

Universidade Presbiteriana Mackenzie

Fundo Mackenzie de Pesquisa – MACKPESQUISA

Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Relatório Final da Pesquisa

UN-HABITAT E AS TRANSFORMAÇÕES DA URBANIZAÇÃO NA VIRADA DO MILÊNIO: ENFOQUES E PERSPECTIVAS

Linha de Pesquisa:

Urbanismo Moderno e Contemporâneo: Representação e Intervenção

Equipe:

Pesquisador Responsável / Líder de Equipe:

Profª Dra. Denise Antonucci

Pesquisadores Docentes:

Profª Dra. Angélica A. T. B. Alvim

Profª Ms. Silvana Zioni

Profª Ms. Volia Regina Costa Kato

Pesquisadores Discentes da Graduação:

Alexandre A. Martins

Juliana Jurado

Marina Montera

Pesquisadores Voluntários:

Renata Minerbo Strengerowski

Data de início da pesquisa:

Fevereiro de 2009

Data de Término:

Abril de 2010

Prazo:

14 meses

SUMÁRIO

AUTORES

APRESENTAÇÃO

Denise Antonucci

UN-HABITAT: das conferências aos fóruns

Denise Antonucci

Angélica A. T. Benatti Alvim

As Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1976 e 1996) e a Urbanização Mundial: contexto e perspectivas

Angélica A. T. Benatti Alvim

Denise Antonucci

Fóruns Urbanos Mundiais do UN-HABITAT: tensões e impasses de uma ordem histórica de transição

Volia Regina C. Kato

Silvana Zioni

A participação do Brasil no UN-HABITAT

Silvana Zioni

Volia Regina C. Kato

APRESENTAÇÃO

Denise Antonucci

Este livro é resultado de duas pesquisas - **30 ANOS DE HABITAT E AS TRANSFORMAÇÕES DA URBANIZAÇÃO** (2007/2008) e **UN-HABITAT E AS TRANSFORMAÇÕES DA URBANIZAÇÃO NA VIRADA DO MILÊNIO: ENFOQUES E PERSPECTIVAS (2009/2010)** realizadas no âmbito da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, com subvenção do Fundo Mackenzie de Pesquisa - Mackpesquisa.

O trabalho conduzido por um grupo de professores e alunos, envolvendo membros da graduação e da pós-graduação contou com apoio da Profa. Dra. Nádía Somekh – então diretora da FAU-Mackenzie, que tendo participado III Fórum Urbano Mundial, em Vancouver, 2006, estimulou-nos o desenvolvimento da primeira pesquisa.

Por meio de leitura sistematizada dos documentos oficiais da ONU e outros complementares ao entendimento da vinculação das Conferências e Fóruns do UN-HABITAT às questões que envolvem o meio urbano foi possível estabelecer um entendimento da transformação dos processos de urbanização em mais de 30 anos do UN- HABITAT.

Cumprir destacar os procedimentos metodológicos de ensino-aprendizagem que envolveram pesquisadores - professores e alunos - no processo de pesquisa. Alguns desses procedimentos reforçam a relação entre o ensino e a pesquisa desde a participação direta dos alunos nos seminários teóricos quando na construção de vários recursos metodológicos fundamentais ao percurso da pesquisa, entre eles Matriz Comparativa das Conferências e Linha do Tempo de eventos patrocinados pela ONU. Estes subprodutos da pesquisa mostraram-se como instrumentos metodológicos eficazes de aprendizagem.

O contato com participantes brasileiros nas Conferências e Fóruns realizados pelo UN-HABITAT, permitiu a realização de entrevistas esclarecedoras para a pesquisa. Além da visita ao Escritório Regional para América Latina e Caribe

(ROLAC) do UN-HABITAT, no Rio de Janeiro, onde entrevistamos Alberto Paranhos (*senior officer*) e Rayne Ferreti (*programme assistant*) que nos esclareceram dúvidas e permitiram acesso a material das campanhas regionais realizadas pelo Escritório.

Os resultados da primeira pesquisa receberam dois pareceres elogiosos que aconselharam a publicação, mesmo que parcial da pesquisa: "... o maior mérito da pesquisa... o modo como esclarece as reações e posições (e papel) do HABITAT ao processo contemporâneo de urbanização. Por isso, o trabalho deve ser continuado, avançar em áreas ainda não adequadamente desenvolvidas".

