Agenda Urbana* é considerado como *Soft Law*, ou seja, é fonte de Direito Internacional, mas não é dotado de *cogência*, ou seja, não induz à obrigatoriedade do cumprimento. Para Hildebrando Accioly, apesar da ausência de obrigação, uma *soft law* “**exerce certa pressão política sobre os estados**; se estes se conformarem com a pressão, uma **prática pode desenvolver-se e resultar depois de algum tempo na consciência de que existe obrigação jurídica**, que pode dar origem ao nascimento de costume” (ACCIOLY, 2009, p. 171 – grifos do autor).

Entre as críticas recebidas pelos resultados da Habitat III estão que, assim como os documentos anteriores, este foi um documento genérico, resultado da construção de consensos entre diferentes países com culturas, religiões, políticas e economias distintas. Com olhar positivo, Renato Balbim compara os documentos resultados das conferências de Istambul e Vancouver, a *Nova Agenda Urbana* demonstra maior chance de resultados positivos. Isso porque, “ao que indicam várias das tratativas pós-Habitat III, tanto os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) quanto a Agenda de ação para o clima parecem orientar com maior precisão os rumos a serem tomados pelos Estados-nação nos anos vindouros” (BALBIM, 2018, p. 14).

Outro ponto frágil dos documentos acordados é que, segundo o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (2016b),

a agenda não vincula os Estados-membros ou prefeituras a metas ou objetivos específicos, mas é uma “visão compartilhada” que estabelece normas para a transformação de áreas urbanas em regiões mais seguras, resistentes e mais sustentáveis, com base em um melhor planejamento e desenvolvimento (CAU/BR, 2016b).

Ou seja, os Estados e outros atores participantes não têm a obrigação de cumprir as metas estabelecidas, tornando a ação optativa, mas que podem ser implementadas a partir da pressão interna e externa da sociedade, em um mundo que globaliza também suas reivindicações políticas e sociais.

Com o apresentado, verificam-se pontos de movimentações positivas entre a Habitat III e as duas conferências Habitat anteriores. Pontua-se como relevante a incorporação do objetivo 11 (objetivo urbano) entre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, elevando a um novo patamar os debates sobre as cidades em nível internacional e conferindo maior relevância às Conferências e Programa HABITAT. Entretanto, outros pontos parecem não ter avançado entre as conferências. Um exemplo é a ausência de obrigatoriedade do documento assinado pelos Estados-membros e a forma genérica tomada pela *Nova Agenda Urbana*, seguindo os passos de suas antecessoras, apesar do entendimento da dificuldade de

construção de consensos entre países das mais diversas realidades. Outro exemplo que merece ser destacado entre as críticas é a forma superficial que o direito à cidade, muito discutido nos preparativos para a conferência, é tratado na *Nova Agenda Urbana*, para não alterar o modelo urbano excludente, segregador e perpetuador de desigualdades.

Ressalta-se ainda que as conferências Habitat, assim como outras conferências de temáticas sociais e ambientais, são tidas como oportunidade para países periféricos apresentarem suas ideias e consolidar seu papel na construção de agendas internacionais e, conseqüentemente, fortalecer seu *soft power*, como é o caso do Brasil, que buscou consolidar seu papel como importante ator político e econômico e se lançar como um *global player*, por meio de estratégias estudadas no capítulo 3 (Política Externa Brasileira e o *Soft Power*).

5. O BRASIL E A HABITAT III: PREPARAÇÃO, PARTICIPAÇÃO E RESULTADOS

No presente capítulo são apresentados os principais resultados da pesquisa. De forma geral, são destacadas a preparação brasileira para a Conferência Habitat III, a participação do país na mesma e o legado que a conferência transferiu ao Brasil, entre resultados políticos e reflexos urbanos.

A relação entre a política urbana brasileira e as conferências Habitat é estreita. Prova disso é o legado da Habitat II sobre a legislação nacional voltada às cidades. Os exemplos mais marcantes de políticas nacionais instituídas após a realização da segunda Conferência Habitat de Istambul (1996) são a Emenda Constitucional (EC) nº 26 de 2000, a qual incluiu o direito à moradia na Constituição Federal de 1988 e, o Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), “que traz em seu bojo uma série de avanços, obrigações aos gestores públicos e explicitamente o direito à cidade sustentável, ainda que com recorte restrito ao acesso a serviços básicos” (GALINDO; MONTEIRO, 2016, p. 26), além do recente Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015).

Dessa forma, o atual capítulo foi dividido cronologicamente em três partes. A primeira tratou da preparação do Brasil para a Habitat III, na qual são relatados os principais feitos do país na etapa anterior a conferência, destacando-se uma análise do Relatório Brasileiro para a Habitat III. A segunda comenta-se sobre a participação brasileira na Conferência Habitat III, em que são verificadas as ações do Brasil na conferência, apresentando ainda uma análise da fala de Maria Henriqueta Arantes, como representante do país no evento. Por fim, são apresentados os resultados da conferência para o país, por meio de duas abordagens, sendo a primeira uma análise sobre as transformações da política urbana no Brasil pós-2016 e, a segunda, uma análise sobre o *soft power* brasileiro, verificando se houve alterações significativas no ano de 2016, para conferir se a participação brasileira na conferência resultou em empoderamento do Brasil no cenário internacional.

5.1 Preparação brasileira para a Conferência

Assim sendo, pautando especificamente o estudo de caso relativo à participação brasileira na Terceira Conferência Habitat, verificou-se que antes do evento oficial em Quito, em 2016, houve conferências preparatórias no Brasil, com o objetivo de debater e formular a *Nova Agenda Urbana*, a ser aprovada na Habitat III. Houve ainda elaboração de relatórios e participação ativa nas reuniões do Comitê Preparatório para a Conferência Habitat III.

A importância da participação ativa do Brasil em uma conferência internacional sobre as cidades se dá, para Michael Keith, Andreza Aruska de Souza Santos, Nicholas Simcik Arese, em reportagem da BBC Brasil, porque “as cúpulas e grandes eventos globais deram visibilidade à abundante e rica tradição brasileira de estudos urbanos no discurso global” (KEITH; SANTOS; ARESE, 2016). Além disso, afirmam que os grandes eventos realizados pelo Brasil, Copa do Mundo e Olimpíadas, fez com que as cidades se tornassem “o foco central para todos os tipos de glória e aflição no país” (KEITH; SANTOS; ARESE, 2016).

De acordo com Carlos Fernando Gallinal Cuenca (2016), chefe da Divisão de Temas Sociais do Ministério das Relações Exteriores e diplomata que participou desde o início da preparação do país para a Conferência, afirma em entrevista ao portal *The City Fix Brasil* que “na preparação nacional, trabalhamos durante bastante tempo para a conferência e, na preparação internacional, tivemos um engajamento muito grande. Nesses dois trilhos o Brasil foi muito ativo” (CUENCA, 2016, n.p.).

Para Cuenca, no plano internacional, “o Brasil foi um dos países mais engajados em todo o processo preparatório. A conferência tinha uma série de problemas em termos de organização, no processo de como chegar à NUA (*Nova Agenda Urbana*)” (CUENCA, 2016, n.p.).

Além disso, Carlos Cuenca conta que

o Brasil propôs uma resolução que acabou sendo aprovada e que estruturou esse processo. Estrutturamos cada passo, como se daria a indicação dos especialistas para participar dos grupos de trabalho liderados pelo secretariado da conferência, em que momentos os Estados, os governos locais e a sociedade seriam escutados sobre os resultados desse trabalho, como se daria o processo de negociação entre os governos a partir da elaboração da primeira versão do documento, enfim, estruturamos a fase técnica e depois a política (CUENCA, 2016, n.p.).

E, com isso, ainda conforme explica o diplomata, o Brasil teve papel de relevância ao “garantir um processo de preparação dos governos nacionais, para que realmente houvesse uma negociação, um processo intergovernamental. Isso é o que dá legitimidade aos resultados e faz com que os países se apropriem dos resultados” (CUENCA, 2016, n.p.).

O país defendeu, no processo preparatório, junto ao Equador, o anfitrião do evento, e outros países da América Latina, a inclusão do conceito de “direito à cidade” na Nova Agenda Urbana, o que foi o grande destaque da terceira edição da Habitat. Entretanto, alguns países, dentre eles Canadá, União Europeia, Japão, Rússia e Estados Unidos se

opuseram a incorporação do conceito, visto que poderia criar precedentes jurídicos em suas legislações. Segundo o CAU/BR,

nos debates iniciais para a formulação da Nova Agenda Urbana, Canadá, União Europeia, Japão, Rússia e Estados Unidos se opuseram à inclusão do conceito no documento. Brasil e Equador, que lideravam a campanha a favor, aos poucos ganharam aliados, em especial de países latino-americanos, e conseguiram conciliar os conflitos (CAU/BR, 2016c).

De acordo com o sítio eletrônico das Nações Unidas para o Brasil, o tema foi levantado pelo país ainda na conferência Habitat II, em 1996, e, com a não inclusão naquele ano, retornou ao debate na Habitat III. Ainda segundo a ONU Brasil,

Participantes e representantes das diversas instituições concordaram que o país manteve um papel estratégico na inclusão do tema em eventos internacionais, como a Quinta Sessão do Fórum Urbano Mundial (Rio de Janeiro, 2010) e suas edições posteriores, em Nápoles (2012) e Medellín (2014), além da Conferência Rio+20, em 2012 (ONU Brasil, 2015).

Segundo Balbim (2018), sobre o debate do direito à cidade,

o Brasil teve papel de destaque na Habitat II e na preparação para a Habitat III, tendo como base seu histórico e seu marketing de participação social; um efetivo poder simbólico nos debates acerca do direito à cidade. Essa posição relativa do país e de seus atores na arena de negociações se reforçou ainda durante a preparação para a Habitat III, em função do processo participativo levado a cabo em escala nacional para a elaboração do relatório nacional para a ONU (BALBIM, 2018, p. 16).

Para Elkin Velásquez (2019), Diretor do escritório regional do ONU-Habitat para a América Latina e Caribe, “a contribuição da América Latina foi extremamente importante, com base em suas experiências, conquistas de algumas cidades, avanços nas políticas públicas nacionais e sistemas de referência legais e institucionais”. Isso ocorre, por exemplo, porque “cidades como Curitiba, Buenos Aires, Montevideu, Quito, Guayaquil e Bogotá têm exemplos e projetos-piloto considerados inspirações e contribuições sólidas para a discussão da Nova Agenda Urbana Global” (VELÁSQUEZ, 2019).

Ainda para Velásquez, o Brasil deu exemplos de marcos regulatórios que foram reconhecidos em toda a América e no mundo, contribuindo com a Nova Agenda Urbana. Exemplos disso são as Zeis (Zonas Especiais de Interesse Social), o *Estatuto das Cidades*, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades (VELÁSQUEZ, 2019). Além disso, “por meio de instituições e organizações, o país promoveu o marco do direito à cidade como conceito central da Nova Agenda Urbana” (VELÁSQUEZ, 2019). Isso, para Velásquez, permitiu ao Brasil construir um legado na Nova Agenda Urbana.

Sobre os eventos realizados internamente, a ONU Brasil relata que

Desde dezembro de 2015, uma série de eventos preparatórios — que discutiam os compromissos globais do novo acordo sobre sustentabilidade urbana a partir da perspectiva local e regional — levou as pautas para cidades de todo o mundo. O Brasil foi o segundo país da América Latina e Caribe que mais realizou essas atividades, chamadas “Manhãs e Tardes Urbanas” (ONU Brasil, 2016).

O Brasil foi ainda um dos poucos países a apresentar *Policy Papers* ou Documentos de Políticas na preparação para a Habitat III, baseados nos *issues papers* da Conferência, que são documentos temáticos sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável elaborados por especialistas mundiais indicados pelos Estados-partes (GALINDO; MONTEIRO, 2016, p. 27). Os *Policy Papers* serviram para identificar “desafios, prioridades políticas e questões críticas, bem como desenvolveram recomendações orientadas para a ação para a implementação da Nova Agenda Urbana” (HABITAT3, 2016). Somente Alemanha, Argentina, Brasil, Colômbia, Equador, Estados Unidos, Finlândia, França, Japão, México, Myanmar, Noruega, Países Baixos, Rússia, Senegal, Tailândia, União Europeia entregaram comentários sobre cada uma das Unidades Políticas para a formação da Nova Agenda Urbana (HABITAT3, 2016).

Nos relatórios referentes às Unidades Políticas, o Brasil recebe as seguintes menções sobre políticas e programas executados nos últimos 20 anos, desde a Habitat II (1996), ilustrando assim o legado da Conferência de Istambul sobre a questão urbana no Brasil:

Tabela 5: Menções ao Brasil nas *Policy Units* da Habitat III

Unidade Política (<i>Policy Units</i>)	Menção
1 - O direito à cidade e Cidades para todos	Incorporação do direito à cidade em sua legislação
3 - “Políticas Urbanas Nacionais”	Criação do Ministério das Cidades
4 - Governança, Capacidade e Desenvolvimento Institucional Urbanos	Fóruns Urbanos Nacionais
5 - Finanças e Sistema Fiscal Municipais	Empréstimos municipais e utilização de CEPAC’s (venda de certificados de potencial adicional de construção) para custear investimentos em infraestrutura
6 – Estratégias territoriais urbanas: mercado imobiliário e segregação	“Zoneamento especial de interesse social hoje em dia amplamente implementadas nas

	<p>idades brasileiras em que existem assentamentos informais em áreas especiais de maior renda são protegidos da gentrificação” (Habitat3, 2016).</p>
7 – Estratégias de Desenvolvimento Econômico Urbano	Lei de Operação Urbana de São Paulo
8 – Ecologia Urbana e Resiliência	<p>“Curitiba, a “Capital ecológica” do Brasil, representa um modelo mundial por sua inovadora integração entre planejamento e gestão” (Habitat3, 2016); Fundos para Resiliência de Comunidades; Pagamento por Serviços Ambientais.</p>
10 – Políticas Habitacionais	<p>Programa Minha Casa Minha Vida; Projeto Empoderando de Mulheres e Grupos Vulneráveis ao Exercício do Direito à Inclusão, Posse Segura da Terra, e Propriedade.</p>

Fonte: Habitat3 (2016). Elaboração: Charles S. Tabarin (2019).

Com as informações do quadro acima, nota-se que políticas urbanas adotadas pelo Brasil, por mais que apresentem falhas ou críticas, são relevantes e ressaltadas como exemplos que podem ser adotados em outros países do mundo.

As etapas da preparação brasileira para o evento podem ser vistas na tabela a seguir, apresentada por Renato Balbim (2015), Coordenador da Pesquisa do Ipea.

Tabela 6: Etapas do trabalho brasileiro para a Habitat III

	Etapa	Período
1	Pactuação - GT ConCidades e parcerias	Outubro de 2014
2	Plataforma de participação	Dezembro de 2014
3	Questionário / Consulta	Dezembro de 2014
4	Indicadores em debate	Dezembro de 2014
5	Seminário Nacional	Fevereiro de 2015
6	Relatório Oficial - Relatório IPEA	Abril de 2015
7	Participação na PrepCom 2	Abril de 2015

8	Divulgação base de informações	Maio de 2015
9	Discussão do Relatório IPEA	Maio a Julho de 2015
10	Relatório para o ConCidades	Agosto de 2015
11	Publicação do Relatório	Dezembro de 2015
12	Migração Comunidade para <i>site</i> próprio	Dezembro de 2015
13	Desdobramentos da plataforma e parcerias	2016
14	Conferência Habitat III	Outubro de 2016
15	Monitoramento da Agenda	2017 - presente

Fonte: BALBIM, 2015.

Parte das etapas supramencionadas foi discutida no presente capítulo. Outra etapa relevante da preparação brasileira foi a participação nos *PrepComs*. Os *PrepComs* ou *Preparatory Committe* (Comitê Preparatório) foram reuniões preparativas para a Conferência Habitat III, com o objetivo de elaborar a Nova Agenda Urbana. Foram realizadas três *PrepComs*: *PrepCom 1*, em 2014 na cidade de Nova Iorque (EUA); *PrepCom 2*, em 2015 na cidade de Nairóbi (Quênia); e, *PrepCom 3*, realizada na cidade de Surabaya (Indonésia), em julho de 2016.

Nas *PrepCom 1* e 2, o Brasil defendeu, junto à França, “a participação ativa dos governos locais no processo da Habitat III”, nas quais também defendeu o reconhecimento do direito à cidade (SÃO PAULO, 2015). Na *PrepCom 1*, em Nova Iorque, de acordo com o Ministério das Cidades, o Brasil saiu em

defesa de uma abordagem baseada em direitos humanos para a Nova Agenda Urbana, com foco no Direito à Cidade, (...) a delegação brasileira ressaltou a importância da provisão de serviços e infraestrutura em bases equitativas nas cidades, apontou os desafios do déficit habitacional como uma questão de escala, salientou a necessidade de abordar o problema da segurança pública, apresentou instrumentos concretos de estratégia espacial urbana, enfatizou o papel da cultura e dos espaços públicos, destacou as favelas como partes ativas das cidades e a necessidade de integrá-las ao tecido urbano e reafirmou a necessidade de participação social na elaboração e implementação de políticas públicas. De forma geral, houve boa aceitação e repercussão das intervenções brasileiras, que chegaram a suscitar o interesse dos membros do Comitê de Redação (BRASIL, 2016c).

Em seu discurso na *PrepCom 3*, o Brasil demonstra surpresa com a relutância pelo reconhecimento do direito à cidade. É dito no discurso que

Continuamos, no entanto, ainda surpresos com a relutância em debater e avançar o conceito de Direito à Cidade na Nova Agenda Urbana. Este conceito foi discutido e amadurecido ao longo de pelo menos duas décadas e ele precisamente engloba e sistematiza o próprio consenso que estamos prestes a alcançar aqui. Portanto, não devemos ter medo de lidar com isso. Se há países que enfrentam dificuldades com o conceito, devemos pelo menos deixar algum espaço no texto para aqueles que estão

prontos e dispostos a trabalhar com a idéia do Direito à Cidade (BRAZIL, 2016, p. 1 – tradução do autor).

Tal fala na *PrepCom 3* demonstra novamente o ativismo do Brasil pela incorporação do direito à cidade na Nova Agenda Urbana, assim como será discutido posteriormente, na fala de Maria Henriqueta Arantes, já na terceira Conferência Habitat, em Quito.

Com o visto, o Brasil teve relevância e ativismo no processo preparatório para a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, destacando-se na defesa da inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana, encontrando resistência de outros países, bem como na proteção da participação dos governos locais no processo da Habitat III. Mostrou-se ainda efetivo em seguir as recomendações da Organização das Nações Unidas ao participar das conferências preparatórias, assim como na apresentação das documentações para a construção da Nova Agenda Urbana e do relatório nacional, evidenciando a situação urbana do país nos últimos 20 anos, como será abordado na seguinte análise do relatório brasileiro.

5.1.1 Análise do Relatório Brasileiro para a Habitat III

Os países-membros da Organização das Nações Unidas (ONU) participantes da terceira Conferência Habitat produziram relatórios nacionais, para compor relatórios regionais e um relatório global para a construção da Nova Agenda Urbana. O IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) foi o responsável pela produção do relatório nacional brasileiro, incumbido pelo Conselho Nacional de Cidades (ConCidades), “a partir de princípios, atividades e informações definidos de maneira plural em um grupo de trabalho (GT) instituído pela Resolução Administrativa nº 29, de 25 de julho de 2014” (BALBIM, 2016, p. 17).

O GT contou com a participação dos diferentes segmentos da sociedade que integram tal conselho. As instituições participantes foram: 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, p. 20).

Além das instituições, foram convidadas para a elaboração do relatório, segundo Renato Balbim (2016), 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, p. 20).

Para Renato Balbim (2016), coordenador do IPEA, o Relatório Nacional foi construído de maneira participativa, conforme orientações das Nações Unidas, reunindo participação do GT, contribuições diretas da sociedade civil e governos locais, assim como por meio da plataforma Participa Brasil, na qual se criou uma seção especial para a Habitat e “calcula-se que estiveram envolvidos neste processo mais de 2,5 mil contribuintes, pessoas e instituições” (BALBIM, 2016, p. 17). Na plataforma de participação direta, 984 pessoas contribuíram dentro das temáticas propostas pela ONU.

Outra etapa consistiu na elaboração de uma lista de 66 indicadores para medir a evolução nos últimos 20 anos das questões urbanas no Brasil, de acordo com a opinião de especialistas. Já a terceira etapa da participação, “consistiu na realização do Seminário Nacional Habitat III Participa BR, entre os dias 23 e 25 de fevereiro de 2015, em Brasília. Participaram do seminário, presencialmente e via plataforma (*on-line*), 1.230 pessoas” (BALBIM, 2016, p. 19).

Por fim, o processo final de elaboração do relatório

contou com as críticas e as sugestões dos integrantes do Grupo de Trabalho Habitat. Seguiram-se a aprovação do documento nestes fóruns, no dia 21 de agosto de 2015, e uma nova aprovação do documento no plenário do Conselho Nacional de Cidades, em setembro (BALBIM, 2016, p. 19).