Esta experiência positiva levou-se à proposta de edição da pesquisa, atualizando e incorporando novos dados, reflexões e interpretações. Assim, tal como em outros problemas mundiais, esta pesquisa sugere uma baixa capacidade dos organismos internacionais de impor a realização de compromissos diplomáticos. Os Fóruns Urbanos Mundiais tendem a assumir um caráter de persuasão quanto às diretrizes propostas. As participações nos Fóruns são fluidas e cambiantes, garantindo formas de visibilidade para os diferentes governos. Neste sentido, podemos destacar a contribuição do governo brasileiro, por meio da experiência institucional e jurídica – a instituição do Ministério das Cidades e a aprovação do Estatuto da Cidade – exemplos para demais países membros da ONU.

O artigo **UN-HABITAT: das conferências aos fóruns** trata da evolução do UN-HABITAT no contexto dos princípios e diretrizes da própria ONU. A concepção inicial da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos refletia totalmente as diretrizes gerais da ONU. Destacam-se os conceitos político-filosóficos, assim como os debates que precederam sua constituição. Em seguida enfoca-se a evolução do programa UN-HABITAT, que refletindo a crescente urbanização mundial, passa da organização das Grandes Conferências para a frequência maior e mais ágil dos Fóruns Urbanos Mundiais.

O segundo artigo **As Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1976 e 1996) e a Urbanização Mundial: contexto e perspectivas** apresenta o caráter geral das duas Conferências (1976 e 1996) e, a partir da elaboração de matriz definida pelos temas Político, Socioeconômico e Físico-ambiental, apresenta dissonâncias e convergências na abordagem das questões decorrentes dos diferentes graus de urbanização nestes dois momentos.

O terceiro artigo - **Fóruns Urbanos Mundiais do UN-HABITAT: tensões e impasses de uma ordem histórica de transição** - discute o percurso de mudanças nas formas de atuação do UN-HABITAT frente aos desafios impostos pelo caráter mundial e interconectado da urbanização, da pobreza e do meio ambiente destacando a importância dos Fóruns Urbanos Mundiais como um instrumento mais próximo de diálogo e acompanhamento dos compromissos firmados pelos Estados Nacionais Parceiros no âmbito da Declaração do Milênio. Se os conteúdos das discussões que permeiam estes encontros internacionais sinalizam construções de consensos promissores em torno de premissas de intervenção urbana, sobretudo de agregação participativa na formulação de políticas públicas, deixam em aberto interpelações substanciais em relação aos descompassos entre compromissos e ações efetivas.

Finalmente, o último artigo - **A participação do Brasil no UN-HABITAT** - analisa a atuação do Brasil junto a UN-Habitat, não apenas em relação aos posicionamentos e compromissos assumidos, mas quanto à percepção de possíveis correspondências entre certas transformações no campo político e institucional das cidades brasileiras e a trajetória das Conferências e Fóruns Habitat.

UN-HABITAT: das conferências aos fóruns

Denise Antonucci

Angélica A. T. Benatti Alvim

As Conferências e Fóruns realizados pelo UN-HABITAT vêm desde sua primeira edição em 1976, Habitat I, refletindo mudanças de enfoque sobre a questão urbana, seja nos limites dos Estados-nação ou na própria ONU. Esta forma cambiante de atuação, cujo foco se desloca do papel articulador dos Estados - reconhecendo a precariedade dos assentamentos - para a ênfase na gestão urbana e nos processos de participação e inclusão social, expressa o reconhecimento da função estratégica das cidades no âmbito da economia mundial e a redefinição do papel do Estado. Além disso, constata-se a perplexidade face ao crescimento exponencial da pobreza e dos problemas urbanos, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Independentemente da eficácia das respostas dos programas propostos, as Conferências do UN-HABITAT – *Vancouver (1976) e Istambul (1996)* – e os Fóruns Urbanos Mundiais formam um panorama, onde a análise da urbanização mundial *pode ser localizada*. Neste período de atuação, a compreensão e o enfrentamento de recorrentes questões urbanas na instância supranacional se expressam no percurso de constituição do UN-HABITAT.

Com efeito, a própria alteração da instituição UN-HABITAT no contexto da ONU, que passa de *agência* para *programa*, em 2002¹, traz a possibilidade de constituição e gerenciamento de fundos que viabilizem a resolução de problemas, que há muito deveriam ser solucionados.

¹ Resolução aprovada pela Assembléia Geral N° 56/206. “*Fortalecimiento del mandato y la condición de la Comisión de Asentamientos Humanos y de la condición, el papel y las funciones del Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: Decide que, a partir del 1° de enero de 2002, la Comisión de Asentamientos Humanos y su secretaría, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat), incluida la Fundación de las Naciones Unidas para el Hábitat y los Asentamientos Humanos, pase a ser el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos*”.

O novo status do UN-HABITAT reflete mudança quanto aos interlocutores, que anteriormente resumiam-se aos representantes de Estados-nação, e agora incorpora múltiplos atores sociais. Houve a passagem da posição assistencialista para a cooperação com programas e projetos urbanos, voltados para promover o fortalecimento da gestão local.

Diversos autores e observadores comentam o processo de transformação do UN-HABITAT e da Agenda Habitat, voltado à urbanização no âmbito das entidades supranacionais e multilaterais, indicando o transbordamento do tema da cidade para além das fronteiras nacionais.

No entanto, detectamos uma lacuna no aprofundamento quanto ao imbricamento do UN-HABITAT e da crescente urbanização como fenômeno globalizado. As reflexões sobre o tema apresentam-se fragmentadas; apenas assuntos específicos são abordados de forma pontual.

Esta relação aponta para a relevância deste artigo, uma vez que a partir da identificação preliminar dos documentos do UN-HABITAT já foi possível delinear campos de abordagem e de atuação do Programa e, mais do que isso, temas estratégicos de interesse e transformações institucionais que ocorrem nas últimas três décadas.

Torna-se importante traçar o percurso do UN-HABITAT, na perspectiva dos objetivos originais da ONU e seus possíveis reflexos na solução dos problemas causados pela crescente urbanização mundial.

A ONU e as Origens do UN-HABITAT

As questões sobre assentamentos humanos não apareciam explicitamente nas preocupações iniciais da ONU – Organização das Nações Unidas -, mas poderíamos enquadrá-las nos objetivos que visavam ao progresso econômico e social e promoviam o respeito aos direitos humanos e aos princípios de justiça, enfim a melhoria das condições de vida das populações. O UN-HABITAT (*United Nations Human Settlements Programme*) em sua origem

reflete totalmente os princípios contidos na Carta de constituição da própria ONU, onde o Programa está sediado.

Concepção político-filosófica da ONU

Podemos encontrar as bases das preocupações da ONU na filosofia política que se encarregou de definir a guerra como uma necessidade, que permitiria aos Estados sobreviverem uns perante aos outros. GROS (2006) explicita que só a guerra externa permitiria a paz civil interna. Ampliando esta definição temos que a guerra é reação de violência permeada por tensão ética (valores marciais), afirmação política (soberania do Estado-nação) e quadro jurídico (modelo de guerras justas).

Para Kant, a possibilidade de uma paz permanente envolvendo todas as repúblicas livres seria dependente de Estados compostos a partir do contrato entre indivíduos livres e destinados a manter os direitos fundamentais de cada um, realizando uma versão ampliada do 'contrato inicial' celebrado entre os homens. Temos então as bases da construção de direito cosmopolita regulando relações entre os Estados e povos, a partir da noção de *hospitalidade*, aliada a eliminação gradativa dos exércitos, possibilitando uma sociedade civil mundial, estruturada para evitar guerras e sedições. Como a renúncia ao poder militar seria temerária caso algum Estado decidisse desobedecer ao contrato federativo, o princípio da segurança mútua garantiria a tranquilidade de cada república ao desencorajar transgressões e agressões. Provém de reflexões como essa o desenvolvimento do conceito máximo da experiência da Liga das Nações e da própria ONU (RODRIGUES & MELO ROMÃO, 2006: 12).

Este modelo configurado pela filosofia política perde significado com a eclosão da Primeira Guerra Mundial, que expôs toda sua fragilidade. A sugestão de nova conformação mundial viria com a idéia da Liga das Nações, defendida pelo Presidente dos Estados Unidos da América, Woodrow Wilson na Conferência de Versalhes em 1919. Foi recebida com desdém pelos líderes da

Europa, que não conseguiam compreender seu significado. No entanto, a Liga² foi formada sem a participação dos EUA vetada³ pelo seu Senado (MAGNOLI, 2006). Durante a Segunda Guerra Mundial, em 1942, novamente um presidente americano - Franklin Delano Roosevelt iniciou a discussão de nova organização denominada *Os 4 Policiais* (EUA, URSS, Grã-Bretanha, França). O ingresso da China foi permitido posteriormente. Este grupo veio a constituir-se no Conselho de Segurança da ONU.