Todo o processo acima apresentado, resultou em um relatório de 148 páginas, divididas em 6 capítulos e outras partes, iniciando-se com apresentações do Ministério das Cidades, Ministério das Relações Exteriores e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, principais instâncias responsáveis pela participação brasileira na terceira Conferência Habitat.

No capítulo 1 são tratadas as “Questões demográficas urbanas e desafios para a Nova Agenda Urbana”. Nele são expostos indicadores das alterações da população urbana,

como o aumento absoluto da População Economicamente Ativa urbana entre 2001 e 2010. Traz ainda dados históricos da rápida urbanização brasileira associada com a industrialização, sendo que de 1960 a 2010, “o Brasil urbano cresceu 402%, passando de 32 milhões para 160 milhões de pessoas” (IPEA, 2016, p. 30), além da ligação dos meios urbano e rural, da necessidade de zelar pela população jovem urbana, idosos, pessoas com deficiência e a integração de gênero no desenvolvimento urbano.

O capítulo 2 “Planejamento Urbano e Territorial: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana” destaca as modificações no planejamento urbano no Brasil desde a implantação da Constituição Federal de 1988. Desde então políticas urbanas como a função social da propriedade urbana, o direito à moradia, ao planejamento e à regularização fundiária passaram a constituir o quadro legislativo do Brasil. São ressaltados a aprovação do Estatuto da Cidade, e, a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades (ConCidades), instância de gestão participativa em nível nacional (IPEA, 2016, p. 41). Assuntos como a regularização do espraiamento urbano, a gestão das terras, projeto urbano sustentável, produção de alimentos urbana, mobilidade urbana e capacidade técnica de planejamento também são tratados.

Já o capítulo 3 aborda as questões relacionadas ao Meio Ambiente e Urbanização. Nessa seção são abordadas temáticas como: reciclagem; mudanças climáticas; gestão de resíduos sólidos; redução de riscos de desastres, especialmente nas cidades; a redução dos congestionamentos, que reduzem a qualidade de vida e contribuem para a poluição atmosférica e sonora; e, redução da poluição atmosférica, com destaque para as grandes cidades, seus transportes e indústrias.

O capítulo 4 é intitulado “Governança Urbana e Legislação: questões e desafios para uma Nova Agenda Urbana” são citadas leis recentemente criadas que regem o planejamento das cidades brasileiras (IPEA, 2016, p. 69), como:

- Lei Federal no 10.257, de 10 de julho de 2001, ou *Estatuto da Cidade*, que dispõe sobre os princípios e as diretrizes fundamentais da política urbana;
- Lei Federal no 11.124/2005 e Decreto Federal no 5.796/2006, que dispõem sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criam o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituem o Conselho Gestor do FNHIS;
- Lei Federal no 11.481/2007 e Lei Federal no 11.952/2009, que preveem medidas para regularização fundiária de interesse social em bens da União e normas específicas para Amazônia Legal;

- Lei Federal no 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas;
- Lei Federal no 11.445/2007 e Decreto Federal no 7.217/2010, que estabelecem diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- Lei Federal no 12.305/2010 e Decreto Federal no 7.404/2010, que instituem e regulamentam, respectivamente, a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- Lei Federal no 12.587/2012, que institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana;
- Lei Federal no 10.048/2000, Lei Federal no 10.098/2000 e Decreto Federal no 5.296/2004, que definem o marco regulatório para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida; e,
- Lei Federal no 12.836/2013, institui regras para municípios situados em áreas de risco e/ou que pretendam ampliar seu perímetro urbano.

Ao longo do capítulo são citadas ainda leis nas mais diversas áreas que regem a vida nas cidades.

No capítulo 5 são abordadas temáticas relativas à economia urbana e a importância dos pequenos empreendedores, da economia solidária e financiamento do desenvolvimento urbano para a Nova Agenda Urbana. São expostas práticas brasileiras nessas áreas, bem como medidas que devem ser tomadas para melhorá-las. Nesse sentido, são postos objetivos como: melhorar o financiamento local municipal; fortalecer e facilitar o acesso ao financiamento habitacional; apoiar o desenvolvimento econômico local; criar empregos e meios de vida decentes; e, integrar a economia urbana na política nacional de desenvolvimento (IPEA, 2016, p. 81).

Por fim, o capítulo 6 discorre sobre habitação, saneamento e serviços básicos nos últimos 20 anos no Brasil. Na área de habitação discute-se sobre leis federais para habitação de interesse social, o Programa Minha Casa Minha Vida, aponta quedas em indicadores de déficit habitacional, até aquele ano, e regularizações de favelas. Sobre saneamento são citados o apoio do governo federal ao saneamento básico e fornecimento de água potável por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e a gestão de resíduos sólidos a partir da aprovação, em 2010, do Plano Nacional de Resíduos Sólidos. Dessa forma, são postos como pontos centrais nessas temáticas: melhoramento de favelas e prevenção da favelização; melhoria do acesso à habitação adequada; garantia de acesso sustentável à água potável; garantia de acesso sustentável ao esgotamento sanitário e à drenagem; melhoria do acesso a

energias domésticas limpas; melhoria do acesso a meios de transporte sustentável (IPEA, 2016, p. 93).

Finalizando seu conteúdo, o relatório traz uma seção denominada “Desafios para uma Nova Agenda Urbana”. Nele são apresentadas “diretrizes, princípios e objetivos gerais para a construção de uma nova agenda urbana” e “diretrizes gerais, mais ligadas às cidades brasileiras” (IPEA, 2016, p. 112).

Diretrizes, princípios e objetivos gerais para uma Nova Agenda Urbana:

- consolidar o entendimento compartilhado e reconhecer o direito à cidade como noção fundadora na produção dos territórios;
- promover cidades inclusivas, solidárias e sustentáveis, tendo especial atenção aos grupos historicamente excluídos;
- promover a educação cidadã e garantir o acesso dos jovens, pessoas idosas e pessoas com deficiência, sem discriminação, aos serviços e equipamentos urbanos, assegurando o exercício do direito à cidade e a promoção da cidadania, além de garantir o acesso aos meios para a produção da cultura e da identidade urbana, com segurança e autonomia;
- contribuir para a igualdade de gênero e de oportunidade no acesso ao ensino e ao mercado formal de trabalho, promovendo serviços de creches e escolas de tempo integral e de proximidade ou associados ao sistema de transporte público;
- promover cidades com segurança para as mulheres, em especial no sistema de transporte público e na organização do espaço público, levando em consideração as necessidades específicas das mulheres;
- promover acessibilidade nas cidades, considerando princípios de desenho universal e adaptação razoável, em benefício de todas as pessoas, em especial de pessoas idosas e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;
- reforçar os mecanismos de instituição da transparência universal da gestão urbana e das finanças públicas (*open data*), com a participação e controle da sociedade;
- promover o uso e o acesso a tecnologias apropriadas e adaptadas de geração de energia renovável de proximidade e a redução do consumo energético das famílias;
- promover uma política de circulação de bens de proximidade, estimulando notadamente a produção e o comércio de produtos oriundos da agricultura periurbana e urbana, além da economia solidária e da economia circular;
- fomentar a elaboração de políticas de recuperação e valorização do espaço público e comum, assegurando meios e condições para seu uso, melhorando a imagem da cidade e aumentando a estima dos habitantes pelo espaço da sua cidade;
- garantir o cumprimento das diretrizes nacionais e internacionais para remoção involuntária de famílias, de maneira digna e com alternativas de moradia, definitivas ou provisórias, negociadas, monitorando e reduzindo os conflitos fundiários urbanos, por meio de mediação e negociações;
- promover a cooperação internacional para a consecução do desenvolvimento urbano sustentável, fomentando, entre outros, a cooperação bilateral, triangular e multilateral, com especial atenção para a cooperação sul-sul; a facilitação de tecnologia; e o cumprimento pelos países desenvolvidos de seus compromissos em matéria de ajuda oficial ao desenvolvimento (ODA) (IPEA, 2016, p. 112).

Destacam-se a primeira e a última diretrizes apresentadas. A primeira traz claramente a posição brasileira em defesa do reconhecimento do direito à cidade para todos na constituição das cidades na Nova Agenda Urbana. A última relaciona-se a presente pesquisa ao almejar a promoção da cooperação internacional em desenvolvimento urbano sustentável, resumindo a posição brasileira quanto à questão urbana no cenário internacional, reafirmando o compromisso do Brasil com a Nova Agenda Urbana.

Posto isso, o relatório faz apontamentos para áreas fragilizadas que o Brasil deve sanar inserido na questão urbana. Exalta ainda programas, principalmente dos governos petistas (a partir de 2003), voltados às melhorias das cidades. Ressalta-se ainda os avanços legislativos ocorridos no Brasil desde a segunda Conferência Habitat, de 1996, como apontam Galindo e Monteiro (2016) são o maior avanço do país apontado no relatório.

Entretanto, por se tratar de uma iniciativa governamental, o relatório pode omitir informações e falhas sobre os programas mencionados, uma vez que se trataria de uma propaganda negativa ao governo naquele período de entrega do relatório (Dilma Rousseff), tanto internamente, como externamente, já que o relatório está disponível desde a preparação para a Habitat III até atualmente, no sítio eletrônico da Conferência. Um exemplo é sobre o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual trouxe efeitos colaterais perversos para as cidades brasileiras, como a periferização das populações e a distância das áreas centrais, com isso, do efetivo direito à cidade, por parte dessas populações segregadas.

Galindo e Monteiro (2016) também apontam omissões no relatório brasileiro. Segundo eles, o relatório brasileiro

abordou de forma tímida alguns dos temas dos *issues papers*, como o mercado de terras, o espaço público e a resiliência urbana, ainda que neste último caso aborde o tema similar dos desastres. Tampouco aborda de forma explícita as cidades inteligentes, os ecossistemas urbanos e os refugiados. As finanças municipais, o setor informal e o patrimônio cultural são tratados também de forma limitada, ocupando-se apenas de uma parte das questões mais relevantes sobre eles (GALINDO; MONTEIRO, 2016, p. 28).

Por fim, o relatório traz diretrizes a serem discutidas na formação de uma Nova Agenda Urbana, resumindo o posicionamento brasileiro progressista para tal compromisso. Nelas são exaltadas posições em favor do direito à cidade, da igualdade de gênero, da inclusão de grupos historicamente excluídos, da promoção da acessibilidade, da garantia de segurança das mulheres, de instrumentos de transparência na gestão urbana, do uso sustentável de energia renovável, promoção da circulação de produção agrícola das regiões periurbanas e urbanas, garantir a recuperação e valorização dos espaços públicos, seguir normas nacionais e internacionais na remoção de famílias e da promoção da cooperação internacional em prol do desenvolvimento urbano sustentável.

5.2 Participação de atores brasileiros na Habitat III

A terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável ocorreu em 2016, na capital equatoriana, Quito. O Brasil foi representado por uma delegação de técnicos do Ministério das Cidades, apoiada pelo Itamaraty. Os

representantes brasileiros não participaram da elaboração do Relatório Brasileiro, enviado para o Secretariado da Habitat III em setembro de 2015, ainda no governo de Dilma Rousseff, portanto o governo de Michel Temer não pôde realizar alterações no relatório, que recebeu críticas por lacunas.

A delegação brasileira participou, dentre outros eventos, “de uma ‘mesa redonda de alto nível’ com o tema ‘Habitação Adequada e Acessível’, e um ‘*networking event*’ sobre ‘Habitação Social como Indutora do Desenvolvimento Urbano Sustentável’” (CAU/BR, 2016a). A prioridade defendida pela delegação brasileira na Conferência foi o aperfeiçoamento dos critérios de sustentabilidade do Programa Minha Casa Minha Vida.

Além dos representantes do Ministério das Cidades, participaram

o CAU, as Prefeituras de São Paulo, do Rio de Janeiro, Belo Horizonte e de Porto Alegre, a Frente Nacional de Prefeitos, o Instituto Polis, a Universidade Federal do Rio Grande do Sul, o Tribunal de Contas da União e o IPEA são outras instituições brasileiras que participar[am] da conferência (CAU/BR, 2016a).

Maria Henriqueta Arantes, secretária Nacional de Habitação naquele período, chefiou a delegação brasileira na Habitat III. O Ministro das Cidades, Bruno Araújo, esperado representante do país no evento, não compareceu, cancelado pelo então Ministro das Relações Exteriores José Serra, retaliando diplomaticamente um boicote da delegação equatoriana, junto a outros países latino-americanos, ao discurso de Michel Temer na Assembleia Geral da ONU, em setembro daquele ano (MATAIS, 2016). Naquela ocasião, Bolívia, Cuba, Costa Rica, Equador, Nicarágua e Venezuela deixaram a sala da Assembleia durante o discurso do presidente brasileiro, pois os governos questionavam a legitimidade do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff, que levou Temer ao poder.

O Brasil foi representado ainda pelo secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Eleoterio Codato, que falou sobre governança urbana, capacidade e desenvolvimento institucional em debate ocorrido no dia 19 de outubro de 2016, na Habitat III.

Sob a ótica do Ministério das Relações Exteriores, “o Governo brasileiro atribui especial importância à Nova Agenda Urbana, em particular, a temas caros para o país, como habitação, saneamento, urbanização de favelas, mobilidade, segurança no trânsito e o direito à cidade” (BRASIL, 2016a). Pouco está disponível no *site* do ministério sobre a Conferência.

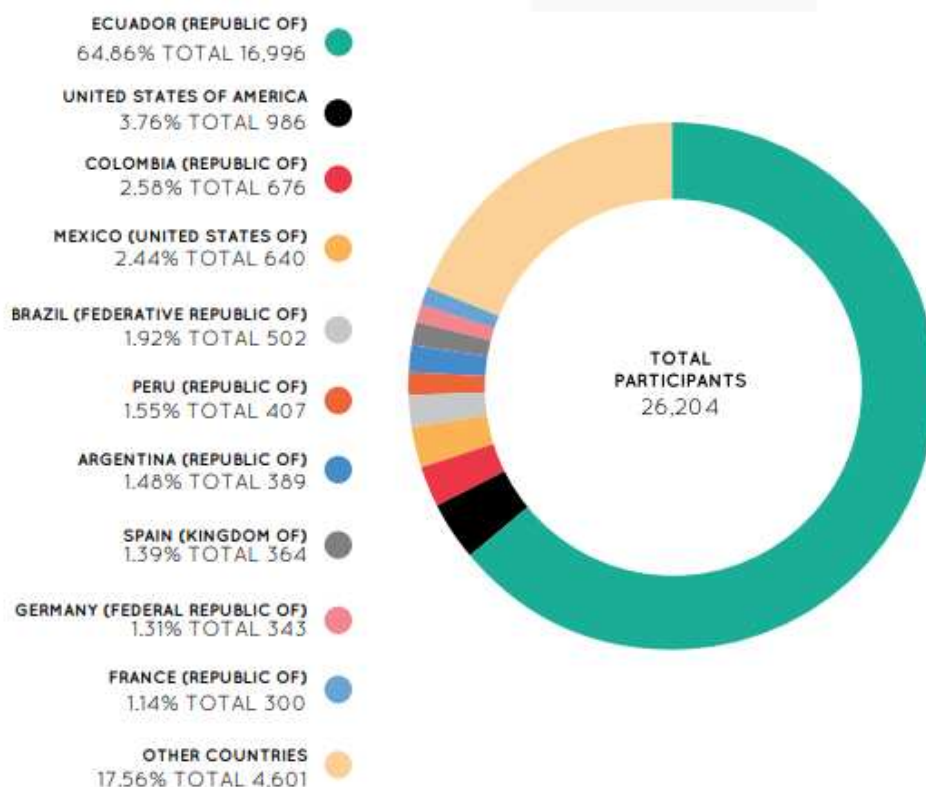
O *site* do Ministério do Desenvolvimento Regional, para onde a pasta do Ministério das Cidades foi transferida no governo Bolsonaro, traz informações mais robustas sobre a participação brasileira no evento, dentre notícias e documentos oficiais, com uma

página na qual podem ser encontrados o Relatório Nacional, documentos referentes a encontros preparatórios para o evento, os *Policy Units* do Brasil, bem como a posição brasileira para o evento.

No supracitado *site*, temos que o governo brasileiro afirmou, na época, que comitiva defendeu o aperfeiçoamento dos critérios de sustentabilidade do programa Minha Casa, Minha Vida e a “agenda futura de habitação no Brasil que defende 4 eixos de desenvolvimento: pessoas, produtos, investimentos e processos” (BRASIL, 2016b). Segundo o secretário Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos, Elio Codato, “A troca de experiência com diversos países no Habitat III, um evento que terá cerca de 30 mil visitantes, é uma oportunidade única para promover e divulgar internacionalmente as políticas públicas do Brasil, já que levaremos nossas discussões e planejamentos” (BRASIL, 2016b).

O ativismo brasileiro na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável pode ser atestado pelo elevado número de participantes, quando comparado às delegações dos outros países. O Brasil levou a 5ª maior delegação no evento, com 502 participantes, representando 1,92% do total, atrás apenas de Equador, país sede, portanto com a maior delegação, Estados Unidos, Colômbia e México, como ilustrado no gráfico abaixo, retirado do documento “*The Conference*”, que traz uma visão geral sobre a Habitat III (UN, 2016, p. 9).

Figura 8: Gráfico com o Top 10 países participantes da Habitat III



Fonte: UN, 2016, p. 9.

Além de figurar na 5ª colocação em número de participantes, o Brasil foi o 4º país com maior número de expositores – empatado com Bélgica, China, França, Países Baixos, República da Coreia, Espanha e Suíça e, atrás de Equador, Estados Unidos e Reino Unido. No total, o Brasil teve 3 expositores, dos 144 expositores de todo o mundo. Ilustrando relativo empenho do país na participação na Conferência, quando comparado a outros Estados.

5.2.1 Análise do Conteúdo do Discurso Brasileiro na Conferência Habitat III

Para melhor compreender a participação brasileira na Terceira Conferência Habitat, optou-se por analisar o conteúdo da fala de Maria Henriqueta Arantes, representante do país na conferência, visando averiguar conteúdos políticos, valores, contradições e omissões, os quais revelam o posicionamento brasileiro para o evento e o acordo da Nova Agenda Urbana.

A chefe da delegação brasileira e representante do país na Habitat III foi a secretária nacional de Habitação Maria Henriqueta Arantes. Arantes assumiu o cargo na principal pasta do Ministério das Cidades, responsável pelo Programa Minha Casa Minha Vida, em Maio de 2016, escolhida pelo então Ministro das Cidades Bruno Araújo (PSDB),

substituindo a petista Inês Magalhães, que deixou o cargo com o afastamento da presidente Dilma Rousseff. Ela era consultora técnica da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), arquiteta e urbanista e representante da Confederação Nacional da Indústria (CNI) no conselho curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), contando com forte apoio de boa parte da indústria da construção civil (GAÚCHAZH, 2016; RAMOS, 2017).

A secretária participou no dia 18 de outubro de 2016 de uma ‘Mesa de Alto Nível na Conferência Habitat, compondo parte das decisões para a definição da Nova Agenda Urbana, na qual discursou em inglês sobre a Nova Agenda Urbana, a participação brasileira em sua construção, bem como a realidade urbana nacional.

Iniciando seu discurso na conferência, fez uma explanação sobre as conquistas de um acordo comum entre países distintos sobre os assentamentos humanos e cidades, além das consequências da acelerada urbanização dos países em desenvolvimento. Arantes retomou os grandes acordos de desenvolvimento que precederam a Habitat III e a Nova Agenda Urbana, reiterando que “O Brasil tem participado ativamente na elaboração desses marcos históricos e aqui declara seu compromisso com a efetiva implementação das disposições estabelecidas pela Nova Agenda Urbana, a qual objetivamos aprovar” (ARANTES, 2016 – tradução do autor). Nesse sentido, a secretária da Habitação repetiu algo que é por vezes reafirmado pelos representantes governamentais, a participação ativa do Brasil em acordos e conferências internacionais.

Dando seguimento em seu discurso, ela afirmou ainda que

o engajamento do Brasil ao longo de todo o período preparatório foi com base em uma mobilização nacional marcada pela ampla participação dos governos locais e da sociedade civil. Nosso Conselho Nacional da Cidade, que conta com a representação desses atores, teve um papel fundamental na elaboração do relatório nacional, resultado de dois seminários nacionais e um consulta pública on-line, que mobilizou o segmento vinculado ao tema urbano (ARANTES, 2016 – tradução do autor).

Essa fala ilustra resumidamente o processo preparatório do Brasil para a terceira Conferência Habitat, atestado também por Renato Balbim, anteriormente exposto nessa dissertação. De acordo com Balbim, a ordem dos processos que resultou no relatório nacional enviado para a Conferência Habitat III foi a seguinte: Formação do Conselho de Cidades; lançamento da plataforma de participação (Participa.br/habitat); consultas e debates; Seminário Nacional (fevereiro de 2015); Relatório Oficial do IPEA (abril de 2015); Participação na PrepCom 2 (Nairóbi, abril de 2015); Discussão do Relatório IPEA; Publicação do Relatório; Conferência Habitat III; entre outras etapas (BALBIM, 2015).