O *governo mundial* proposto por Roosevelt não se assemelhava à Liga da Paz idealizada por Kant em 1795, onde os estados soberanos e iguais se coligariam livremente com propósito de eliminar a guerra para sempre. O *governo mundial* era o diretório de cinco potências, que manteria as regras das relações internacionais por sua força.

1945 – O ano da instituição da ONU

A ONU foi criada oficialmente em 24 de outubro de 1945, após a dissolução da Liga das Nações, que havia marcado etapa decisiva na organização mundial, retirando a questão da paz do domínio teórico e passando à prática, colocando-a no centro das preocupações governamentais. Procurou-se instaurar nova ordem mundial pós-guerra, baseando-se em normas do direito internacional, onde o uso da força estivesse restrito a deliberação expressa da Organização⁴.

Há mais de 60 anos a ONU é o único fórum entre nações visando ao mundo mais seguro e à coexistência pacífica entre povos. A participação de 192 Estados-Membros garante sua autoridade e legitimidade. A ONU foi definida pela Carta das Nações Unidas (Tratado Internacional) como associação de

² A Liga das Nações ou Sociedade das Nações, idealizada em Versailles, subúrbios de Paris, em Janeiro de 1919, onde as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram para negociar um acordo de paz (Tratado de Versailles). Sua última reunião ocorreu em abril de 1946, quando a ONU já estava estabelecida.

³ Não apenas proibiu, mas também impôs a Lei da Neutralidade, só superada em 7/12/41 após o ataque a Pearl Harbor (MAGNOLI, op. cit., p 91).

⁴ Algo a ser evitado pelas gerações seguintes: “[...] em ocasião na qual o revanchismo dos vencedores de uma guerra impôs pesadas compensações de guerra ao vencido da anterior, foi se não a causa maior, uma das causas centrais da seguinte – a sombria lição das esperadas compensações de guerra, nos termos da negociação da paz do Tratado de Versalhes foi impulsadora da inflação interna e descalbro da República de Weimar, que prepararia o caminho para a ascensão e tomada de poder pelo fanatismo nazista do Terceiro Reich, que levou à segunda guerra, em 1939-1945[...]” (CASELLA, 2005, p. 43).

Estados reunidos com propósitos de manter a paz e a segurança internacionais, de desenvolver relações amistosas entre as nações, baseadas no princípio de igualdade de direitos e de autodeterminação dos povos, de conseguir cooperação internacional para resolver problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e as liberdades fundamentais para todos e ser centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos.

A Carta das Nações Unidas (Tratado Internacional) reconhece a sua capacidade de firmar tratados, assim como a extraterritorialidade de sua sede, a imunidade de seus funcionários para facilitar o exercício de suas funções ⁵. Constituindo-se de cinco órgãos principais⁶, a ONU possui personalidade jurídica internacional, assim como outras organizações internacionais e regionais especializadas vinculadas ⁷. Seus objetivos principais eram eliminar a possibilidade de guerras, reafirmar os direitos humanos⁸ e reformar o mundo por meio de um *governo mundial*. No entanto, veremos os Estados soberanos que constituem o mundo ocidental moderno demarcando suas fronteiras por forças em constante desenvolvimento.

A força da ONU está na fusão que se expressa no Conselho de Segurança e suas regras – em particular na regra do veto. Neste período o papel de veto foi muito importante para que a ONU não fosse destruída.

⁵ O artigo 104 da Carta estipula: “a Organização gozará no território de cada um de seus membros da capacidade jurídica necessária ao exercício de suas funções e à realização de seus propósitos” (Ibidem, p. 19).

⁶ São os seguintes: a Assembléia Geral; o Conselho de Segurança; o Conselho Econômico e Social; a Corte Internacional de Justiça e o Secretariado. A indicação do Secretário Geral, membros de comissão e outros organismos, em geral, visam equilibrar a representação dos diversos continentes.

⁷ Ligados à ONU há organismos especializados que trabalham em áreas tão diversas como saúde, agricultura, aviação civil, meteorologia e trabalho – por exemplo: OMS (Organização Mundial da Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho), Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional). Estes organismos especializados, juntamente com as Nações Unidas e outros programas e fundos (tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNICEF), compõem o Sistema das Nações Unidas (http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php).

⁸ Na visão de Piovesan (2009), a própria concepção contemporânea dos direitos humanos, introduzida em 1948 e posteriormente reiterada 1993: “É fruto [...] de movimento extremamente recente na história, surgindo, a partir do pós-guerra, como resposta às atrocidades e aos horrores cometidos durante o nazismo. [...] É neste cenário que se vislumbra o esforço de reconstrução dos direitos humanos, como paradigma e referencial ético a orientar a ordem internacional contemporânea”.

A existência deste direito fazia com que, no momento em que as superpotências entrassem no campo de seus interesses vitais, a ONU pudesse ser colocada entre parênteses [...]. ao utilizar o instrumento de veto, os EUA ou a URSS poderiam dizer que, por se tratar de seus interesses vitais q estavam em jogo... a ONU não deveria interferir (MAGNOLI, 2006, p 93).

O papel de veto ao mesmo tempo em que limitava a instituição, evitava sua destruição, mantendo-a intacta em meio ao conflito, pois *era útil*. Era utilizado para resolver questões não vitais para as superpotências (problemas periféricos); e mantinha um canal de negociações em eventuais crises que envolvessem problemas vitais. A ONU não poderia agir nem interferir, porém continuava existindo, propiciando o diálogo (negociação), espaço onde a conversa não havia sido abolida – crucial frente ao risco de guerra nuclear (Ibidem).

A partir deste dado, Rodrigues e Melo Romão apresentam as questões que atravessam a história da ONU: Conselho e Assembleia Geral são excludentes e paradoxais? Representaria o primeiro a presença inexorável do realismo, e a segunda, o ideário liberal? A presença do Conselho, deturpação dos princípios liberais e a permanência da Assembléia uma ilusão da democracia? (op.cit: 13/14).

As ações da ONU, coincidentes com o período da Guerra Fria, refletiram muito mais sua intervenção após a erupção de conflitos ao redor do mundo do que sua capacidade de evitar que tais choques ocorressem (FELDBERG, 2006).

Com o fim da Guerra Fria, a natureza, a função e o papel da ONU no sistema internacional começaram a ser questionados, por neoconservadores, por possibilitar que rede de países 'menores' possa tolher os poderes das grandes potências e impedir que os EUA possam agir livremente no mundo. O Conselho de Segurança é o lugar onde potências menores podem bloquear a ação dos EUA (MAGNOLI, op. cit.).

Ao longo de 40 anos a ONU sofreu os efeitos das contradições fundamentais entre a soberania nacional e uma organização internacional efetiva (a eficiência da organização reduziria obrigatoriamente a liberdade de seus membros) e entre a igualdade prometida a seus membros e a desigualdade caracterizada pelo poder de veto no Conselho de Segurança (FELDBERG, op. cit., p 104).

A questão suscitada é como compatibilizar projeto de paz universal com a existência de órgão diretor que concentra reduzido número de Estados com os poderes superiores aos demais associados?

Após o processo de descolonização, uma centena de novos países aderiu a ONU⁹. Tal fato em nada contribuiu para aumentar a eficiência da organização. Muitos deles já nasceram envolvidos em conflitos, em parte causados pela definição de suas fronteiras, de divisões étnicas conflitantes, da má distribuição de recursos naturais em seus territórios (Ibidem).

Constata-se, no entanto, a incompatibilidade entre a Carta e a prática da Organização, refletindo o que ocorre e o que foi formalmente estipulado, em especial a partir da última década do Século XX (CASELLA, op. cit., p. 15).

O primeiro grande evento, pós Guerra Fria, sob a nova configuração do sistema internacional, foi a invasão do Kuwait pelo Iraque. Novamente um ditador invadia uma nação independente e exigia-se uma posição mundial. Depois de décadas, uma ação militar foi organizada sob a égide da ONU para punir o agressor. No entanto, prevaleceram os interesses dos EUA - a necessidade de garantir um regime que equilibrasse a força regional iraniana. Adiou-se por uma década a derrubada de Saddam Hussein, permitindo a brutal repressão das minorias iraquianas, do ditador. Mais uma vez a superpotência determinava o curso dos acontecimentos¹⁰.