Em sua fala, ainda foi enaltecida a reafirmação do “direito a cidade” na Nova Agenda Urbana e, sobre isso, destaca a presença da expressão no Estatuto da Cidade, desde o ano de 2001, acrescentando que

o “direito à cidade” compreende mais do que apenas a soma dos direitos, mas também o compromisso feito pelo poder público para fornecer a todos os residentes da cidade o acesso a serviços e condições de vida adequadas, bem como a possibilidade de participar da definição de seus próprios cursos (ARANTES, 2016 – tradução do autor).

E complementou explanando que “o direito à cidade é o compromisso assumido pelos governos e pela sociedade para garantir que este sonho não se transforme em pesadelo para muitos”. Verifica-se aqui a proeminência dada ao termo “direito à cidade” pelo governo brasileiro no evento, sendo um dos grandes defensores de sua incorporação na Nova Agenda Urbana, junto a outros países latino-americanos.

O termo direito à cidade definido por Arantes não coincide plenamente com o conceito de Henry Lefebvre, já mencionado anteriormente. Para Lefebvre, o direito à cidade trata-se de uma utopia a ser conquistada por meio das lutas populares, visando a vivência urbana plena com locais de encontros e trocas, enquanto nas palavras de Henriqueta, o direito à cidade se trata da concessão de uma vida digna nas áreas urbanas (LEFEBVRE, 1968, p. 139). David Harvey também diverge do conceito apresentado por Arantes, uma vez que para o geógrafo

o direito à cidade não deve ser entendido como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta: que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental (HARVEY, 2014, p. 247).

Assim sendo, o direito à cidade para Harvey se relaciona ao exercício coletivo de transformar a cidade em algo diferente do que é atualmente, ao contrário do direito apenas ao acesso individual aos recursos da cidade, o que não é apresentado pela secretária.

Na Nova Agenda Urbana, o direito à cidade foi incluído por consenso com o termo equivalente “cidade para todos”, como mencionado no 11º parágrafo do documento:

“Nós compartilhamos uma visão de cidades para todos, que se refere ao uso equitativo e ao disfrute das cidades e dos assentamentos humanos, buscando promover a inclusão e assegurando que todos os seus habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer espécie possam viver e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, econômicos, resilientes e sustentáveis, para promover a prosperidade e a qualidade de vida para todos. Observamos os esforços de alguns governos nacionais e locais para consagrar esta visão como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e estatutos” (NAU, 2016).

O tratamento dado à “cidade para todos” na Nova Agenda Urbana se assemelha mais a fala de Arantes, não coincidindo plenamente com o conceito criado por Lefebvre e trabalhado por David Harvey. Porém, o termo “cidade para todos” é contestado pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). De acordo com o Fórum,

o conceito de ‘cidade para todos’ surgiu apenas recentemente e se relaciona prioritariamente com a dimensão da igualdade e da não-discriminação nas cidades, enquanto o conceito de Direito à Cidade vem sendo construído ao longo de várias décadas e reafirma o sentido da cidade como bem comum. É um conceito muito mais amplo, portanto, do que o primeiro, ao articular as diversas dimensões das cidades e da vida urbana (espaços públicos, fundiária, habitacional, etc.), com uma abordagem de direitos humanos para as cidades (CAU/BR, 2016a).

Dentro da abordagem do direito à cidade, Arantes destacou o direito à saúde, como parte inseparável para a conquista de cidades sustentáveis. Além disso, ressaltou a importância da intersetorialidade para o desenvolvimento da saúde, “promovendo atividades que sejam sustentáveis em termos políticos, sociais, culturais, econômicos e ambientais” (ARANTES, 2016 – tradução do autor), sendo o Brasil, de acordo com ela, defensor do acesso universal à saúde.

A intersetorialidade foi citada novamente no texto para tratar das intervenções urbanas articuladas nas áreas de “habitação, programas de infraestrutura e saneamento, acessibilidade e mobilidade” (ARANTES, 2016 – tradução do autor).

Outro ponto de destaque foi a alta taxa de urbanização do Brasil, decorrente de intensas migrações iniciadas na década de 1950, sendo de aproximadamente 85% na atualidade, conforme Arantes. A secretária soma a esse fato, sua consequência para as cidades brasileiras devido à falta de planejamento, como “à proliferação de assentamentos informais e à falta de serviços de mobilidade e saneamento adequado”.

Sobre as necessidades advindas da rápida urbanização, expôs que o país buscou, dentro dos seus limitados recursos como país em desenvolvimento, práticas urbanas “inovadoras e arrojadas”. Utilizou assim o Ministério das Cidades como exemplo, dado que o Brasil foi um dos poucos países a contar com essa estrutura, como um órgão de coordenação das políticas urbanas nacionais entre os níveis de governo (federal, estadual e municipal). Entretanto, como mencionado anteriormente, o Ministério das Cidades foi extinto no governo de Jair Bolsonaro, sendo incorporado ao Ministério do Desenvolvimento Regional. Além disso, inúmeras críticas foram feitas ao aparelhamento político do extinto ministério, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva, então criador, uma vez que a coordenação técnica e

progressista foi substituída por políticos de variados partidos, como moeda de troca, em busca de apoio político no Congresso Nacional. Para Ermínia Maricato (2011, p. 42),

o Ministério das Cidades foi um dos que foram sacrificados em nome da ampliação de apoio ao governo no Congresso Nacional (...). Perdeu-se a possibilidade de mudança que deveria instituir um novo paradigma sobre o universo urbano na sociedade brasileira

Maricato (2011) criticou ainda as restrições dadas ao ministério no orçamento federal, que restringiam a atuação do mesmo.

Inserido na temática da habitação, foram enfatizados o eixo destinado à urbanização de favelas do Programa de Aceleração do Crescimento, lançado em 2007, com investimento, segundo a secretaria, de US\$ 8,5 bilhões e, o Programa Minha Casa, Minha Vida, ambos destinados ao atendimento da habitação para a população de menor renda. Ainda para Arantes, o “programa beneficia aproximadamente 4,4 milhões de famílias”, com investimento, em 2016, de US\$ 8,75 bilhões (ARANTES, 2016 – tradução do autor). O governo brasileiro, nas palavras de Arantes, se compromete a expandir e aperfeiçoar o programa nos próximos anos, para mitigar o déficit habitacional.

O Ministério das Cidades foi apontado como apoiador de planos e projetos, e promotor de treinamento e programas de capacitação para agentes locais, para as administrações de pequenas e médias cidades, sendo mencionada a página “Capacidades”, “que oferece treinamento gratuito em várias dimensões do planejamento urbano, contribuindo para o aprimoramento de ações locais” (ARANTES, 2016 – tradução do autor). O Programa Nacional de Capacitação de Cidades segue em funcionamento mesmo com a entrada do novo governo.

Foram citados os dois grandes eventos internacionais organizados pelo Brasil nesta década: a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos do Rio de Janeiro. Arantes enalteceu o “legado urbano” promovido pelas “transformações e adaptações” das cidades brasileiras. Contudo, essa afirmação é questionável sob diversos pontos de vista, uma vez que grande parte das obras previstas para estes eventos não foi concluída a tempo, como afirma o *site* G1. Segundo o portal de notícias, em matéria de maio de 2018,

os quatro anos que separam a Copa no Brasil do Mundial que começa no próximo dia 14 na Rússia não foram suficientes para terminar obras de infraestrutura que deveriam ter sido entregues até 2014. De todas as 12 cidades-sede brasileiras, 11 têm algum projeto que chegou a ser prometido para a Copa ainda inacabado. (...) A maioria das obras que ainda não foram entregues é da área de mobilidade urbana ou de ampliação e melhorias em aeroportos (G1, 2018).

Além dos atrasos nas obras e inúmeros “elefantes brancos”, nome dado a grandes obras sem usabilidade, as “transformações e adaptações” citadas por Arantes, foram responsáveis pela remoção de milhares de famílias de suas residências. Somente no Rio de Janeiro, para exemplificar, cidade-sede da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, “entre 2009 e 2015 mais de 22 mil famílias foram despejadas no Rio de Janeiro” (SASAKI, 2016).

Exaltou o compromisso brasileiro com o desenvolvimento sustentável ratificado nos pactos assumidos no Acordo de Paris sobre Mudança Climática, além dos desafios em prol “da liberdade e da emancipação do peso da pobreza, e da redução de desigualdades”. O atual governo (Jair Bolsonaro) sinalizou em certos momentos o desejo de abandonar o Acordo de Paris, em consonância de orientação com o presidente estadunidense Donald Trump. Entretanto, na Cúpula do G-20 (Grupo das 20 Economias mais industrializadas do planeta), Bolsonaro através de nota conjunta com o grupo BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) se comprometeu com o Acordo. A nota afirma que os líderes dos países do grupo continuam

comprometidos com a plena implementação do Acordo de Paris, adotado sob os princípios da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), inclusive os princípios das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz de diferentes circunstâncias nacionais (ITAMARATY, 2019).

Em vias de conclusão, Maria Henriqueta Arantes ressaltou a satisfação “para o Brasil participar deste momento histórico, da mesma forma que participou decisivamente das edições anteriores das conferências Habitat, em Vancouver, em 1976, e em Istambul, em 1996” (ARANTES, 2016 – tradução do autor). Não apontou os avanços ou retrocessos que o país teve na área urbana, nem se acatou ou não suas diretrizes. E enalteceu a cooperação internacional nas mais diversas modalidades, além de destacar que a Nova Agenda Urbana possibilita a troca de conhecimento entre os países, especialmente nas áreas do desenvolvimento urbano e habitacional (ARANTES, 2016 – tradução do autor).

Encerrou sua fala agradecendo aos que trabalharam na organização da Conferência, em especial “ao Secretariado da Habitat III, o governo e o povo do Equador que não pouparam esforços para que todos pudéssemos nos sentir em casa nesta bela cidade de Quito” (ARANTES, 2016 – tradução do autor).

O discurso de Maria Henriqueta Arantes enalteceu politicamente programas nacionais voltados às cidades, principalmente dos lançados nas gestões dos petistas Luiz

Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) e de Dilma Vana Rousseff (2011 – 2016), especialmente o Programa Minha Casa Minha Vida, o qual passou a coordenar, após assumir o cargo de secretária em 2016. Entretanto, segundo o CAU/MT, a delegação brasileira não apresentou

uma reflexão sobre as críticas que tem recebido a respeito da qualidade arquitetônica dos conjuntos, sua localização nas áreas periféricas das cidades e a falta de vida comunitária ao seu redor. Nada se falou sobre a colocação em prática da Lei 11.888/08, que prevê a assistência técnica gratuita para reformas e construção de habitações de interesse social (CAU/MT, 2016).

Dessa forma, a fala de Arantes apenas enalteceu o programa, mas deixou de refletir sobre suas problemáticas, tão discutidas nos meios acadêmicos e por pensadores das cidades. Sua fala ainda fez defesa da participação brasileira nos principais acordos multilaterais recentes.

Em suma, os apontamentos brasileiros, mesmo com a mudança de governos, apresentaram ideias consideradas progressistas, em defesa do direito à cidade, de pautas sociais e ambientais. Contudo, tropeçou na ausência de uma autocrítica quanto ao Programa Minha Casa Minha Vida, um dos destaques da fala da secretária, uma vez que ela representou o programa e teve apoio da indústria da construção civil, uma das grandes beneficiárias do financiamento para a habitação.

Além da análise do conteúdo do discurso brasileiro na Habitat III, relacionando-o à realidade nacional, buscou-se sistematizar, graficamente, com a utilização do programa *Wordle*, as palavras mais utilizadas no referido discurso, obtendo o resultado visualizado na Figura 9.

Figura 9: Palavras mais utilizadas no discurso brasileiro, segundo o programa *Wordle*



Elaboração: Autor (2019). Programa *Wordle*. Fonte: ARANTES (2016).

A partir da observação da figura anterior, destacam-se as seguintes palavras: Agenda; Nova; Brasil; desenvolvimento; cidade(s); grande; urbana(s); direito; saúde; todos; compromisso; habitação; governo(s); entre outras. Essas palavras demonstram o recado pretendido pelo governo brasileiro aos participantes da Conferência e ao mundo, no que tange à questão urbana. Entre as ideias ressaltadas pelo governo está a exaltação à criação da Nova Agenda Urbana, o papel do Brasil na formação e compromisso com essa agenda, bem como sua realidade urbana. Ressalta-se ainda o “direito à cidade” e o “direito à saúde”, também enfatizados no discurso de Arantes, e divulgados pelo Brasil na construção da Nova Agenda Urbana.

Outra ferramenta possibilitou a contagem da frequência das palavras proferidas no discurso, por meio do *site* Rotasul, excluindo-se palavras com 4 caracteres ou menos e, que também ampliam a interpretação da mensagem transmitida pelo governo brasileiro na Habitat III. Seguem os resultados das palavras mais frequentes.

Figura 10: Palavras citadas com mais frequência no discurso brasileiro na Habitat III

ciudades	1,3%	nacional	0,6%
desenvolvimento	1,3%	entre	0,6%
agenda	1,1%	urbano	0,6%
brasil	1,1%	também	0,6%
urbana	0,9%	desafios	0,6%
cidade	0,9%	estamos	0,6%
grande	0,9%	termos	0,5%
todos	0,9%	apenas	0,5%
direito	0,8%	sociais	0,5%
saúde	0,8%	locais	0,5%
urbanas	0,7%	mundo	0,5%
países	0,7%	áreas	0,5%
compromisso	0,7%	habitação	0,5%
nosso	0,7%	governos	0,5%
foram	0,7%	população	0,5%
governo	0,7%	sobre	0,5%

Elaboração: autor (2019). Fonte: Rotasul (2019).

Com o exposto, interpretam-se as mensagens salientadas pelo governo brasileiro na preparação e participação da terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, assim como na constituição da Nova Agenda Urbana. Essas mensagens auxiliam na compreensão da participação brasileira na Habitat III e na absorção de compromissos internacionais urbanos na realidade nacional, admitindo

deficiência em algumas políticas, mascarando outras informações, como a dita melhora da estrutura urbana com a realização da Copa do Mundo e Olimpíadas e, a ausência de autocrítica quanto as deficiências do Programa Minha Casa Minha Vida. A defesa da incorporação do termo “direito à cidade” na Nova Agenda Urbana é evidenciada, além da exaltação do ativismo brasileiro pelo texto e declarado empenho na preparação para a Conferência.

Dessa forma, conclui-se que o Brasil teve uma participação relativamente ativa na Conferência Habitat III, destacando-se sua atuação em defesa da incorporação do direito à cidade na Nova Agenda Urbana e por sua numerosa delegação, quando comparada a outros países. O papel de destaque da atuação do governo brasileiro ficou com o extinto Ministério das Cidades, responsável principal pela representação do Brasil na conferência.

5.3 Resultados da Habitat III: *soft power* e políticas urbanas pós-conferência

Como constatado anteriormente, a questão urbana no Brasil tem forte ligação com as Conferências Habitat, tanto influenciando na construção das agendas urbanas internacionais, como sendo influenciado internamente no trato para com as cidades. A atuação na Conferência Habitat III do Brasil obteve destaque, principalmente em seu processo preparatório, e foi um dos países mais empenhados na construção da Nova Agenda Urbana, sendo um dos defensores da incorporação do direito à cidade no documento, principal destaque da conferência.

A importância das conferências internacionais vai além de sua realização, e podem ser mensuradas pelos resultados e legados aos países participantes. Dessa forma, buscou-se avaliar o legado da Habitat III para o Brasil, tanto no sentido geopolítico, com a visibilidade internacional recebida, através da análise das alterações nos principais índices que mensuram a influência internacional dos países, como no sentido urbano nacional, com o levantamento das novas políticas urbanas nacionais pós-conferência, os avanços e retrocessos da pauta no Brasil e o acompanhamento governamental, por meio de indicadores, do cumprimento do Objetivo 11 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

5.3.1 Resultados da Habitat III sobre as políticas urbanas pós-conferência

Desde a realização da Conferência Habitat III, o quadro urbano no Brasil seguiu com mudanças, positivas ou negativas, que trouxeram efeitos para a vida nas cidades brasileiras. A Nova Agenda Urbana mobilizou principalmente os governos locais, ao

pensamento sobre o desenvolvimento urbano sustentável, sendo realizados eventos, debates e planos direcionados a repensar as cidades. Na escala nacional, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vêm desenvolvendo metodologias para o acompanhamento das metas estabelecidas na NAU. Porém, a questão urbana nacional retrocedeu em aspectos como na extinção do Ministério das Cidades e reduções de investimentos em moradias.

Há diversos eventos sendo realizados em cidades brasileiras visando discutir a Nova Agenda Urbana e o desenvolvimento urbano sustentável. A ONU – Habitat no Brasil realizou, em outubro de 2018, um circuito com o objetivo de “promover o debate em todo o Brasil sobre os temas de gestão de resíduos sólidos, resiliência e sustentabilidade nas cidades, e conscientizar sobre a importância local das agendas globais de desenvolvimento sustentável” (ONU Brasil, 2018). Foram realizados 63 eventos em 29 cidades brasileiras em comemoração ao “Outubro Urbano”.

Além disso, práticas locais no Brasil vêm sendo destacadas desde a realização da Habitat III. Um exemplo de boas práticas locais reconhecidas pela ONU-Habitat no Brasil, pós-conferência Habitat III é a cidade de Fortaleza, que junto com a cidade de Ibagué, na Colômbia, foram as únicas cidades sul-americanas escolhidas para “integrar o evento internacional Estratégias de Desenvolvimento Urbano de Baixo Carbono (*Urban LEDS*) *European Study Tour 2019*” (FORTALEZA, 2019). Segundo a prefeitura da cidade,

as políticas públicas desenvolvidas por Fortaleza no combate às mudanças climáticas, como a elaboração de Inventário de Gases do Efeito Estufa (GEE), metas de redução de emissões de GEE estabelecidas e planos de ações climáticas, foram definitivas para a seleção da capital no evento (FORTALEZA, 2019).

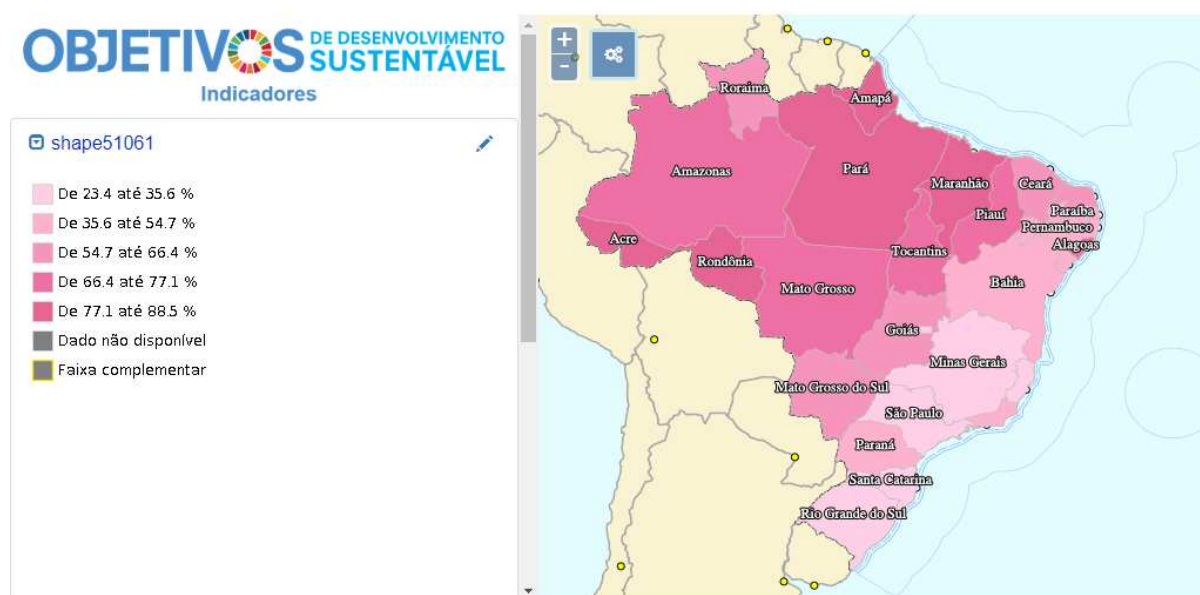
Outro exemplo que mereceu destaque foi o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo. A cerimônia “Convocação Pública de Práticas Inovadoras da Nova Agenda Urbana” promovida pela ONU-Habitat, e o governo da Espanha, o Foro Iberoamericano de Melhores Práticas, a Federação Latino-Americana de Cidades, Municípios e Associações (FLACMA) e a rede *Mercociudades*, premiaram projetos que priorizam “o equilíbrio entre o urbano e a natureza, o desenho de espaços públicos que valorizem a convivência urbana e o incentivo à mobilidade não motorizada e pública” (ONU Brasil, 2017). Segundo a ONU-Habitat, “o plano foi contemplado por seu propósito de ‘tornar a cidade mais humana, moderna e equilibrada, através do emprego e da moradia, para enfrentar as desigualdades socioterritoriais’” (ONU Brasil, 2017).