⁹ Surgiram novas formas de agrupamentos políticos: o G-7 (EUA, Canadá, Inglaterra, França, Alemanha, Japão e Itália); o grupo dos 77+China (anteriormente não-alinhados, reunindo países em desenvolvimento e “menos desenvolvidos”) e os que mantêm sua autonomia (Austrália, Finlândia, Noruega e Suíça).

¹⁰ Durante a década seguinte o mundo acompanhou o desmembramento da antiga Iugoslávia e a prática de limpeza étnica por parte dos sérvios inclusive no caso do massacre de Srebrenica, na Bósnia, em

Após o ataque às Torres Gêmeas em setembro de 2001 o mundo mudou. Mudou? A formulação da política externa de Washington levou a promulgação da Doutrina de Segurança Nacional dos Estados Unidos e a adoção do conceito de Preempção para nortear futuras ações dos EUA (FELDBERG, op. cit., p 109).

A ação contra o Iraque pelos EUA em 2003, baseada na nova doutrina de segurança nacional, assim como a intervenção em Kosovo pela OTAN foram realizadas sem a sanção do Conselho de Segurança da ONU, violando sua Carta.

A recusa do Conselho de Segurança em apoiar a ação norte-americana e a conseqüente formação de uma *coalition of the willing* (convergência de vontades) esvaziou, por um lado, a legitimidade da ação norte-americana e, por outro, minou ainda mais a posição de uma organização já marcada pela fadiga, falta de credibilidade e fragilidade orçamentária (Ibidem, p. 111).

Deve-se reconhecer que a ONU, por meio de suas forças de paz – os capacetes azuis - tem atuado na manutenção de tréguas – frágeis - e separação de beligerantes. Além de conflitos antigos (Caxemira, duas Coréias), tornaram-se constantes, desde 1990, os confrontos étnicos tornando essencial a resolução de questões humanitárias, a fim de evitar catástrofes ainda maiores¹¹.

Os serviços humanitários são fortemente influenciados pela diplomacia *onusiana*: assistência humanitária, uso e aplicação de missões de paz e programas de desenvolvimento (econômico, social, educacional) – adquirem formas de direito e de justiça internacionais ao contemplar novas ameaças a paz e a segurança internacionais.

setembro de 1995. Em Ruanda, mais de 800 mil membros da etnia tutsi foram assassinados sem que a comunidade internacional se engajasse para impedir a tragédia. Na guerra da Somália, após sua intervenção, os EUA concluíram não colocar em risco a vida de seus soldados (FELDBERG, op. cit., p 109).

¹¹ As catástrofes naturais também devem se contempladas pela atuação da ONU.

No entanto, a manutenção da mesma estrutura e funcionamento desde 1945 em face às crescentes e intensas mudanças no cenário mundial faz com que sua atuação pela manutenção da paz torne-se, senão inócua, praticamente 'invisível'. Recentemente uma série de debates relativos à necessidade e conveniência de reforma e revisão da organização.

O início do século XXI, marcado pela insegurança, foi alvo de relatório do Grupo de Personalidades de Alto Nível, reunido por Kofi Annan, que destacou guerra entre Estados e no interior de Estados (guerras civis, violação dos direitos humanos, genocídios); pobreza; doenças infecciosas; mudanças climáticas; proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas; terrorismo; crime organizado internacional (MERCADANTE & MAGALHÃES, 2005).

Cada vez mais novas relações entre segurança e desenvolvimento são pensadas tendo como premissa: causas sociais, econômicas e ambientais geradoras de instabilidade. A introdução do tema segurança humana (dar maior poder ao povo) foi um grande passo frente a nova onda de crises (ataques terroristas, violência étnica, violações de direitos humanos, exclusão social) e responsabilidades globais no mundo cada vez mais inter-relacionado.

Tem sido dada maior amplitude à abordagem de temas globais (pobreza, degradação ambiental, AIDS e pandemias), interconexão entre essas questões e novas ameaças (terrorismo, crime organizado, proliferação de armas de destruição em massa) (RODRIGUES e MELO ROMÃO, 2006).