Na escala nacional, o IBGE disponibilizou em seu *site* ferramentas para o monitoramento dos indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Nele são mostrados os indicadores disponíveis para cada ODS, informando a situação do indicador, sendo elas: indicador produzido, em análise ou construção, sem dados, sem metodologia global ou não se aplica ao Brasil. O ODS que se refere à questão urbana e a aplicação da Nova Agenda Urbana é o 11, “Cidades e Comunidades Sustentáveis”, no qual verificam-se 15 indicadores, sendo que destes, 4 já foram produzidos, 7 não há dados, 4 não possuem uma metodologia global e não há indicadores em análise/construção e do tipo não se aplica ao Brasil. Os produzidos são:

- Proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados → Meta 11.1 - Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas;

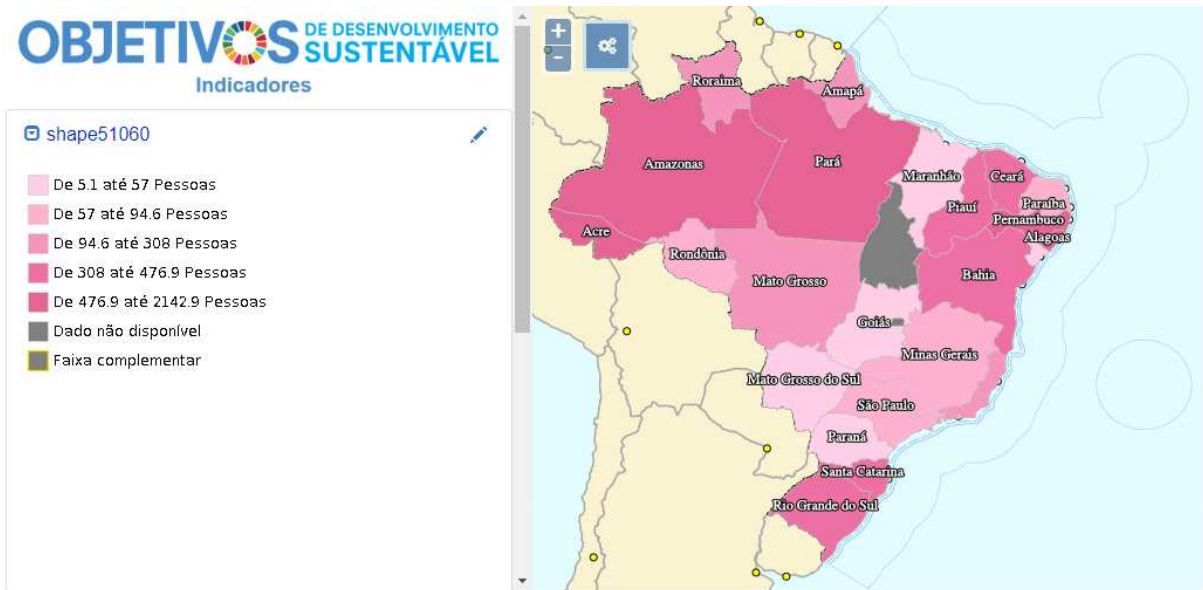
Figura 11: Mapa dos estados por proporção de população urbana vivendo em assentamentos precários, assentamentos informais ou domicílios inadequados



Fonte: IBGE, 2019.

- Número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuídas a desastres por 100 mil habitantes → Meta 11.5 - Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade;

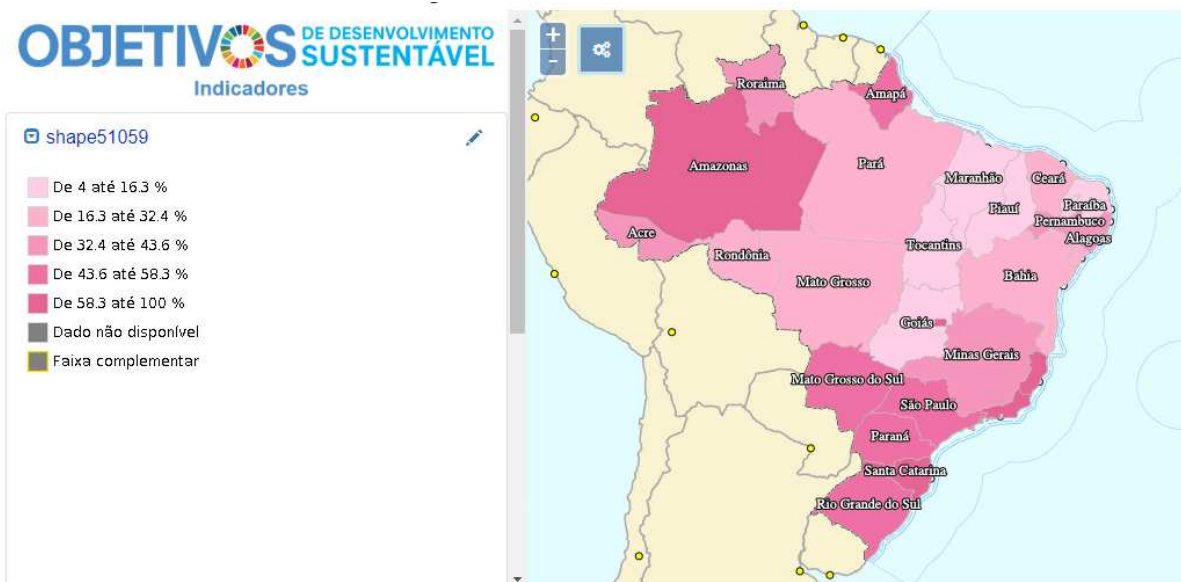
Figura 12: Mapa dos estados brasileiros por número de mortes, pessoas desaparecidas e pessoas diretamente afetadas atribuído a desastres por 100 mil habitantes



Fonte: IBGE, 2019.

- Número de países que adotam e implementam estratégias nacionais de redução de risco de desastres em linha com o Marco de Sendai para a Redução de Risco de Desastres 2015-2030 e Proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres – Meta 11.b - Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis (IBGE, 2019).

Figura 13: Mapa dos estados brasileiros por proporção de governos locais que adotam e implementam estratégias locais de redução de risco de desastres em linha com as estratégias nacionais de redução de risco de desastres



Fonte: IBGE, 2019.

Com o observado, constata-se que o Brasil possui apenas 4 dos 15 indicadores necessários para averiguar o cumprimento do Objetivo 11 referente às cidades sustentáveis. Além disso, utiliza-se dados do último grande censo nacional de 2010, o que não permite comparação entre esse ano e a atualidade, para conferir se houveram avanços. Entretanto, enaltece-se a construção desses indicadores para futuras comparações e análises.

Entretanto, não houve apenas evoluções na pauta urbana nacional desde a realização da Conferência Habitat III. Destaca-se a extinção do Ministério das Cidades, que foi incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, já no início do governo de Jair Bolsonaro. A iniciativa foi rechaçada em nota por movimentos sociais e outras entidades e organizações ligados à área, como a AGB (Associação dos Geógrafos Brasileiros), a FNA (Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas), Habitat para a Humanidade Brasil, MTST Brasil (Movimentos dos Trabalhadores Sem Teto) e (MNLN) Movimento Nacional de Luta pela Moradia. Na nota, é posto que a extinção do Ministério

significa um enorme retrocesso na busca pela integração das políticas urbanas; na captação de recursos internacionais por parte do próprio governo através de bancos de fomento, os quais valorizam a existência de um Ministério próprio sobre a temática das cidades e do desenvolvimento urbano; na implementação das agendas internacionais, como com a Nova Agenda Urbana e a Agenda 2030; no diálogo entre União, Estados e Municípios, na gestão democrática das cidades, na garantia de

efetividade do marco jurídico-urbanístico e, conseqüentemente, na concretização do direito à cidade de todos e todas (TERRA DE DIREITOS, 2019).

Outro exemplo retrocesso na Política Urbana Brasileira é a Proposta de Emenda Constitucional nº 80/2019, de autoria coletiva de 27 parlamentares, liderada pelo senador Flávio Bolsonaro, que se encontra em tramitação em julho de 2019. A Ordem dos Advogados, Instituto de Arquitetos do Brasil e Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico lançaram uma nota técnica em conjunto para denunciar o retrocesso de tal proposta. Segundo a nota, a PEC nº 80/2019 refletiria nos seguintes aspectos:

1. Desconsideração do Plano Diretor como instrumento básico da Política de Desenvolvimento Urbano
2. Supressão da autoexecutoriedade dos atos de poder de polícia administrativa municipal no que diz respeito ao cumprimento da Função Social da Propriedade e violação do princípio da separação dos poderes
3. Previsão de pagamento de indenização com valores de mercado para propriedades que não atendam a sua função social, premiando um comportamento inconstitucional.
4. Motivações incompatíveis com o princípio constitucional da função social da propriedade e outros direitos e garantias individuais (OAB; IBDU; IAB, 2019, p. 1).

Tanto a extinção do Ministério das Cidades, como a possibilidade de aprovação da PEC nº 80/2019 vão de encontro às diretrizes apresentadas na Nova Agenda Urbana, a qual o Brasil foi signatário e se comprometeu, além dos próprios ideais defendidos pelo país na terceira Conferência Habitat, inclusive quanto à principal pauta, do direito à cidade.

Por fim, a crise que acomete o Brasil desde 2014 trouxe ainda redução de investimentos em áreas urbanas, redução nos investimentos no Programa Minha Casa Minha Vida (GONZAGA, 2019), desaceleração no setor de construção civil (GOITIA, 2019) e aumento das desigualdades sociais, que ampliou o número de brasileiros vivendo abaixo da linha da pobreza nos últimos anos (FGV, 2018). Ou seja, o desenvolvimento das cidades tem sofrido impactos da crise econômica brasileira.

5.3.2 Influência Global brasileira: resultados da participação brasileira na Habitat III sobre o *soft power*

Como verificado anteriormente, a participação diplomática em conferências internacionais visa também, como resultados, à projeção internacional do Estado participante, além do legado referente às questões urbanas nacionais. O *soft power*, conceito cravado por Joseph Nye Jr. (2004), abarca o poder de influência de um Estado a partir do convencimento, se contrapondo ao tradicional poder pela força, traduzindo também a projeção internacional obtida com o ativismo diplomático em conferências internacionais.

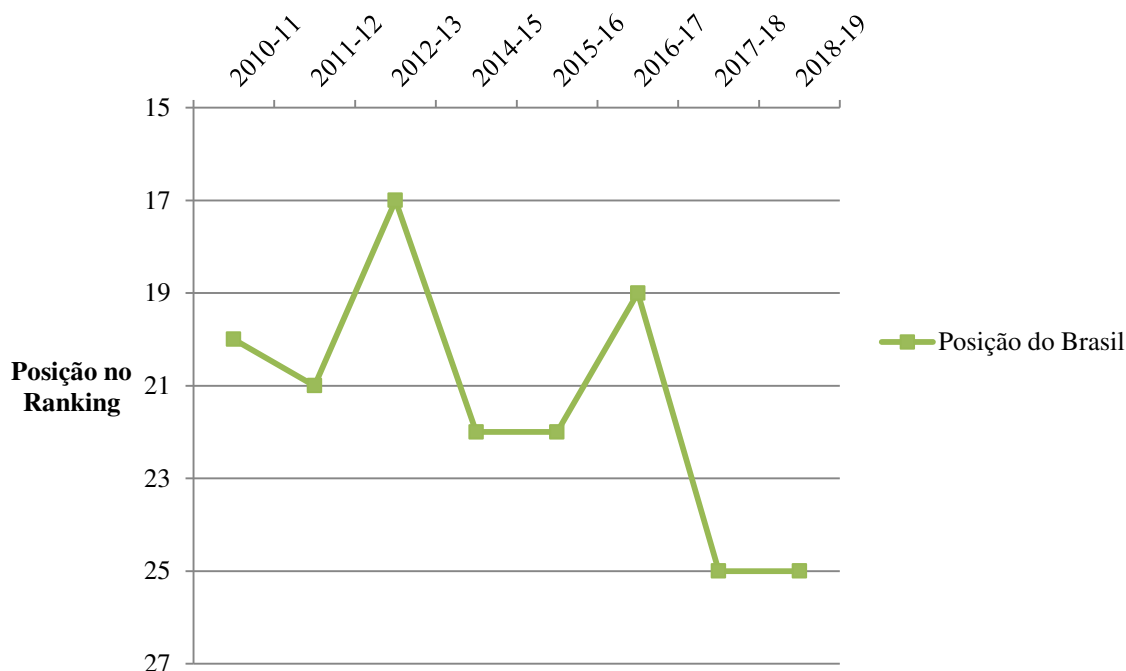
Visando mensurar a partir de dados comparativos o *soft power* brasileiro, analisou-se índices que sistematizam o grau de influência de países no mundo, apresentados em formas de rankings dos que possuem maior potencial de influenciar outros Estados. Apresentam-se aqui dados obtidos do *The Soft Power 30* (da empresa de mídia *Portland*), do *Soft Power Survey* (da empresa de mídia *Monocle*) e do *Elcano Global Presence Reports* (do *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*).

5.3.2.1 Monocle

A primeira tentativa de mensurar o *soft power* foi realizado pelo *Institute Government* e a empresa de mídia *Monocle*, que resultou na publicação “*The New Persuaders: An international ranking of soft power*”, um ranking com 26 países. O *IfG-Monocle Soft Power Index* combinou uma série de métricas para a realização do índice, utilizando-se como base os três recursos primários para a geração de *soft power* de Nye Jr., que são cultura, política externa e valores políticos, além de outros cinco recursos, que são: negócios/ inovação; cultura; governo; diplomacia; e, educação (INSTITUTE FOR GOVERNMENT, 2011). A revista *Monocle* deu sequência aos estudos e publica anualmente o ranking “*Soft Power Survey*”, com os 25 países de maior *soft power* do mundo.

Abaixo, visualiza-se no gráfico a evolução da posição brasileira nos rankings anuais da revista entre os anos de 2010 a 2018.

Gráfico 1: Brasil no *Soft Power Survey* (Monocle e Institute for Government)



Fonte: Monocle/Institute for Government. Elaboração: Charles Serra Tabarin (2019).

Com os dados expostos, compreendem-se momentos de queda e ascensão da posição brasileira no ranking, atingindo o pico no ano de 2012, com a 17ª posição entre os maiores *soft powers* do mundo e, as piores posições nos anos de 2017 e 2018, mantendo-se na 25ª posição. Nota-se ainda uma queda de 5 posições desde o início das publicações, evidenciando-se perda da capacidade de influência internacional do Brasil, frente à outras nações.

Para o presente estudo sobre a influência da participação na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável, analisaram-se os comentários sobre o Brasil nos vídeos onde são publicados os rankings da revista nos anos de 2016 e 2017, bem como as alterações na posição brasileira no ranking. Sobre o Brasil no ano de 2016, a publicação ressalta a ascensão brasileira de 3 posições no ranking devido ao sucesso na realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de Verão de 2016, realizados na cidade do Rio de Janeiro, como impulsionadores do aumento do *soft power*, além das populares novelas da TV brasileira e o futebol, apesar das incertezas para o próximo ano (2017) (MONOCLE, 2016). Apesar de a diplomacia ser componente para a pesquisa, as questões relativas a ela, como a participação em fóruns internacionais, não mereceram destaque no referido ano. Já sobre o ano de 2017, são destacados o aumento da taxa de crimes

e as crises na política como fatores para a queda de 6 posições no ranking (MONOCLE, 2017).

5.3.2.2 *Real Instituto Elcano*

O *Real Instituto Elcano*, da Espanha também quantificou o *soft power* dos países e, anualmente lança estudos com os resultados de pesquisa sobre o poder brando, junto às dimensões econômicas e militares dos países. O *Índice Elcano de Presencia Global* ou Índice Elcano de Presença Global “agrega e quantifica, sobre a base de dados objetivos, a projeção exterior e o posicionamento internacional dos países em função das três dimensões que conformam sua presença: econômica, militar e branda” (ELCANO, 2019).

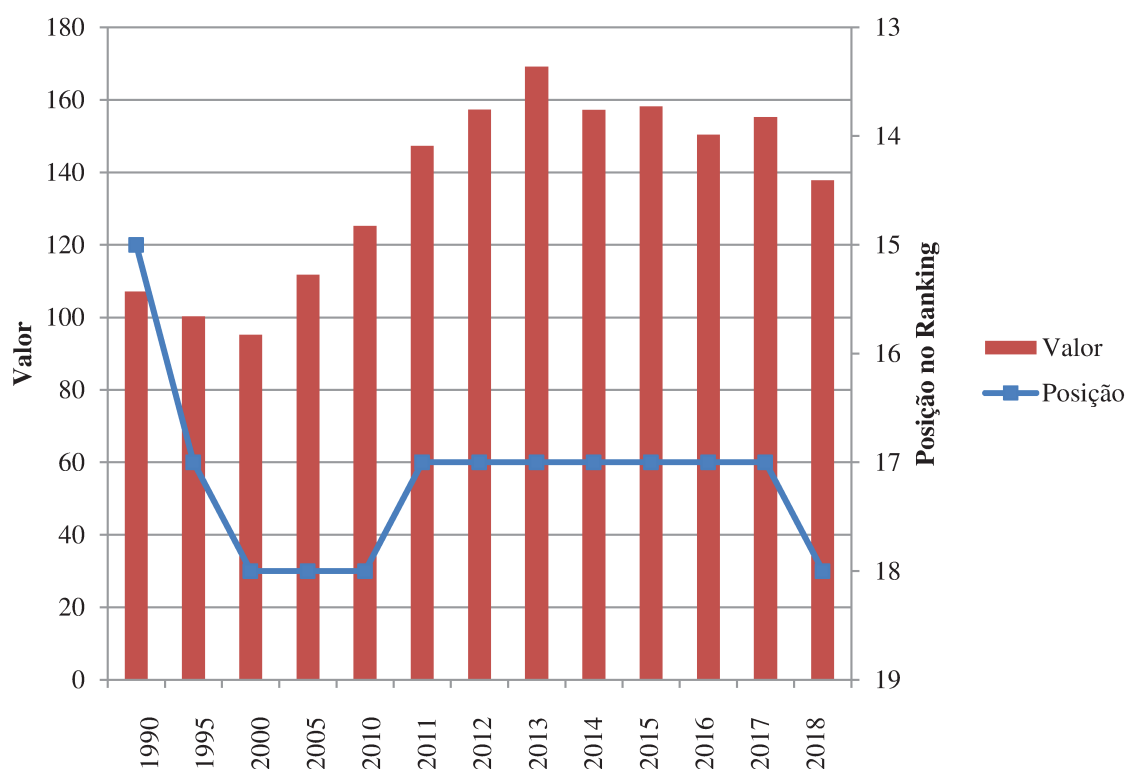
Segundo o Instituto, o Índice Elcano de Presença Global tem como objetivo analisar o processo de globalização, através das tendências globais de presença internacional, tanto por meio do *hard power*, como do *soft power*, “fornecendo uma ferramenta útil para a tomada de decisões na política externa” (ELCANO, 2019).

As variáveis utilizadas para a realização do estudo são as seguintes:

1. **Presença Econômica:** Energia; Bens primários; Manufaturados; Serviços; e, Investimentos.
2. **Presença Militar:** Tropas e Equipamento Militar.
3. **Presença Branda (Soft):** Migrações; Turismo; Esportes; Cultura; Informação; Tecnologia; Ciência; Educação; e, Cooperação para o desenvolvimento.
4. **Fatores de Escala:** Economia (Produto Interno Bruto) e População (número de habitantes).

No Índice de Presença Global, o Brasil apresenta a seguinte situação:

Gráfico 2: Evolução do Brasil no Índice Elcano de Presença Global entre 1990 e 2018



Fonte: Real Instituto Elcano (2019). Elaboração: Charles S. Tabarin (2019).

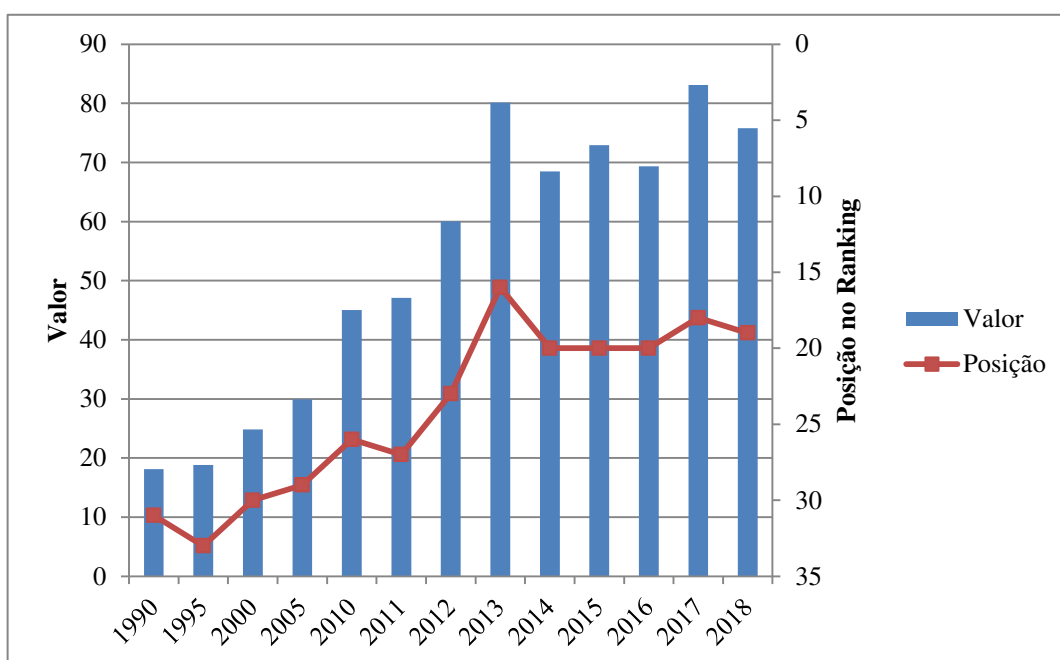
O gráfico demonstra a variabilidade da Presença Global brasileira, que engloba as variáveis anteriormente mencionadas (Presença Econômica; Presença Militar; Presença Branda; e, Fatores de Escala) gerando um valor, entre os anos de 1990 a 2018. No início das medições no ano de 1990, o Brasil ocupava a 15ª posição em Presença Global, com queda de posições nos anos posteriores. No ano 2000, caiu para a posição 18, recuperando-se no ano de 2011, subindo para a posição 17, a qual se manteve até o ano de 2018, quando caiu novamente para a 18ª. Isso mostra uma relativa estabilidade das posições brasileiras nos rankings do Instituto Elcano, com variações de no máximo 3 posições.

Entretanto, o valor obtido nos estudos é mais variável, com o país obtendo um pico de Presença Global no ano de 2013 com valor de 169,1 e, com pior valor no ano 2000, obtendo 95,2. Atinge os maiores valores a partir do ano de 2005 e, posteriormente, sofre uma queda de valor mais significativa apenas no ano de 2018, chegando 137,8.

Individualmente, analisaram-se ainda os dados do Instituto sobre Presença Branda, a que mais se adequa a presente pesquisa. Nessa variável são consideradas as sub-variáveis: Migrações; Turismo; Esportes; Cultura; Informação; Tecnologia; Ciência; Educação; e, Cooperação para o desenvolvimento. Dessa forma, agregou-se as informações

de tal variável sobre o Brasil, visando compreender sua presença branda no mundo, o que pode ser entendido também como o seu potencial de *soft power*, resultando no gráfico a seguir.

Gráfico 3: Evolução do Brasil no Índice Elcano de Presença Branda entre 1990 e 2018



Fonte: Real Instituto Elcano (2019). Elaboração: Charles S. Tabarin (2019).

O gráfico 3 ilustra que há um crescimento praticamente constante no valor de Presença Branda do Brasil a partir do início dos estudos, com quedas de valores nos anos 2014, 2016 e 2018. Atinge os maiores valores nos anos de 2013 e 2017. Quanto ao posicionamento do país no ranking mundial, varia da 33ª posição em 1995, a pior colocação do Brasil na variável, atingindo a 16ª em 2013, sendo a melhor colocação. A partir de 2013, as posições se estabilizam entre a 20ª e 18ª.

Com a interpretação dos dados apresentados pelo *Real Instituto Elcano*, compreende-se que a influência internacional do Brasil, em geral cresceu, desde o início dos estudos em 1990 até os dias atuais, tanto quanto a Presença Global, como na Presença Branda. Sobre o objetivo da pesquisa em analisar se houve uma ampliação do *soft power* por conta da participação do Brasil na Conferência Habitat III (em 2016), foca-se no Índice de Presença Branda. Neste houve uma leve queda de valor no ano de 2016 e estabilidade na posição, sendo dessa forma, inconclusivo, a partir desses valores, que a participação tenha influenciado de forma decisiva no valor da Presença Branda brasileira. Considera-se o peso da

instabilidade política do ano de 2016, que culminou no impeachment da presidente Dilma Rousseff, no valor do índice.

5.3.2.3 *Portland*

A empresa de mídia *Portland Communications* é a responsável pela publicação, desde 2015, do Índice de *Soft Power* e o ranking *Soft Power 30*, um dos mais reconhecidos estudos sobre o poder brando dos países. Seu índice combina os dados em seis categorias, explicadas na tabela abaixo (PORTLAND, 2019).

Tabela 7: Categorias utilizadas na construção do Índice de *Soft Power*

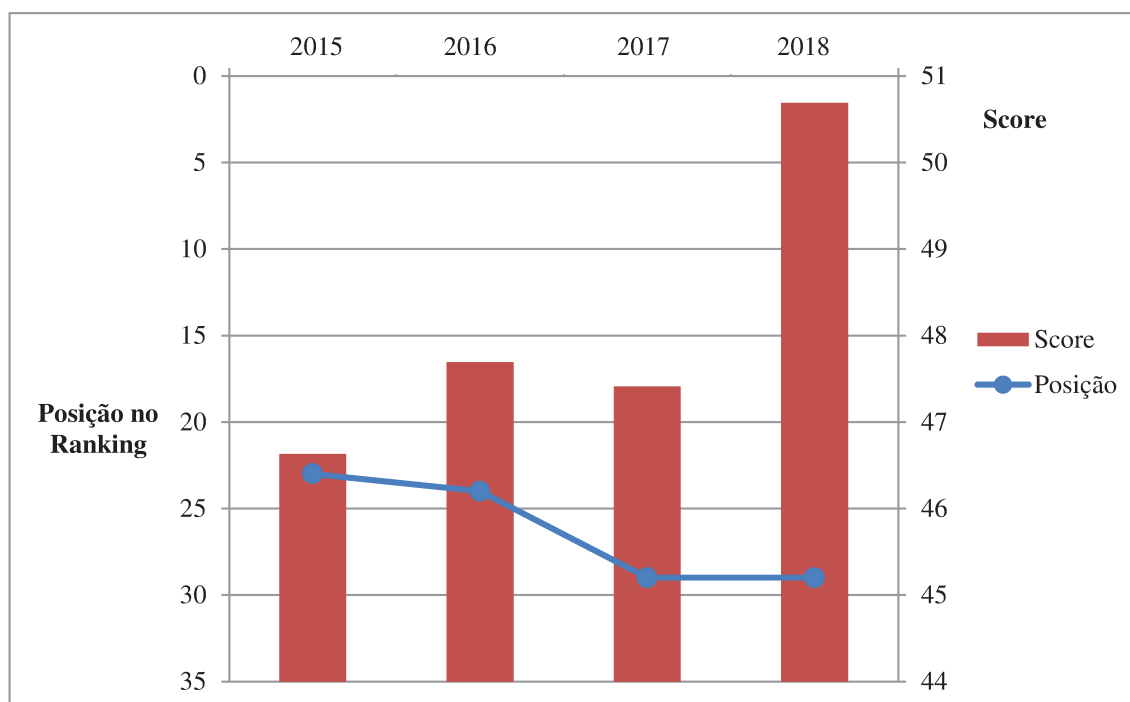
Categoria	Descrição
Digital	Infraestrutura digital de um país e suas capacidades em diplomacia digital
Cultura	O alcance global e o apelo das produções culturais de uma nação, tanto da cultura pop quanto da alta cultura
Empreendedorismo	A atratividade do modelo econômico de um país, a facilidade de negócios e a capacidade de inovação
Educação	O nível de capital humano em um país, contribuição para a erudição e atratividade para estudantes internacionais
Comprometimento	A força da rede diplomática de um país e sua contribuição para o engajamento e desenvolvimento globais
Governo	Compromisso com a liberdade, os direitos humanos e a democracia e, a qualidade das instituições políticas

Fonte: PORTLAND (2019). Tradução do autor.

Ainda de acordo com a empresa, sua pesquisa engloba elementos inovadores como a utilização de mais de 75 métricas para o cálculo dos dados para cada país, permitindo a confecção do ranking global dos 30 países com mais elevado índice de *soft power* (PORTLAND, 2019).

Assim como executado com os dados da revista *Monocle*, para a presente pesquisa, organizou-se os dados sobre o Brasil, dos anos de 2015 a 2018, com o objetivo de verificar as ascensões e quedas do *soft power* brasileiro. O gráfico abaixo ilustra tais modificações de cenário.

Gráfico 4: Evolução do *Soft Power* do Brasil entre 2015 e 2018 (Portland)

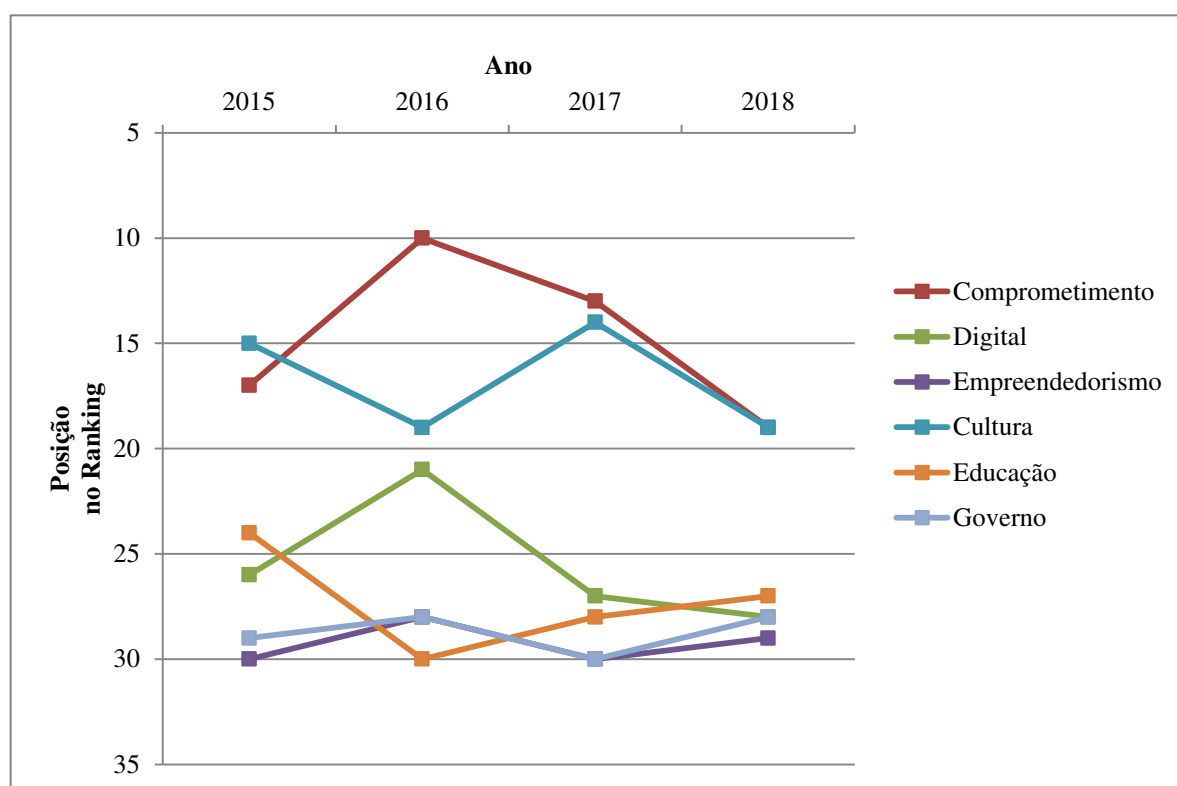


Fonte: PORTLAND (2019). Elaboração: Charles S. Tabarin (2019).

Com o gráfico 4, observa-se, em linhas gerais a queda de posições brasileiras no ranking de *soft power* entre os anos de 2015 a 2018, caindo da 23ª posição, para a 29ª. Entretanto, o score de *soft power* calculado pela empresa de média crescer desde 2015, passando de 46,63 para 50,69 no ano de 2018, com ligeira queda do ano de 2016 para o de 2017.

O estudo da Portland também divulga a classificação dos países nas seis categorias, possibilitando a compreensão do desempenho em cada uma delas. Sintetizaram-se tais dados no gráfico 5, em que é demonstrada a evolução do Brasil nas referidas categorias.

Gráfico 5: Posições do Brasil no ranking *Soft Power 30* por categorias entre 2015 e 2018 (Portland)



Fonte: PORTLAND (2019). Elaboração: Charles S. Tabarin (2019).

A partir dos dados acima apresentados quanto à evolução do Brasil no ranking em cada uma das seis categorias utilizadas para compor o Índice de *Soft Power*, destacam-se os altos patamares alcançados nas categorias Comprometimento (10ª posição no ano de 2016) e Cultura (14ª posição no ano de 2017). As categorias com posições mais baixas do Brasil são Governo, que varia entre a 28ª e 30ª posição e, Empreendedorismo, variando também entre a 28ª e 30ª posição, sendo, portanto, as áreas mais deficientes no que tange ao *soft power* brasileiro.

Para o presente trabalho, destacou-se a categoria Comprometimento, que se refere à força da rede diplomática nacional e sua atuação internacional, medindo, dessa forma, a relevância diplomática brasileira em conferências internacionais, por exemplo, um dos objetos de estudo dessa pesquisa. Como demonstrado no gráfico anterior, na categoria Comprometimento, o Brasil alcançou as posições 17, 10, 13 e 19, nos anos de 2015, 2016, 2017 e 2018, respectivamente. Vale ainda ressaltar a 10ª posição alcançada no ano de 2016, em que houve a realização da Conferência Habitat III, atrás de França, Reino Unido,

Alemanha, Estados Unidos, Japão, Espanha, Suécia, Rússia e Países Baixos. Com isso, podemos inferir que diplomaticamente, o Brasil teve uma atuação de destaque no cenário internacional, sendo o 10º país mais influente na diplomacia daquele ano, sendo que sua participação ativa na Habitat III pode ter contribuído com esse resultado.

Além das posições nos rankings, os estudos da Portland Communications revelam informações sobre o desempenho de cada país ano a ano. Sobre o Brasil são destacadas as seguintes informações, em cada ano de publicação:

Tabela 8: Informações sobre o Brasil nas publicações da Portland

ANO	INFORMAÇÕES SOBRE O BRASIL
2015	<p>“O maior país da América do Sul tem muito a seu favor e os melhores recursos de <i>soft power</i> da região. Na verdade, o Brasil é o Estado "BRIC" de melhor desempenho em nosso índice. O Brasil recentemente sediou a Copa do Mundo de 2014 e fará isso novamente com as Olimpíadas do Rio de 2016. Mas o Brasil também luta contra a corrupção - ilustrado no escândalo do Petrobras em curso - bem como questões em torno da desigualdade” (PORLAND, 2015, p. 27).</p>
2016	<p>“o Brasil desenvolveu o mais impactante programa de cooperação internacional da América Latina, ajudando-o a desenvolver e alavancar uma pegada diplomática bem-sucedida, particularmente na África” (PORLAND, 2016, p. 69).</p>
2017	<p>“Brasil, o único representante latinoamericano no índice, caiu cinco posições. O êxito das Olimpíadas do Rio (com exceção de alguns problemas devidos à inexperiência) é eclipsado pelo <i>impeachment</i> de Dilma Rousseff e a instabilidade, crise econômica, e os escândalos de corrupção ainda em curso do país que resultou no desempenho. A queda do Brasil no <i>The Soft Power 30</i> se deve a um pior rendimento em Compromisso, Empreendedorismo, Digital, e talvez o mais importante, em Governo, o qual caiu até o fundo. Em uma nota mais positiva, o Brasil subiu na categoria Cultura, com o atrativo geral do Carnaval do Brasil, sua cultura do futebol, e seu estilo de vida despreocupado e praieiro invejável” (PORTLAND, 2017, p. 54).</p> <p>“A Copa do Mundo de 2014 do Brasil teve um grande impacto na reputação do país para o bem ou para o mal” (PORTLAND, 2017, pág. 126).</p>

2018	<p>“Visão Geral: A quinta maior nação do mundo pisa em águas em 2018, mantendo-se em 29ª posição com a Argentina em seus calcanhares. O samba e o carnaval continuam a inspirar globalmente, mas sua potência parece estar diminuindo à medida que o Brasil caiu cinco lugares na categoria Cultura este ano. Dificuldades econômicas e elefantes brancos podem ser os culpados: uma vez que a famosa boate carioca está agora com grafites que dizem “as Olimpíadas, para quem?” Mas os problemas do Brasil são mais profundos. O presidente Michel Temer continua sendo alvo de denúncias de corrupção em uma série de escândalos que parecem prestes a surgir. Pequenas melhorias em algumas categorias garantiram que o Brasil prendesse o deslizamento, mas a desilusão política e as lutas econômicas continuam a dificultar o progresso do país da Seleção” (PORLAND, 2018).</p> <p>“Pontos Fortes: Não obstante a performance na Copa do Mundo da FIFA deste ano, a diversificada e celebrada cultura brasileira continua amplamente reconhecida como o pilar central do <i>soft power</i> do Brasil. Depois de sediar a Copa do Mundo da FIFA 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, a lenda esportiva e o espírito de Carnaval do Brasil garantem que o país continue a marcar presença no cenário internacional, apesar do deslizamento da categoria Cultura este ano. Uma pontuação forte na categoria de Comprometimento é outro recurso e uma plataforma sólida a partir da qual construir” (PORLAND, 2018).</p> <p>“Fraquezas: Apesar das melhorias marginais nas categorias Governo e Empreendedorismo, a corrupção e a economia em dificuldades continuam a ser obstáculos significativos a ultrapassar. O presidente Michel Temer continua perseguido pela Operação Lava Jato e tem lutado para lidar com a escassez de alimentos e combustíveis em São Paulo (provocada pela greve dos caminhoneiros em Maio de 2018). A confiança do consumidor pode estar aumentando, mas o Brasil tem um longo caminho a percorrer antes de recuperar a confiança dos investidores. A categoria Educação continua sendo um elo fraco na pontuação geral do Brasil, enquanto a capacidade digital ainda é baixa” (PORLAND, 2018).</p> <p>“Recomendações da Portland: Após declínios ano-a-ano no ranking <i>The Soft Power 30</i>, o Brasil segurou sua posição este ano. Com sua vizinha argentina sul-</p>

	<p>americana entrando no índice, o Brasil vai querer fazer progressos rápidos e duradouros. A eliminação impiedosa da corrupção estrutural é uma necessidade. O investimento no setor de educação e a melhoria de sua capacidade digital ajudarão o Brasil a aproveitar seus pontos fortes enquanto a guerra contra a corrupção é travada” (PORTLAND, 2018).</p>
--	--

Fonte: PORTLAND, 2015; 2016; 2017; 2018. Elaboração do autor (2019).

A partir das informações expostas, entende-se que o Brasil, entre altos e baixos, é o país latino-americano com maior *soft power*. Compreende-se ainda que os grandes eventos esportivos recentemente realizados (Copa do Mundo e Jogos Olímpicos) contribuíram para a ampliação de sua visibilidade global, resultando em crescimento do índice de *soft power*. Outros pontos fortes que contribuem para seus resultados são a Cultura e o Comprometimento (diplomático), devido seu ativismo diplomático em fóruns internacionais e, principalmente, por conta da cooperação internacional, a mais relevante da América Latina, destacando-se a cooperação com o continente africano.

Entretanto, analisando as informações disponibilizadas pela Portland Communications, fatores como o impeachment de Dilma Rousseff, a corrupção revelada com os escândalos da Operação Lava-Jato e instabilidade política contribuem negativamente com a imagem do país no exterior, resultando na queda em categorias como Governo. Outros fatores que pesam negativamente no *soft power* brasileiro são Educação e Empreendedorismo.

Dessa forma, assimila-se que os escândalos de corrupção e instabilidade política tem peso maior no *soft power* brasileiro, ofuscando áreas como a diplomacia, representada na categoria Comprometimento, contribuindo para a queda de posições do Brasil frente a outros países no ranking *The Soft Power 30*.

5.3.2.4 Conclusões Gerais sobre os índices de *soft power*

Com os dados analisados de três diferentes índices de *soft power* podemos compreender a dinâmica do poder de influência do Brasil no mundo e, dessa forma, verificar as alterações nesse com a participação do país em 2016 na terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Obtemos que o *soft power* brasileiro se ampliou no ano de 2016 no *Soft Power Index*, da *Portland Communications*, tanto no apanhado geral, como na categoria Comprometimento, na qual o Brasil obteve a

melhor classificação entre as categorias analisadas, nos 4 anos de estudos, chegando a 10ª posição. Também houve ascensão do posicionamento brasileiro no ranking da revista *Monocle* no ano de 2016, atingindo a posição 19. Entretanto, na publicação da revista, essa ascensão se deveu principalmente ao sucesso dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos do Rio de Janeiro, naquele ano, não deixando claro se o ativismo diplomático foi influente para tal colocação. E, por fim, o estudo do *Real Instituto Elcano* aponta leve declínio do poder de influência do Brasil tanto no sentido global, como na influência branda, o que é justificado pelo impeachment de Dilma Rousseff em 2016, além da turbulência política.

Dessa forma, concluímos que individualmente, o comprometimento diplomático brasileiro no ano de 2016 resultou em acréscimos nos valores de *soft power* brasileiro, sendo destaque na publicação da *Portland Communications* na categoria Comprometimento. Com isso, verificamos que a participação brasileira na Habitat III pode ter contribuído com esses resultados, uma vez que foi um dos fóruns internacionais mais relevantes daquele ano, influenciando no quesito diplomático internacional.