Dentro deste contexto insere-se o Programa UN-HABITAT, o qual está subordinado ao Conselho Econômico Social (ECOSOC). Segundo Wilhelm (1998, p. 37) têm assento nesse Conselho, em rodízio, 54 países, distribuindo-se em dois grupos de organizações: as *agências executivas e programas* e as *organizações intergovernamentais especializadas associadas* ¹². O UN-HABITAT está vinculado ao primeiro grupo, assim como PNUD

¹² Fazem parte do segundo grupo: UNESCO, UNICEF, OMS, OAA, OIT, Banco Mundial, FMI, etc..

(Desenvolvimento), PNUMA (Meio Ambiente), PNU (Alimentos), os fundos para População, Mulheres, Crianças, etc..

No início dos anos de 1970, estabeleceu-se que as Conferências Temáticas (como Meio Ambiente, Assentamentos Humanos) deveriam ocorrer a cada 20 anos. A Assembléia Geral solicitava que um país se oferecesse para hospedá-la, o que por um lado daria visibilidade ao país, por outro implicaria receber e dar segurança a aproximadamente 10 mil visitantes, em especial aos embaixadores dos inúmeros países-membros da ONU, a um dispêndio de 30 milhões de dólares (Ibidem, p. 38).

A dificuldade de realização das Conferências, o respeito a sua periodicidade não era compatível com a crescente urbanização mundial, o aumento vertiginoso das metrópoles, o agravamento dos problemas urbanos, a fragmentação dos temas a serem abordados nos debates. Tem-se como resultado o aumento e fragmentação dos fóruns temáticos e nesse contexto insere-se particularmente o Fórum Urbano Mundial que vem discutindo as questões do UN- HABITAT de dois em dois anos desde 2000: Nairóbi, 2002; Barcelona, 2004; Vancouver, 2006 ; Nanquim, 2008 e Rio de Janeiro, 2010.

A Reunião da Cúpula da Assembléia Geral de setembro de 2005 – comemorativa de 60 anos da organização, em sua Ata Final, fez constar três itens básicos que sugerem tarefas indiretas no âmbito do UN-HABITAT: colocar em prática a Declaração do Milênio, que visa reduzir a extrema pobreza e a fome até 2015; reafirmar o *Consensus de Monterey* (Conferência Internacional sobre Desenvolvimento, 2002) que exorta países em desenvolvimento a consagrarem 0,7% do PIB para o desenvolvimento; abordar temas referentes à degradação do meio ambiente (MERCADANTE & MAGALHÃES, op. cit.).

Herdy (2009) afirma que

“É possível perceber que o debate acerca das normas que deveriam ser universalizadas a toda humanidade, bem como do caráter relativo ou absoluto das mesmas, desenvolveu-se desde o início e em todas as etapas. Tal debate, que antes de polarizava basicamente no eixo

ideológico comunismo-capitalismo, hoje pode ser centrado em diversos eixos, como norte-sul, países desenvolvidos-subdesenvolvidos ou ocidente-orientes. Na verdade, em tempos de globalização, a tentativa de compartimentalizar o debate não faz muito sentido, uma vez que a velocidade e a expansão dos meios de comunicação e do transporte de pessoas não permitem concluir que as distintas expressões culturais provêm de localidades geográficas diversas”.

Origens do Programa UN-HABITAT

Nos últimos duzentos anos, a população urbana mundial aumentou, ultrapassando pela primeira vez em 2006 a população rural - 50% sobre a população total. Para 2030 as estimativas da ONU apontam que mais de dois terços da população mundial residirá nas cidades. Esse processo reflete as diversas alterações do modo de vida da sociedade contemporânea que ocorrem principalmente a partir do desenvolvimento industrial e tecnológico exponencial que tem nos centros urbanos o ponto estratégico deste cenário.

Já no final da década de 1960, o crescimento exponencial da população mundial colocou em alerta um grupo de pessoas (cientistas, educadores, economistas, funcionários públicos) representando 10 países, que em abril de 1968, reuniram-se na *Accademia dei Lincei*, em Roma, para discutirem os dilemas presentes e futuros do homem, instigados pelo industrial italiano Aurélio Peccei. Desta reunião originou-se o Clube de Roma, descrito como organização informal ou ‘colégio invisível’ (MEADOWS, 1973).