Com o apresentado neste capítulo, verificamos que a terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável teve ativa participação brasileira, especialmente durante sua preparação, destacando-se no protagonista apoio à inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana. Sendo assim, é inegável o legado brasileiro garantido à conferência, bem como o legado da Habitat III sobre o Brasil.

Assim sendo, já se verificam reflexos das diretrizes acordadas na terceira Conferência Habitat na pauta urbana nacional, especialmente quando se observa casos na escala local, no qual se podem destacar os avanços trazidos no Plano Estratégico de São Paulo e nas discussões por todo o país sobre a implantação da Nova Agenda Urbana. Entretanto, torna-se visível os retrocessos apresentados pelo Brasil na questão urbana desde a conferência, com a extinção do Ministério das Cidades e leis que propõem a retirada de direitos garantidos na Constituição de 1988.

Cabe evidenciar ainda o legado do ativismo na Conferência no que tange à Política Externa Brasileira e sua capacidade de influência internacional, a partir de índices que mensuradores. Nota-se então resultados positivos no *soft power* brasileiro no ano de 2016, de realização da Habitat III, tanto no índice da *Portland*, especialmente quanto ao comprometimento diplomático, quanto da *Monocle*, e, com leve declínio no índice do *Real Instituto Elcano*, acarretado pelos desgastes políticos no ano do *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conjuntura internacional apresentada após o final da Guerra Fria mostra-se complexa e em constante transformação, com alterações nos polos de poder, e, nas formas de obtenção de poder e de um “lugar ao sol” nesse cenário. Atores antes *invisibilizados*, hoje são alçados a papéis de destaque no palco da política internacional, alterando assim a maneira de visualizar e estudar as Relações Internacionais e a Geopolítica contemporâneas.

A obtenção de poder não mais se restringe ao *hard power*, ou poder bruto, alcançado com a influência sobre outros países mediante o uso de recursos militares ou econômicos, mas também com o uso do *soft power*, o poder de influência de um país por meio da diplomacia e da cultura e que, no pós-Guerra Fria, tornou-se mais estratégico, frente ao *hard power*.

Visto isso, visou-se compreender qual o lugar do Brasil nesse cenário em transformação, e nas expressões de poder contemporâneas. Encontrou-se a preponderância da diplomacia nacional, na estabilidade de sua política externa, tradicionalmente baseada no respeito ao Direito Internacional, na solução pacífica dos conflitos, na soberania, na igualdade interestatal, na cooperação e na participação ativa da governança global e nos fóruns multilaterais de diferentes temáticas como formas de colocação do país nesse cenário internacional, caracterizando-se como uma estratégia de uso de *soft power*.

Essa política externa do respeito ao Direito Internacional busca, por vias diplomáticas, a obtenção do lugar do Brasil no palanque internacional. É por meio do protagonismo em fóruns e regimes internacionais, que o país conquistou respeitabilidade, nesse sentido, e uma maior inserção internacional, visando se alçar como representante dos países do Sul Global e, conquistar o histórico pleito de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, além de garantir a atração de investimentos estrangeiros, com claros reflexos na economia nacional.

O Brasil, a partir dos anos 1990, buscou se afastar do rótulo de “vilão ambiental”, ao se comprometer com regimes ambientais internacionais e protagonizar fóruns internacionais da área, inclusive sediando dois dos mais importantes: Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio-92) e Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20). Essa adesão aos regimes ambientais transformou a imagem projetada pelo país no exterior, conquistando um papel de liderança na área e a capacidade de moldar a agenda internacional, isso tudo como resposta incisiva à realidade interna de desmatamento de ricos biomas. A influência brasileira na área ambiental

foi resultado da capacidade diplomática de moldar agendas internacionais e assegurar uma posição no chamado xadrez geopolítico, por meio do *soft power* adquirido neste setor.

Ao analisarmos os governos recentes, de Fernando Henrique Cardoso a Jair Bolsonaro, notamos similaridades no que tange à política externa nas áreas ambientais e sociais nos governos Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, que buscam protagonismo em conferências internacionais e fóruns multilaterais, como um todo, visando projetar o país como uma liderança ora regional, ora global. Verifica-se ainda a perda de protagonismo da política externa nos governos Dilma Rousseff e Michel Temer, nos quais a política interna torna-se central devido às crises no período, embora a defesa do multilateralismo e a participação em fóruns internacionais se mantenham, como a participação na terceira Conferência Habitat aqui estudada. Contudo, o governo Jair Bolsonaro vem marcando uma ruptura com a diplomacia ambiental e social empreendida pelo Brasil nos últimos anos.

O protagonismo diplomático em áreas ambientais e sociais vem sendo posto em xeque pelo governo de Jair Bolsonaro, avesso ao multilateralismo e aos consensos liberais ocidentais, como a adesão a políticas de direitos humanos e preservação do meio ambiente. De acordo com especialistas entrevistados por reportagem da BBC Brasil, três aspectos do discurso do governo Bolsonaro tem potencial para provocar rupturas com a reputação consolidada do Brasil no cenário diplomático internacional: a postura em relação às minorias (em especial gays e indígenas), a minimização dos impactos do aquecimento global e a questão ambiental e, o alinhamento com os Estados Unidos e Israel, abandonando a tradicional neutralidade (PASSARINHO; QUERO, 2019). Outro exemplo marcante do rompimento à tradição multilateralista diplomática é a retirada do Brasil como sede da Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas de 2019, que ocorreria na cidade de Salvador, decisão tomada ainda no governo Temer, a pedido de Bolsonaro, sendo então transferida para Santiago do Chile.

Ademais, o desmonte das políticas públicas de meio ambiente e o avanço de desmatamentos e queimadas no ano de 2019 afetaram a imagem brasileira no exterior, que respondeu as críticas internacionais com o suposto propósito de defesa da soberania nacional e desenvolvimento da região amazônica, discurso enraizado com a fala do presidente na abertura da 74^a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em Setembro de 2019. Um ambiente de desconfiança internacional se instalou com a postura ambiental do presidente Bolsonaro, ameaçando destruir o legado brasileiro construído nas últimas décadas na área

ambiental e gerar efeitos negativos, inclusive na economia, com a retirada de investimentos estrangeiros no país e rejeição por produtos brasileiros.

Com isso, sugere-se como temática para pesquisas futuras a análise sobre o ponto de vista geográfico, geopolítico e diplomático do discurso e ações do governo Jair Bolsonaro e seus impactos sobre a projeção internacional do Brasil e sobre o *soft power* brasileiro, utilizando como procedimentos metodológicos a evolução dos índices de influência internacional apresentados nesta dissertação para os anos do referido governo, comparando-os com os anos anteriores.

A área ambiental não recebeu atenção exclusiva do Brasil no que tange ao protagonismo diplomático, questões sociais também mereceram o entusiasmo da política externa nacional. O país participou ativamente de diferentes fóruns temáticos, nos quais se destacou por mediar posições de países centrais e periféricos, defendendo inúmeras vezes os interesses dos últimos assertivamente. Esse posicionamento brasileiro, junto à imagem de país pacifista, não intervencionista, com capacidade de diálogo com diversos atores e defensor de órgãos multilaterais, garantiram ao Brasil papéis de destaque em organismos internacionais e vantagens em negociações comerciais com grandes potências, como Estados Unidos e Europa, ao longo dos anos.

Entre os fóruns dos quais o Brasil participou ativamente, encontram-se as Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Conferências Habitat), ligadas as duas principais áreas de destaque para a diplomacia brasileira, ambiental e social, nas quais o país tem tradição em enviar grandes delegações, para definir os rumos da urbanização mundial. Em suas duas últimas edições, as delegações brasileiras almejaram incluir direitos, como o direito a moradia e o direito a cidade, nas agendas urbanas globais, protagonizando a formação dos documentos finais das conferências.

Assim sendo, essa pesquisa teve como objetivo apurar o papel diplomático do Brasil na preparação e na realização da terceira Conferência Habitat, a fim de verificar a hipótese central de que o país exerceu ativismo diplomático na conferência e no processo preparatório. Sem deixar de averiguar os resultados dessa participação, no que tange as pautas urbanas nacionais e absorção local da Nova Agenda Urbana, como na influência dessa participação nos índices de *soft power* selecionados.

Percebemos que a participação brasileira nas conferências preparatórias para a Habitat III e na preparação interna foram mais relevantes e engajadas do que a participação na Conferência em si. Nas conferências preparatórias, o Brasil mostrou voz ativa para convencer

os países participantes a concordarem com a inclusão do direito à cidade na Nova Agenda Urbana, encontrando resistência de países centrais, como Estados Unidos. Além disso, auxiliou na organização de processos preparatórios, mesmo não compondo a lista de países escolhidos para isto.

Entretanto, concluímos também que, apesar de seu protagonismo, além da abertura para a participação da sociedade civil na construção do posicionamento frente à conferência e apresentação de políticas urbanas como modelo para outros países, o Brasil deixou de relatar as problemáticas envolvendo suas políticas nacionais urbanas, como a segregação socioespacial atrelada ao Programa Minha Casa Minha Vida.

Na etapa da realização da Conferência Habitat III, o Brasil levou a quinta maior delegação, o que não pode ser desconsiderado, participou de eventos relevantes e, discursou, na voz de Maria Henriqueta Arantes, representante do governo de Michel Temer, no final da conferência. Para alcançar o objetivo de compreender a posição brasileira no evento, analisou-se o discurso de Arantes, no qual se salientou novamente a importância da inclusão do direito a cidade na Nova Agenda Urbana, defendeu-se o multilateralismo, pautas sociais e ambientais e exaltou o Programa Minha Casa Minha Vida como meio para sanar o déficit habitacional. Entretanto, o discurso de Arantes se absteve de apresentar autocrítica aos programas e políticas mencionadas, as quais poderiam servir de ponte para métodos de aprimoramento e saneamento dos problemas apresentadas.

A diferença de protagonismo entre a preparação e realização do evento pode ser atribuída à troca de governo que ocorreu entre essas etapas. O impeachment de Dilma Rousseff, em agosto de 2016, fez com que equipes que participaram do processo preparatório, já não constituíssem parte do governo durante a realização, em outubro de 2016, já no governo de Michel Temer.

Em relação aos resultados e legado da Habitat III para o Brasil, buscando atingir o objetivo de consultar a aplicação das diretrizes da *Nova Agenda Urbana* no Brasil e conferir a evolução da questão urbana no Brasil a partir de 2016, ressaltamos a inclusão das propostas da *Nova Agenda Urbana* em planos diretores em escala local, recebendo elogios do Programa Habitat, no caso do Plano Estratégico do Município de São Paulo, como exemplo. Porém, situações que vão de encontro às diretrizes da NAU podem ser vistas em propostas como a da alteração da Função Social da Propriedade, da extinção do Ministério das Cidades, incorporado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional no governo Bolsonaro e, da dificuldade e praticamente ausência de resultados na efetiva realização do direito à cidade,

continuamente defendido pela diplomacia brasileira, em cidades moldadas pelo modelo capitalista, nas quais o valor de troca se sobressai completamente sobre o valor de uso.

Já no que tange aos resultados no *capital* de poder brando do Brasil, para realizar o objetivo de averiguar se houve transformação da influência branda do Brasil no mundo, conclui-se que, quando consideramos dois dos índices analisados ou apenas aspectos diplomáticos, o ano de 2016 foi marcado por resultados positivos na influência brasileira no mundo, podendo a participação na Habitat III ter contribuído para tal. Contudo, o peso do comprometimento diplomático e a participação ativa na conferência são minguados por eventos de maior peso na imagem internacional brasileira, destacando-se a realização das Olimpíadas do Rio de Janeiro e do *impeachment* de Dilma Rousseff.

Com o cumprimento dos supramencionados objetivos e a discussão dos resultados obtidos, tivemos a comprovação da hipótese central da dissertação de que o Brasil desempenhou papel ativo na terceira Conferência Habitat, destacando-se o ativismo na preparação, principalmente quanto à defesa da adoção do termo direito à cidade na Nova Agenda Urbana e no empenho pela diversificação na participação de atores na conferência. A atuação pelo direito à cidade se mostrou contínuo na realização da Habitat III, assegurando novamente a verificação da hipótese. Além disso, apontou-se o legado positivo para o Brasil do ativismo nesse evento, uma vez que houve ampliação da influência no campo diplomático, e, sendo a Conferência Habitat III um dos eventos mais relevantes do ano de 2016, certamente contribuiu para tal resultado.

Por fim, verificou-se que o Brasil teve uma participação relativamente ativa na Conferência Habitat III, sendo protagonista de discussões importantes e modelo de práticas, que embora tenham pontos negativos, são exemplares para o mundo. Ressalta-se ainda o legado de relativa importância, tanto em aspectos de política urbanas, principalmente locais, como nos aspectos positivos relacionados aos índices de *soft power*, contribuindo diplomaticamente para a inserção do Brasil no ambiente geopolítico internacional.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

ACSELRAD, H. **Discursos da sustentabilidade urbana**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Rio de Janeiro, nº. 1, p. 79-89, maio 1999.

AGNEW, John; MUSCARÀ, Luca. *Making political geography*. Rowman & Littlefield Publishers, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Processos decisórios no âmbito da política externa do Brasil**. Revista Porto, v. 1, n. 2, p. 24-43, 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 47, n. 1, p. 162-184, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de; NAVEGA, Antonio Poli. **Bases conceituais de uma Política Externa Nacional: uma contribuição para a definição de uma agenda diplomática condizente com o princípio do interesse nacional**. Anais do XVII Congresso Nacional do CONPEDI. Brasília: 2008. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/brasil/04_372.pdf. Acesso em: Janeiro de 2019.

ANSANI, Gustavo B. **O Papel dos BRICS na Governança Global**. Revista de Geopolítica, v. 7, nº 2, p. 54 - 66, jul./dez. 2016. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/153/159>. Acesso em: Maio de 2018.

ANTONUCCI, Denise; COSTA KATO, Volia; ZIONI, Silvana; BENATTI ALVIM, Angélica. **UN-Habitat: 3 décadas de atuação**. Arquitectos, São Paulo, ano 09, n. 107.01, Vitruvius, abr. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/09.107/56>. Acesso em: Fevereiro de 2017.

_____. **UN-Habitat, das declarações aos compromissos**. São Paulo: Romano Guerra, 2010.

APRIGIO, André. **Paradiplomacia e interdependência: as cidades como atores internacionais**. Gramma, 2017.

ARANTES, Henriqueta. **Discurso do Brasil na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável** (Texto traduzido). Quito, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Brazil.pdf>. Acesso em: abril de 2018.

ARRAES, Virgílio. **O Brasil e a ONU, de 1990 a nossos dias: das grandes conferências às grandes pretensões**. In: ALTEMANI, Henrique de O.; LESSA, Antonio Carlos (Orgs.). *Relações internacionais do Brasil: temas e agendas volume 2*. São Paulo, SP: Saraiva; 2006.

AZEVEDO, Guilherme. **Brasil paga R\$ 4 bilhões em contribuições de cooperação internacional**. UOL, São Paulo, 22 Dez. 2018. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2018/12/22/cooperacao-brasileira-desenvolvimento-internacional-onu-jair-bolsonaro.htm?fbclid=IwAR3RwKUf0fGQY1jqYYZIJcLFsUedVzHd6inGMK9m3rX7d--MMdC7N5nTHWI>. Acesso em: Janeiro de 2019.

BALBIM, Renato. **A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades**. In: COSTA, Marco Aurélio; MAGALHÃES, Marcos T. Q.; FAVARÃO, Cesar B. (Orgs.). *A Nova Agenda Urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: Ipea, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8621>. Acesso em: Janeiro de 2019.

_____. **A Nova Agenda Urbana e a Geopolítica das Cidades**. In: Marco Aurélio Costa, Marcos Thadeu Queiroz Magalhães, Cesar Buno Favarão (Orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. Brasília: IPEA, 2018, p. 13 – 28.

_____. **Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais**. *Geopolítica das cidades: velhos desafios, novos problemas*, p. 123-170, 2016a.

_____. **Direito à cidade, participação local e Relações Internacionais**. In: MARX, Vanessa; COSTA, Marco Aurélio. *Participação, conflitos e intervenções urbanas: contribuições à Habitat III*. IPEA, 2016b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/20170420_livro_participacao-conflitos-intervencoes-urbanas_cap12.pdf. Acesso em: Janeiro de 2019.

_____. **Para entender o relatório.** In: IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório Brasileiro para a Habitat III.** Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: Maio de 2019.

_____. **Relatório Habitat III - Apresentação.** IPEA, maio de 2015. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/iii-oficina-ods/relatorio-habitat-iii.pdf>. Acesso em: março de 2018.

BARRETO, Vicente Costa Pithon. **Um breve panorama da política externa brasileira nos últimos vinte anos: Princípios, alterações e continuidade.** Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010. p. 321 – 329.

BAUMAN, Zygmunt; PENCHEL, Marcus. **Globalização: as conseqüências humanas.** Rio de Janeiro: Zahar, 1999.

BECKER, Bertha K. **A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável.** In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa. CORRÊA, Roberto Lobato. Geografia: conceitos e temas. – 6ª ed. – Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001. p. 271 – 308.

_____. **Geopolítica da Amazônia.** Estudos avançados, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 71-86, Abril de 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142005000100005. Acesso em: Junho de 2018.

_____. **Significância contemporânea da fronteira: uma interpretação geopolítica a partir da Amazônia Brasileira.** Fronteiras. Brasília/Paris: Editora Universidade de Brasília/ORSTOM, p. 60-90, 1988.

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

_____. *Vancouver 1976 – Back to the Future*. In: Habitat Debate. UN-HABITAT, vol.12, n.2, June 2006. Disponível em: https://issuu.com/unhabitat/docs/2104_alt__1_. Acesso em: Dezembro de 2018.

BODAS, Cristina. **Seis meses de Bolsonaro: ataques ao meio ambiente atingem a economia**. Greenpeace, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/seis-meses-de-bolsonaro-ataques-ao-meio-ambiente-atingem-a-economia/>. Acesso em: Julho de 2019.

BODIN, Jean. *Les six livres de la République*. Paris: *Le Livre de Poche*, 1993.

BRASIL, Ministério das Relações Exteriores do. **Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III)**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 22 out. 2016a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/15018-conferencia-das-nacoes-unidas-sobre-habitacao-e-desenvolvimento-urbano-sustentavel-habitat-iii>. Acesso em: Maio de 2019.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Regional do. **Reunião Preparatória para Conferência Habitat III**. Ministério do Desenvolvimento Regional, 17 mar. 2016c. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/habitat-iii/236-habitat3/4129-comissao-nacional-para-a-habitat-iii>. Acesso em: Junho de 2019.

BRASIL, Portal. **Ministério das Cidades participa de conferência internacional sobre habitação**. Governo do Brasil: Brasília, 14 out. 2016b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/infraestrutura/2016/10/ministerio-das-cidades-participa-de-conferencia-internacional-sobre-habitacao>. Acesso em: Junho de 2019.

BRAZIL. *Statement of Brazil in PrepCom III*. Surabaya, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/Statement-of-Brazil.pdf>. Acesso em: Junho de 2019.

BRENNER, Neil. **A globalização como reterritorialização: o reescalonamento da governança urbana na União Europeia**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 12, n. 24, pp. 535-564, jul/dez 2010.

BRIGAGÃO, Clóvis; SEABRA, Rafael. **Panorama estratégico da política externa brasileira: os caminhos da inserção internacional**. Relações Internacionais (R: I), n. 24, p. 75-81, 2009.

BRÍGIDO, Carolina; DUCHIADE, André. **Diplomata brasileiro é demitido após publicar textos críticos a Ernesto Araújo**. Mundo, O Globo. Brasília, 04 mar. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/mundo/diplomata-brasileiro-demitido-apos-publicar-textos-criticos-ernesto-araujo-23498979>. Acesso em: Abril de 2019.

BRITO, Evamar de. **Política Externa Brasileira**. REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFMG, v. 29, n. 26-27, p. 330-354, 1984.

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; SANTOS, Priscilla Camargo. **A Interdependência Complexa e a Questão dos Direitos Humanos no Contexto das Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Direito, v. 12, n. 2, p. 71-81, 2016. Disponível em: <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/1584/1052>. Acesso em: 04 de abril de 2017.

CAMPOLINA, Bernardo; DINIZ, Clélio Campolina. **Crise global, mudanças geopolíticas e inserção do Brasil**. Rev. Econ. Polit., São Paulo, v. 34, n. 4, p. 638-655, Dez. 2014 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572014000400008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: Julho de 2019.

CARDOSO JR, José Celso Pereira (Coordenação). **Inserção internacional brasileira: temas de política externa**. IPEA: Brasília, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro03_insercaointernacional_vol1.pdf . Acesso em: Novembro de 2018.

CARVALHO, Alba Maria P. de; GUERRA, Eliana C. **O Brasil nos circuitos da crise do capital: o modelo brasileiro de ajuste no foco da crítica**. Revista de Políticas Públicas, vol. 19, núm. 1, enero-junio, 2015, pp. 41-60. Universidade Federal do Maranhão São Luís, Brasil.

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política: Território, escalas de ação e instituições**. Editora Bertrand Brasil; Rio de Janeiro: 2005.

CASTRO, Thales. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: FUNAG, 2012.

CAU/BR, Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil. **Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável**. 27 de Out. de 2016a. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: Dezembro de 2018.

_____. **Técnicos do Ministério das Cidades representarão o Brasil na Habitat III**. Outubro de 2016b. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/tecnicos-do-ministerio-das-cidades-representarao-o-brasil-na-habitat-iii/>. Acesso em: Março de 2018.

_____. **Habitat III: incorporação do Direito à Cidade “salva” a Nova Agenda Urbana**. CAU/BR, 19 out. 2016c. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/habitat-iii-incorporacao-do-direito-a-cidade-salva-a-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: Maio de 2019.

CAU/MT. **“Prefeitos precisam dar voz aos planejadores”, afirma presidente do CAU/BR**. CAU/MT, 31 out. 2016. Disponível em: <https://www.caumt.gov.br/prefeitos-precisam-dar-voz-aos-planejadores-afirma-presidente-do-caubr/>. Acesso em: Maio de 2019.

CITY GEOGRAPHICS. *CityGeographics: urban form, dynamics and sustainability*. 2019. Disponível em: <https://citygeographics.org/>. Acesso em: Fevereiro de 2019.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Fórum Urbano Mundial reúne especialistas para a implementação da Nova Agenda Urbana e os ODS**. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/forum-urbano-mundial-reune-especialistas-para-a-implementacao-da-nova-agenda-urbana-e-os-ods>. Acesso em: Janeiro de 2019.

CUENCA, Carlos. Nossa Cidade: diplomata explica como foi a participação do Brasil na construção da Nova Agenda Urbana. [Entrevista concedida a] Bruno Felin. **The City Fix Brasil**, online, 12 out. 2016. Disponível em: <http://thecityfixbrasil.com/2016/10/12/nossa-cidade-diplomata-explica-participacao-brasileira-na-construcao-da-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: Janeiro de 2019.

DINIZ, Eli. **Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma**. Revista do Serviço Público, Ano 47, Volume 120, Número 2, Mai-Ago 1996, p. 5-21.

DUARTE, Vilmar Nogueira. **Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias**. Revista de Desenvolvimento Econômico, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://www.revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/3617/2701>. Acesso em: dezembro de 2017.

ELCANO, Real Instituto. **Ficha País: Brasil**. Real Instituto Elcano, 2019a. Disponível em: <https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/country/iepg/global/BR/BR/2018>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Índice Elcano de Presencia Global**. Real Instituto Elcano, 2019b. Disponível em: <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/>. Acesso em: Junho de 2019.

ESCOBAR, A. *Constructing nature: Elements for a poststructural ecology*. In: PEET, R.; WATTS, M. (Ed.). *Liberation ecologies: Environment, development, social movements*. London: Routledge, 1996. p.46- 68.

ESTADÃO. **Bolsonaro, o anti-globalismo, e a América de Trump**. São Paulo, 07 out. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/gestao-politica-e-sociedade/bolsonaro-o-anti-globalismo-e-a-america-de-trump/>. Acesso em: Fevereiro de 2019.

ESTEVES, Paulo; SEIXAS, Camila do Couto. **Ordem e justiça na sociedade internacional: os impactos humanitários das sanções econômicas multilaterais**. In: SOUZA, Matilde de (org.). *A agenda social das relações internacionais*. Belo Horizonte, MG: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; 2005.

FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Pobreza e desigualdade aumentaram nos últimos 4 anos no Brasil, revela estudo**. FGV, 10 set. 2018. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/pobreza-e-desigualdade-aumentaram-ultimos-4-anos-brasil-revela-estudo>. Acesso em: Julho de 2019.

FORTALEZA, Prefeitura de Fortaleza. **Fortaleza é a única cidade brasileira selecionada para evento internacional sobre redução de emissão de carbono**. Fortaleza, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://www.fortaleza.ce.gov.br/noticias/fortaleza-e-unica-cidade-brasileira-selecionada-para-evento-internacional-sobre-reducao-de-emissao-de-carbono>. Acesso em: Julho de 2019.

G1. Quatro anos depois, ainda há obras prometidas para Copa no Brasil inacabadas em 11 das 12 cidades-sede. G1, 23 mai. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/quatro-anos-depois-ainda-ha-obras-prometidas-para-copa-no-brasil-inacabadas-em-11-das-12-cidades-sede.ghtml>. Acesso em: Maio de 2019.

GALINDO, Ernesto; MONTEIRO, Roberta Amanajás. **Nova agenda urbana no Brasil à luz da Habitat III.** IPEA, 2016.

GAÚCHAZH, 2016. **Maria Henriqueta Alves é a nova secretária nacional de Habitação.** GaúchaZH, 19 mai. 2016. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/politica/noticia/2016/05/maria-henriqueta-alves-e-a-nova-secretaria-nacional-de-habitacao-5805642.html>. Acesso em: Maio de 2019.

GIDDENS, Anthony. **As conseqüências da modernidade.** UNESP, 1991.

GOITIA, Vladimir. **Construção piora, e estimativa de emprego cai de 100 mil para 25 mil vagas.** UOL: São Paulo, 02 jun. 2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/06/02/desemprego-vagas-na-construcao-civil.htm>. Acesso em: Julho de 2019.

GONÇALVES, Veronica Korber; INOUE, Cristina Yumie Aoki. **Governança Global: uma ferramenta de análise.** In: SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção. **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global.** Brasília: Ipea, 2017. 518 p. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/01/141709-Brasil-e-SNU_WEB-1.pdf. Acesso em: Outubro de 2018.

GONZAGA, Vanessa. **Completando 10 anos, Minha Casa Minha Vida enfrenta dificuldades.** Brasil de Fato: Petrolina (PE), 17 abr. 2019. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/04/17/completando-10-anos-minha-casa-minha-vida-enfrenta-dificuldades/>. Acesso em: Julho de 2019.

GREENPEACE. **Pacote de Medidas contra o meio ambiente do governo Bolsonaro.** Greenpeace, 2019. Disponível em: https://www.greenpeace.org.br/hubfs/Imprensa-2019/6meses_GovernoBolsonaro_meioambiente.pdf?_ga=2.186377002.2085448149.1563976127-273579322.1563976127. Acesso em: Julho de 2019.

HABITAT, I. UN-HABITAT. Conferência das Nações para Assentamentos Humanos. **Declaração de Vancouver para Assentamentos Humanos**. Vancouver. Canadá, 1976. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-sobre-assentamentos-humanos-de-vancouver>. Acesso em: Dezembro de 2018.

HABITAT3. **Policy Units**. Habitat3, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/preparatory-process/policy-units/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **The Conference Habitat III**. 2019. Disponível em: <http://habitat3.org/the-conference>. Acesso em: Janeiro de 2019.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

_____. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2008.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia; LIMA, Maria Regina Soares de. **A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios**. Nueva Sociedad Especial em Português, December. Google Scholar, 2010.

HURREL, Andrew. **O ressurgimento do regionalismo na política mundial**. Contexto Internacional, vol. 17, nº1. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, jan-jun 1995.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores ODS: Objetivo 11**. IBGE, 2019. Disponível em: <https://indicadoresods.ibge.gov.br/objetivo/objetivo?n=11>. Acesso em: Junho de 2019.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório Brasileiro para a Habitat III**. Brasília: ConCidades, IPEA, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso: março de 2018.

ITAMARATY, Ministério das Relações Exteriores. **Negociações da Agenda de Desenvolvimento Pós-2015: Elementos Orientadores da Posição Brasileira**. Itamaraty, 2014. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desenvsust/ODS-pos-bras.pdf. Acesso em: Setembro de 2018.

_____. **O Brasil e o desenvolvimento sustentável.** Itamaraty, 2018a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/130-o-brasil-e-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: Dezembro de 2018.

_____. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).** Itamaraty, 2018b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/desenvolvimento-sustentavel-e-meio-ambiente/134-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-ods>. Acesso em: Dezembro de 2018.

_____. **Reunião informal de líderes do BRICS à margem da Cúpula do G20 – Comunicado conjunto de imprensa.** Osaka, 28 de junho de 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20556-reuniao-informal-de-lideres-do-brics-a-margem-da-cupula-do-g20-comunicado-conjunto-de-imprensa-osaka-28-de-junho-de-2019>. Acesso em: Junho de 2019.

KEITH, Michael; SANTOS, Andreza A. S.; ARESE, Nicholas Simcik. **O que podemos dizer sobre o futuro das cidades no Brasil e no mundo?** BBC, 27 set. 2016. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-37466807>. Acesso em: Junho de 2019.

KEOHANE, Robert O.; NYE JR., Joseph S. *Power and interdependence*. 2nd ed Glenview: Scott Foresman, c1989. 315p.

KEOHANE, Robert. **Soberania Estatal e Instituições Multilaterais: respostas à Interdependência Assimétrica.** In: O Futuro do Brasil: a América Latina e O Fim da Guerra Fria. Moisés, José (org). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 165-191.

KRASNER, Stephen D. (org). *International Regimes*. 8.ed. Ithaca: Cornell University Press, 1995.

_____. **Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes.** *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 42, 2012.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira. Passado, presente e futuro.** São Paulo: Perspectiva, 2001, 126 p.

LAMPREIA, Luiz Felipe. **A reforma do Conselho de Segurança**. Folha de São Paulo, 31 de agosto de 1997. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz310808.htm>. Acesso em: Julho de 2018.

LEFEBVRE, H. [1968] 2008. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro

LIMA, Maria Regina Soares de. **Aspiração internacional e política externa**. Revista Brasileira de Comércio Exterior, v. 82, p. 4-19, 2005.

LIMA, Wendell Teles; FRAGA, CÉSAR N.; OLIVEIRA, Ana Maria L. de; SILVA, Iatiçara O. da. **A Importância Geopolítica do Conselho de Segurança na Organização das Nações Unidas para o Brasil**. Revista de Geopolítica, Natal, v. 6, nº 2, p. 136 - 149, jul./dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/view/137/136>.

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

LORENZETTI, J. V.; CARRION, R. M. **Governança ambiental global: atores e cenários**. Cadernos EBAPE. BR, v. 10, n. 3, p. 721-735, 2012.

MARCO, Cristhian Magnus De; MEZZARROBA, Orides. **O Direito Humano ao Desenvolvimento Sustentável: contornos históricos e conceituais**. Veredas do Direito, Belo Horizonte, v.14 n.29 p.323-349 Mai./Ago. de 2017.

MARICATO, Ermínia. **É preciso repensar o modelo**. São Paulo: Arquitetura e Urbanismo, Setembro/2009, Editora Pini, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARTINE, George. **As Grandes Conferências da ONU, o Desenvolvimento e a Governança Global**. EcoDebate, 02/04/2014. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ladem/2014/04/07/as-grandes-conferencias-da-onu-o-desenvolvimento-e-a-governanca-global-artigo-de-george-martine/>. Acesso em: Outubro de 2018.

MATAIS, Andreza. **Para retaliar Equador, ministro faltará a evento**. Portal Jornal Estadão, São Paulo, 12 out. 2016. Blogs Política, n.p. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/para-retaliar-equador-ministro-faltara-a-evento/>>. Acesso em: 09 jun. 2018.

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

MAUAD, Ana Carolina Evangelista. **A participação dos governos locais na segunda conferência das nações unidas sobre assentamentos humanos (habitat II) e seus desdobramentos internacionais e nacionais**. 2011. 140 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

_____. *Habitat III and how did human settlements became a global issue?* Revista Mundorama. 2016. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Ana_Carolina_Mauad/publication/309417874_Habitat_II_and_how_did_human_settlements_became_a_global_issue/links/580f947608aef2ef97afe7d2/Habitat-III-and-how-did-human-settlements-became-a-global-issue.pdf. Acesso em: Dezembro de 2018.

MCCLORY, Jonathan. *The New Persuaders II*. Institute for Government/Monocle, 2011. Disponível em: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20New%20PersuadersII_0.pdf. Acesso em: Junho de 2019.

_____. *The New Persuaders III*. Institute for Government/Monocle, 2012. Disponível em: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders%20III_0.pdf. Acesso em: Junho de 2019.

_____. *The new persuaders*. Institute for Government/Monocle, 2010. Disponível em: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/The%20new%20persuaders_0.pdf. Acesso em: Junho de 2019.

MELLO, Patrícia Campos; COELHO, Luciana. **Jair Bolsonaro promete virada na política externa**. Folha de São Paulo, São Paulo, 31 dez. 2018. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2018/12/jair-bolsonaro-promete-virada-na-politica-externa.shtml?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=twfolha. Acesso em: Dezembro de 2018.

MERCOSUL, Mercado Comum do Sul. **Cooperação no MERCOSUL**. Disponível em: <https://www.mercosur.int/pt-br/cooperacao/>. Acesso em: Agosto de 2018.

METRÓPOLES, OBSERVATÓRIO DAS. **HABITAT III ALTERNATIVO: Hacia un hábitat de los pueblos**. 17 de out. de 2016. Disponível em: <http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/habitat-iii-alternativo-hacia-un-habitat-de-los-pueblos/>. Acesso em: Janeiro de 2019.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **O Brasil e as negociações multilaterais**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 43, n. 1, p. 119-137, Junho 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: abril de 2018.

MONOCLE. **Soft Power Survey 2013**. Monocle, 2013. Disponível em: <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2013/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Soft Power Survey 2014/15**. Monocle, 2014. Disponível em: <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2014-15/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Soft Power Survey 2015/16**. Monocle, 2015. Disponível em: <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2015-16/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Soft Power Survey 2016/17**. Monocle, 2016. Disponível em: <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2016-17/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Soft Power Survey 2017/18**. Monocle, 2017. Disponível em: <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2017-18/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Soft Power Survey 2018/19**. Monocle, 2018. Disponível em: <https://monocle.com/film/affairs/soft-power-survey-2018-19/>. Acesso em: Junho de 2019.

MOREIRA, Fabiano de Araújo. **Brasil e México no regime ambiental internacional sobre mudanças climáticas: avanços e desafios em suas políticas nacionais, e o discurso do desenvolvimento sustentável**. 2013. 153 p. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências, Campinas, SP. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/287264>>. Acesso em: 22 ago. 2018.

MORENO, Júlio. **Conheça os 30 pontos fundamentais da Nova Agenda Urbana**. CAU/BR, 10 de Out. de 2016. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/conheca-os-30-pontos-de-acao-fundamentais-para-a-implementacao-da-nova-agenda-urbana/>. Acesso em: Dezembro de 2018.

MUNOZ, Enara Echart. **A Cooperação Sul-Sul do Brasil com a África**. Cad. CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 9-12, Abr. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010349792016000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: Janeiro de 2019.

NYE JR, Joseph S. **Soft power**. In: *Power in the Global Information Age*. Routledge, 2004. p. 76-88.

_____. **Cooperação e Conflito nas Relações Internacionais**. São Paulo, Editora Gente, 2009.

_____. **O paradoxo do poder americano: porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada**. São Paulo, SP: UNESP, 2002. 293 p.

OAB; IBDU; IAB. **Nota Técnica sobre a PEC 80/2019**. OAB, IBDU e IAB, 2019. Disponível em: http://ibdu.org.br/api/wp-content/uploads/2019/07/Nota-T%C3%A9cnica-OAB-IAB-IBDU-PEC80-2.pdf?utm_medium=website&utm_source=archdaily.com.br. Acesso em: Julho de 2019.

OLIVEIRA, Cesar Augusto Tavares. **A política externa do governo Temer: características e oportunidades de uma política pública negligenciada**. Revista Fronteira, Belo Horizonte, v. 17, n. 34, p. 296 - 309, 2º sem. 2018. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/viewFile/17280/13907>. Acesso em: Dezembro de 2018.

OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antonio C. (Orgs.) **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas volume 2**. São Paulo, SP: Saraiva; 2006.

OLIVEIRA, Leandro Dias de. **A geopolítica do desenvolvimento sustentável: um estudo sobre a Conferência do Rio de Janeiro (Rio-92)**, 2011. 283 p. 2011. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado)–Instituto de Geociências, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas–SP.

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

ONU Brasil. **Eventos em 29 cidades brasileiras discutem desenvolvimento urbano sustentável**. Nações Unidas Brasil, 30 out. 2018. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/eventos-em-29-cidades-brasileiras-discutem-desenvolvimento-urbano-sustentavel/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **Conferência da ONU sobre moradia e cidades sustentáveis receberá mais de 36 mil pessoas no Equador**. Nações Unidas Brasil, 07 out. 2016. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/conferencia-da-onu-sobre-moradia-e-cidades-sustentaveis-recebera-mais-de-36-mil-pessoas-no-equador/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. **ONU-Habitat Brasil mobiliza gestores e sociedade civil para contribuir com futuro das cidades**. Março de 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/onu-habitat-brasil-mobiliza-gestores-e-sociedade-civil-para-contribuir-com-futuro-das-cidades/>. Acesso em: fevereiro de 2018.

_____. **Projetos urbanos premiados pela ONU valorizam espaços públicos e mobilidade não motorizada**. ONU Brasil, 09 mar. 2017. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/projetos-urbanos-premiados-pela-onu-valorizam-espacos-publicos-e-mobilidade-nao-motorizada/>. Acesso em: Julho de 2019.

ONU, Organização das Nações Unidas. **17 objetivos para transformar nosso mundo**. ONU Brasil, 2018a. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: Novembro de 2018.

_____. **A ONU e o Meio Ambiente**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/acao/meio-ambiente/>. Acesso em: Outubro de 2017.

_____. **Carta das Nações Unidas**. São Francisco, 1945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acesso em: Janeiro de 2019.

_____. **Nosso Futuro Comum**. 1987. Disponível em: <http://www.un.org/documents/ga/res/42/ares42-187.htm>. Acesso em: Outubro de 2017.

_____. **ODS 11**. ONU Brasil, 2018b. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/ods11/>. Acesso em: Novembro de 2018.

PAIVA, Luciana; SCOTELARO, Marina. **Novos atores no sistema internacional contemporâneo: as unidades subnacionais na nova geografia econômica transnacional**. *Fronteira: revista de iniciação científica em Relações Internacionais*, v. 9, n. 17, p. 91-109, 2010.

PATRIOTA, A. A. **O Brasil no início do século XXI: uma potência emergente voltada para a paz**. *Política Externa*, São Paulo, Paz & Terra, v. 19, n. 1, p. 19-25, jun./jul./ago. 2010. <http://politicaexterna.com.br/1156/o-brasil-inicio-seculo-xx-uma-potencia-emergente-voltada-para-paz/>

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **O Brasil e os Eixos Periféricos: agenda e identidade nas relações internacionais**. *Cadernos de Estudos Culturais*, v. 4, n. 8, 2012.

PENNAFORTE, Charles. **A política externa brasileira em novos tempos: o fim da perspectiva ativa e altiva?** In: VIII Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata, 2016). 2016.

PEREIRA, Aline de Melo Faria. **Desafios do desenvolvimento sustentável no Brasil: as políticas de gestão dos resíduos sólidos**. XVI Congresso Internacional FoMerco, UFBA, Salvador (BA), 2017 (não paginado). Disponível em: http://www.congresso2017.fomerco.com.br/resources/anais/8/1507989867_ARQUIVO_ARTIGO.pdf. Acesso em: Março de 2018.

PEREIRA, Manoel Gomes (Org.). **Barão do Rio Branco: 100 anos de memória**. Brasília: FUNAG, 2012.

PIGA, T. R.; MANSANO, S. R. V. **SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL E HISTÓRIA: Uma Análise Crítica**. Revista Perspectivas Contemporâneas, v. 10, n. 2, p. 174-195, mai./ago. 2015. Disponível em: <http://revista.grupointegrado.br/revista/index.php/perspectivascontemporaneas>. Acesso em: Outubro de 2017.

PIMENTEL, Matheus. **As viagens ao exterior de presidentes em 100 dias de governo**. Jornal Nexo, 03 abr. 2019. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/04/03/As-viagens-ao-exterior-de-presidentes-em-100-dias-de-governo>. Acesso em: Abril de 2019.

PINHEIRO, Leticia Abreu. **Política externa brasileira**. Zahar, 2004.

PIRES, Elson Luciano Silva. **A recomposição das escalas de governança, Estado e desenvolvimento territorial no Brasil**. GeoTextos, v. 11, n. 1, 2015.

PLANEJAMENTO, Ministério do. **Plano Plurianual 1996 - 1999**. Brasília: MP, 1995. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9276-9-maio-1996-372360-anexo-pl.pdf>. Acesso em: Março de 2018.

_____. **Plano Plurianual 2000 - 2003**. Brasília: MP, 1999. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/mensagem-ao-congresso-nacional/mensagem-ao-congresso-nacional2001-fernando-henrique-cardoso/@@download/file/2001%20-%20Fernando%20Henrique%20Cardoso%20-%20Mensagem%20ao%20Congresso%20Nacional.pdf>. Acesso em: Março de 2018.

_____. **Plano Plurianual 2004 - 2007**. Brasília: MP, 2003. Disponível em: www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../spi.../ppa.../170331_001Mensagem.pdf. Acesso em: Março de 2018.

_____. **Plano Plurianual 2008 – 2011**. Brasília: MP, 2007. Disponível em: www.planejamento.gov.br/secretarias/.../ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf. Acesso em: Março de 2019.

_____. **Plano Plurianual 2012 – 2015**. Brasília: MP, 2011. Disponível em: www.planejamento.gov.br/secretarias/.../ppa-1/2012/mensagem_presidencial_ppa-2.pdf. Acesso em: Março de 2019.

_____. **Plano Plurianual 2016 – 2019**. Brasília: MP, 2015. Disponível em: www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/.../ppa.../ppa-2016-2019-ascom-3.pdf. Acesso em: Março de 2019.

PODER360. **Novo presidente da Funai, Marcelo Augusto Xavier, é ligado a ruralistas**. PODER360, 20 jul. 2019. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/governo/novo-presidente-da-funai-marcelo-augusto-xavier-e-ligado-a-ruralistas/>. Acesso em: Julho de 2019.

PORTLAND. “Brazil – 2018”. *Portland Communications*, 2018. Disponível em: <https://softpower30.com/country/brazil/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. “The Soft Power 30”. Portland Communications, 2019. Disponível em: <https://softpower30.com/what-is-soft-power/>. Acesso em: Junho de 2019.

_____. *The Soft Power 30 - 2015*. Portland Communications, 2015. 56 p. Disponível em: https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The_Soft_Power_30_Report_2015-1.pdf. Acesso em: Junho de 2019.

_____. *The Soft Power 30 - 2016*. Portland Communications, 2016. 120 p. Disponível em: https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The_Soft_Power_30_Report_2016-1.pdf. Acesso em: Junho de 2019.

_____. *The Soft Power 30 - 2017*. Portland Communications, 2017. 168 p. Disponível em: https://softpower30.com/wp-content/uploads/2018/07/The_Soft_Power_30_Report_2017_SP-1.pdf. Acesso em: Junho de 2019.

QUERO, Caio; PASSARINHO, Nathalia. **Governo Bolsonaro ameaça prestígio internacional do país, dizem diplomatas brasileiros**. BBC Brasil, 31 mai. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48402241>. Acesso em: Setembro de 2019.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Editora Ática, 1993.

RAMOS, Murilo. **Nome de Maria Henriqueta Arantes está forte para permanecer no Ministério das Cidades**. Época, 06 dez. 2017. Disponível em:

<https://epoca.globo.com/politica/expresso/noticia/2017/12/nome-de-maria-henriqueta-arantes-esta-forte-para-permanecer-no-ministerio-das-cidades.html>. Acesso em: Maio de 2019.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo, Ed. Contexto, 2005, 176p.

_____. **Geografia política e gestão internacional dos recursos naturais**. Estudos Avançados 24, 2010, pp. 68 – 80. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v24n68/08.pdf>. Acesso em: Novembro de 2018.

ROCHA, André Santos da. **A política externa e geopolítica brasileira na era Lula: uma análise dos acordos de cooperação técnica para a África**. In: RÜCKERT, A. A.; SILVA, A. C. P. da; SILVA, G. de V. (Orgs.). Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território: integração sul-americana e regiões periféricas. Porto Alegre: Editora Letra1, 2018, p. 131-144. Disponível em: <http://www.editoraletra1.com.br/epub/9788563800367/files/9788563800367-08.pdf>. Acesso em: Outubro de 2018.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. **O Brasil e os Regimes Internacionais**. In: OLIVEIRA, Henrique A. de; LESSA, Antonio C. (Orgs.) Relações internacionais do Brasil: temas e agendas volume 2. São Paulo, SP: Saraiva; 2006.

ROCHA, Tiago dos Reis. **O Pleito Brasileiro pela Conquista de Um Assento Permanente no Conselho de Segurança da ONU: Uma Crítica a Estratégica Soft Power da política Externa**. Relações Internacionais do Mundo Atual, n.16. p. 67-83, 2012.

RODRIGUES, Gilberto M. A. **A ONU, as cidades e a busca pelo protagonismo**. Revista Carta Capital, 29 de Dez. de 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/a-onu-as-cidades-e-a-busca-pelo-protagonismo>. Acesso em: Novembro de 2018.

ROLNIK, Raquel. **Brasil e o Habitat**. Habitar, 1997. Disponível em: http://ead2.fgv.br/ls5/centro_rec/docs/o_brasil_habitat_ii.doc. Acesso em: Janeiro de 2019.

SANAHUJA, José Antonio. *Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha*. Revista Uruguaya de Ciencia Política 28, Maio de 2019. Pp. 54-94. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333485761_Crisis_de_la_globalizacion_el_regionalismo_y_el_orden_liberal_el_ascenso_mundial_del_nacionalismo_y_la_extrema_derecha. Acesso em: Julho de 2019.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. São Paulo: Record, 2000.

SÃO PAULO, Prefeitura de. **Delegação paulistana participa da PrepCom II em Nairóbi**. São Paulo, 22 abr. 2015. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/relacoes_internacionais/noticias/?p=194147. Acesso em: Junho de 2019.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Balço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?** Relações Internacionais: dezembro, 2014, 44. Pp. 25 – 35. Disponível em: http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri44/n44a03.pdf. Acesso em: dezembro de 2018.

SASAKI, Fabio. **Olimpíadas: remoção de famílias no Rio pode ser tema de vestibular**. Guia do Estudante, 2016. Disponível em: <https://guiadoestudante.abril.com.br/blog/atualidades-vestibular/olimpiadas-remocao-de-familias-no-rio-pode-ser-tema-de-vestibular/>. Acesso em: Maio de 2019.

SATO, Eiiti. **40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 41, n. SPE, p. 8-28, 1998.

_____. **A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções**. *Rev. bras. polít. int.* [online]. 2000, vol.43, n.1, pp.138-169. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf>. Acesso em: Agosto de 2018.

SCHECHTER, Michael G. *United Nations global conferences*. Routledge, 2009.

SCHMITZ, Guilherme de Oliveira; ROCHA, Rafael Assumpção. **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: Ipea, 2017. 518 p. Disponível em: https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/01/141709-Brasil-e-SNU_WEB-1.pdf. Acesso em: Outubro de 2018.

SCHUSSEL, Z. das G. L. **O desenvolvimento urbano sustentável - uma utopia possível?** Desenvolvimento e Meio Ambiente, n. 9, p. 57-67, jan./jun. 2004. Editora UFPR. Disponível em: <http://revistas.ufpr.br/made/article/viewFile/3081/2462>. Acesso em: Outubro de 2017.

SEABRA, Pedro et al. **O impacto da crise na política externa do Brasil**. IBEROAMERICANA, v. 17, n. 66, p. 207-229, 2017.

SENADO, Senado Federal do Brasil. **Relatório Final N° 6: Comissão Especial da Conferência Habitat II**. Brasília: Senado Federal, 1997. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129741&disposition=inline>. Acesso em: Dezembro de 2018.

SENHORAS, E.M. & MOREIRA, F. de A. **Fundamentos normativos para uma geopolítica ambiental nas relações internacionais**. 1° SIMPGEO/SP, Rio Claro, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/266579815_FUNDAMENTOS_NORMATIVOS_PARA_UMA_GEOPOLITICA_AMBIENTAL_NAS_RELACOES_INTERNACIONAIS. Acesso em: Junho de 2018.

SENHORAS, Elói Martins. **A epísteme da Geografia das Relações Internacionais**. Revista Intellector, v. 11, n. 22, 2015.

SILVA, Eumano. **Análise: na agenda de Bolsonaro, Araújo desbanca Guedes e Moro**. Metrôpoles, 02 abr. 2019. Disponível em: <https://www.metropoles.com/brasil/politica-br/analise-na-agenda-de-bolsonaro-araujo-desbanca-guedes-e-moro>. Acesso em: Abril de 2019.

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

SOUTO, Cíntia Vieira. **Bilateralismo e multilateralismo antes e depois do esgotamento do "Nacionalismo de Fins"**. Segundas Jornadas de História Regional Comparada e Primeiras Jornadas de Economia Regional Comparada. 2005. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/2/H2-05.pdf>. Acesso em: março de 2018.

SOUTO, Cíntia Vieira. **Multilateralismo na Política Externa Brasileira: um novo papel no século XXI**. In: XXIII Simposio Nacional de Historia. 2005. p. 1-8.

SOUZA, Matilde de (org.). **A agenda social das relações internacionais**. Belo Horizonte, MG: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; 2005.

TABARIN, Charles S. **Desenvolvimento urbano sustentável na agenda internacional: Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)**. In: Anais do XIX Encontro Nacional de Geógrafxs. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018. Disponível em: <http://www.eng2018.agb.org.br/site/anaiscomplementares2?AREA=16>.

_____. **Política externa brasileira e a pauta urbana: o Brasil na Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável**. In: Anais do III Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território – Crise e Reinvenção dos Espaços da Política. Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2018. p. 1319-1335.

_____. **O *soft power* na geopolítica contemporânea: ativismo brasileiro em conferências sociais e ambientais da ONU**. Revista Terra Livre, v. 2, p. 94-119, 2018.

TEMER, Michel. **ONU: presidente defende reforma do Conselho de Segurança**. *Youtube*, 25 set. 2018. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=HBnqbztpKc>>. Acesso em: 29 de Setembro de 2018.

TERRA DE DIREITOS, 2019. **Nota das entidades em defesa de uma política urbana de efetivação do direito à cidade**. Terra de Direitos, 16 jan. 2019. Disponível em: <https://terradedireitos.org.br/noticias/noticias/nota-das-entidades-em-defesa-de-uma-politica-urbana-de-efetivacao-do-direito-a-cidade/23010>. Acesso em: Julho de 2019.

TRIGUEIRO, André. **15 pontos para entender os rumos da desastrosa política ambiental no governo Bolsonaro.** G1, 03 jun. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/natureza/blog/andre-trigueiro/post/2019/06/03/15-pontos-para-entender-os-rumos-da-desastrosa-politica-ambiental-no-governo-bolsonaro.ghtml>. Acesso em: Julho de 2019.

TRISOTTO, Fernanda. **O ‘roubo’ em Noronha e mais 5 polêmicas ambientais do governo Bolsonaro.** Gazeta do Povo: Brasília, 18 de Julho de 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/republica/polemicas-governo-jair-bolsonaro-ricardo-salles-meio-ambiente/>. Acesso em: Julho de 2019.

UN, United Nations. *Global governance and global rules for development in the post-2015 era.* Committee for Development Policy, United Nations, 2014. Disponível em: http://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_publications/2014cdppolicynote.pdf. Acesso em: Setembro de 2018.

_____. *The Conference – The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III).* Quito, 2016. Disponível em: <http://habitat3.org/documents-and-archive/final-reports/the-conference-report/>. Acesso em: Junho de 2019.

UN-HABITAT. **Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos.** Istambul, 1996. Disponível em: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/moradia-adequada/declaracoes/declaracao-de-istambul-sobre-assentamentos-humanos>. Acesso em: Dezembro de 2018.

_____. *Habitat Debate.* UN-HABITAT, vol.12, n.2, June 2006. Disponível em: https://issuu.com/unhabitat/docs/2104_alt__1_. Acesso: Janeiro de 2019.

_____. *History, mandate & role in the UN system.* Disponível em: <https://unhabitat.org/history-mandate-role-in-the-un-system/>. Acesso em: Dezembro de 2018.

_____. **Nova Agenda Urbana.** Quito, 2016a. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em: Janeiro de 2019.

_____. *Report of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II)*. Istambul, 1996a. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em: Dezembro de 2018.

_____. *Urbanization and development: emerging futures, World Cities Report 2016*. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), Nairobi, 2016b.

_____. *World Urban Forum*. 2019. Disponível em: <https://unhabitat.org/wuf/>. Acesso em: Janeiro de 2019.

UNIC RIO, Centro de Informações das Nações Unidas no Brasil. **UNIC Rio participa de V Fórum Urbano Mundial, no Rio de Janeiro**. UNIC Rio, 29 mar. 2010. Disponível em: <http://unicrio.org.br/onubrasil/forum-urbano-mundial/>. Acesso em: Maio de 2019.

VAINER, C. B. **As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?** Cadernos IPPUR. Ano XV, No. 2, Ago-Dez 2001. Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.

VALENÇA, Marcelo M.; CARVALHO, Gustavo. *Soft Power, Hard Aspirations: the Shifting Role of Power in Brazilian Foreign Policy*. Bras. Political Sci. Rev., São Paulo, v. 8, n. 3, p. 66-94, Dez. 2014. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212014000300066&lng=en&nrm=iso. Acesso em: Março de 2019.

VELÁSQUEZ, Elkin. **O legado brasileiro na Nova Agenda Urbana**. Folha de São Paulo, Opinião, 6 mar. 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2019/03/o-legado-brasileiro-na-nova-agenda-urbana.shtml?loggedpaywall>. Acesso em: Junho de 2019.

VILLA, Rafael Duarte. **Agenda Ecológica global e regimes internacionais de meio ambiente: um estudo de caso difícil**. In: SOUZA, Matilde de (org.). A agenda social das relações internacionais. Belo Horizonte, MG: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais; 2005.

VITTE, Claudete de Castro Silva et al. **Novas abordagens de desenvolvimento e sua inserção na gestão de cidades**. Qualidade de vida: observatórios, experiências e metodologias. São Paulo: Annablume/FAPESP, p. 39-51, 2002.

VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **O Brasil e o Mundo: a política externa e suas fases.** Ensaios FEE, v. 20, n. 1, p. 134-154, 1999.

WERNA, E. **As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento.** Espaço e Debates, São Paulo, v. 39, p. 10-12, 1996.

WUC, World Urban Campaign. *Who are Habitat III major players?* Disponível em: <http://www.worldurbancampaign.org/who-are-habitat-iii-major-players>. Acesso em: Fevereiro de 2018.

8. ANEXOS

A. Discurso brasileiro na Conferência Habitat III proferido por Maria Henriqueta Arantes, chefe da delegação brasileira no evento

BRAZIL

Mr. President,

Distinguished Authorities,

Ladies and Gentlemen,

This moment is the result of an enormous and successful effort by the international community, and, therefore, it is a moment of great satisfaction and celebration. The negotiations that culminated in the New Urban Agenda, which we will approve in this Conference, demonstrated the great challenge that the world has faced in order to provide adequate living conditions for all city's and general human settlements' residents. Our peculiarities, however, did not prevent us from reaching an agreement seeking to reinforce the importance of treating the issues that have come to light due to the world's rapid urban transformations, in particular, the accelerated process of urbanization that marks entire developing regions. The New Urban Agenda, therefore, asserts that this development be accomplished from a perspective of sustainability and human rights.

The New Urban Agenda is part of a context of major international agreements on development, which have marked the beginning of the XXI century. This Agenda, that is broad and ambitious, comes to add to the 2030 Agenda for Sustainable Development; the Addis Ababa Action

Agenda on Financing for Development; the Paris Agreement on Climate Change; and the Sendai Framework for Disaster Risk Reduction; all approved last year. Brazil has actively participated in the elaboration of these historical landmarks and here states its commitment to the effective implementation of the provisions set by the New Urban Agenda, which we aim to approve.

Brazil's engagement throughout the whole preparatory period was based on a national mobilization marked by the broad participation of local governments and civil society. Our National City Council that counts with the representation of these actors had a fundamental role in the elaboration of the national report, result of two national seminars and a public online consultation, which mobilized the segment linked to the urban theme.

The success of the negotiations is the result of a process of long debates in which the differences between countries came as an incentive to exchange experiences and perceptions, rather than to create obstacles to the achievement of consensus. We would like to congratulate all the countries, local governments and representatives of civil society here represented, and emphasize the importance and satisfaction of taking part in the approval of an international document of the magnitude of the

New Urban Agenda and one that reaffirms the concept of "right to the city". Present in the City Statute since 2001, the "right to the city" comprises more than just the sum of rights, but also the commitment made by the public power to provide to all city residents the access to services and to adequate living conditions, as well as the possibility of participating in the definition of their own courses. Cities have always brought with them the promise of prosperity and hope for a better life for all those who live and may come to live in it. The right to the city is the commitment made by governments and society to ensure that this dream does not turn into a nightmare for many.

An important inseparable component to the right to the cities is the right to health. Sustainable cities will only be achieved if we work together and in an intersectoral way for the development of health promoting activities that are sustainable in a political, social, cultural, economic and environmental dimension. Health should be understood not only as the absence of disease, but also, and mainly, from its social and environmental determinants, because the conditions in which people live and work directly affect their health problems and risk factors. Brazil defends the universal access to health and public policies that consider health in its design to the full exercise of the right to sustainable cities.

In this context, we need to promote and support territorially articulated urban interventions, notably in the areas of housing, urban infrastructure and sanitation, accessibility and mobility programs. It is important to have an integration between programs and actions from different policies, especially those pertaining to educational, health and environmental issues, seeking to ensure the right to cities that are composed of resilient and inclusive spaces.

Today, most of Brazil's population lives in urban areas, the result of an intense migration from the countryside to cities that began in last century's 50's and that increased in the following decades. Stability was only reached at the end of the century, making Brazil one of the countries with the highest urbanization rates in the world, higher even than many developing countries. From approximately 35% in the early 50's, Brazil currently has nearly 85% of its population living in urban areas.

The accelerated demographic transition imposed equally rapid transformations for Brazilian municipalities, both in terms of wealth and opportunity generation, with the industrialization and modernization of the economy, as well as with the introduction of challenges and problems in a scale that was still unknown for us. Unplanned urban growth, alongside of the proliferation of informal settlements and the lack of

mobility services and adequate sanitation, came to be a reality in Brazilian cities.

The needs that were presented, and presented in great speed, forced the government to adapt itself to the dramatic social demands. Among the failures and successes of our public policies, we are confident to say that Brazil has developed innovative and bold urban practices, especially considering the context of a developing country with scarce resources. Brazil is one of the few countries that has in its governmental structure a Ministry of Cities aimed specifically to develop the coordination between federal, state and local governments within a framework of a national urban policy. The territorial dimension of the country and its great social needs drive us to seek creative and often times unique institutional solutions.

In the housing sector, we have a few decades of debt in terms of public financing with emphasis on serving the population with the lowest incomes. This started to be effectively addressed in 2007 with the Growth Acceleration Program, in its urbanization axis of Slum Upgrading that benefits more than 2 million families, with an investment of US\$ 8.5 billion. In 2009, another great milestone achieved in the area of housing was the creation of the My House, My Life Program that sought specifically to

provide housing for low-income families. This program benefits approximately 4.4 million families that reside in urban and rural areas in all Brazilian states, distributed in 5,363 municipalities, or in other words, 93% of all national territory. In 2016 alone, the construction of 255 thousand housing units were authorized, totaling an investment of U\$ 8.75 billion. The commitment of the Brazilian government is to expand the program and perfect it in the coming years. We are aware of the existing challenges, and the Brazilian government is pursuing to mitigate the housing deficit, which is currently of 6 million residences, according to calculations for the year of 2014.

In addition to the housing issue itself, innovations were developed in the field of construction quality improvements; accessibility and urban mobility were extended, as well as traffic safety, land regularization, risk mitigation and access to sanitation, all actions that are strongly encouraged by the Government. The Ministry of Cities also supports the elaboration of plans and projects, and offers training and capacity building programs for local agents, which benefits, above all, the administrations of small and medium sized municipalities. As an example, we can mention the Ministry's webpage called "Capacities", which provides free training in

various dimensions of urban planning, contributing to the improvement of local actions.

We have recently organized two important international events of great relevance: the 2014 World Cup and the Rio de Janeiro Olympic Games, in August of this year. On both occasions, Brazilian cities were the stage of these great spectacles. They were great challenges that demanded transformation and adaptations, and they showed that we have in fact learned a lot and are now confident that, besides the success and beauty that these events displayed, we have also gained an urban legacy of great endurance for the people of Brazil.

Even though cities occupy only 0.5% of this planet's territory, they contain more than half of the world's population, concentrating the many sustainability challenges. Our commitment to sustainable development, which includes the environmental, economic and social dimensions, refers us to pacts assumed through the Paris Agreement on Climate Change. We are aware of the great challenge that we will face with the still immense needs and expectations of our people not only in terms of development, but also of freedom and emancipation of the burden of poverty, and the reduction of inequalities.

It is Brazil's great satisfaction to take part in this historic moment, in the same way that it has participated decisively on the previous editions of the Habitat conferences, in Vancouver in 1976 and Istanbul in 1996. Twenty years have passed, but the challenges are still present. Our experience with international cooperation in the most differentiated international forums and with countless partners have produced important results. We reaffirm our commitment to strengthen these cooperative bonds, in their different modalities. The New Urban Agenda assigns special importance to the mechanisms of knowledge exchange between the countries. We are eager to deepen our learning of what has been done by other countries and equally share our own knowledge and technologies in the field of urban and housing development.

Finally, we would like to thank all those that have worked hard so that this Conference could come to life, with this level of competence and broad participation. We would like to specially thank the Habitat III Secretariat, the government and the people of Ecuador that have spared no efforts so that we could all feel at home in this beautiful city of Quito.

Thank you very much!