O Clube desenvolveu o *Projeto sobre o Dilema da Humanidade* com objetivo de examinar problemas inter-relacionados comuns a todas as sociedades: pobreza e abundância, deterioração do meio ambiente, não confiança nas instituições, expansão urbana, insegurança no emprego, alienação da juventude, rejeição aos valores tradicionais, inflação e outros problemas econômicos. Segundo o Clube, percebe-se o dilema da humanidade, mas não se planeja soluções eficazes.

O início do Projeto concretiza-se em meados de 1970, dirigido por Dennis Meadows, financiado pela *Volkswagen Foundation*, simultaneamente em Berna, Suíça e Cambridge, Massachusetts (MIT) (Ibidem). Seus resultados foram consolidados na publicação *The Limits to Growth*, em 1972¹³.

As preocupações do Clube de Roma também foram expressas, simultaneamente, por U Thant, o terceiro Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (1961 a 1971), que demonstrava seu temor pelo aumento desproporcional dos problemas mundiais.

Seu sucessor, Kurt Waldheim tentou exercer o papel de mediador entre os interesses das grandes potências e os do Terceiro Mundo, inaugurando e participando uma série de conferências internacionais da ONU, demonstrando preocupações semelhantes às de U Thant. Nesse contexto foram realizadas várias reuniões cujos focos eram os problemas mundiais emergentes¹⁴ e onde se insere a Conferência de Vancouver de 1976 ou Habitat I (*United Nations Conference on Human Settlements - UNCHS*).

Segundo Oberlander (2006), as primeiras ações, que mais tarde dariam origem ao *United Nations Commission on Human Settlements* (UNCHS), uma agência para cuidar dos assentamentos humanos, iniciaram-se como consequência da Segunda Grande Guerra, quando se distribuíram cobertores aos sobreviventes europeus que viviam em ruínas durante o inverno rigoroso. Isso se deu em função de iniciativas de Ernest Weissmann e Ben Reiner, dois jovens iugoslavos que trabalhavam no Programa *UN Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), originando o então denominado *UN Shelter Program*. No início da década de 1950, Weissman, transferido para a sede da ONU em Nova York, começou o *Housing Program* no Departamento de Assuntos

¹³ O livro *Os Limites do Crescimento* foi publicado no Brasil em 1973.

¹⁴ Terceira Sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Santiago, abril de 1972); Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, Junho de 1972); Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Caracas, junho de 1974); Conferência Mundial de População (Bucareste, agosto de 1974); e Conferência Mundial de Alimentação (Roma, novembro de 1974).

Econômicos e Sociais e fundando logo em seguida o *UN-Housing, Building and Planning*, antecedente imediato da UNCHS.

Neste contexto, no final da década de 1960 as preocupações relacionadas à intensa degradação ambiental transformam-se em uma causa internacional, culminando em 1972 na realização da I Conferência Mundial de Meio Ambiente organizada pelas Nações Unidas em Estocolmo. Oberlander (Ibidem) enfatiza ainda que antes de Estocolmo, em 1969, a Assembléia Geral das Nações Unidas já demonstrava preocupação com a situação deplorável mundial da moradia, tornando os assentamentos humanos prioridade no 25º aniversário das Nações Unidas, por meio da instituição do Fórum Econômico e Social e do Centro para Habitação, Construção e Planejamento.

A Conferência Mundial de Meio Ambiente realizada em 1972, em Estocolmo, é considerada precursora e com grande importância para as demais. O seu secretário geral, o canadense Maurice Strong, primeiro diretor executivo de programas relacionados ao meio ambiente, teve participação fundamental alavancando em meados desta mesma década a Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, no Canadá.

Em Vancouver, de Maio a Junho de 1976, ocorre a *United Nations Conference on Human Settlements* (UNCHS) ou Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), reunindo diversos chefes de Estado e tendo como Secretário Geral Duccio Turin. Paralelamente, ocorre também o Fórum Habitat, reunindo um conjunto de representantes da sociedade civil (organização não governamental). Ambas as reuniões debateram as causas e as conseqüências da urbanização que ocorria no mundo, enfocando principalmente os assentamentos e as ocupações precárias, a falta de acesso a terra, à água potável, ao saneamento básico, à infra-estrutura urbana e ao emprego, concluindo que as ações necessárias à reversão desse processo incluíam parcerias fortes entre todas as instâncias de governo, ONGs e um comprometimento enérgico do setor privado junto às Agências das Nações Unidas (OBERLANDER, op. cit.).

Ainda para esse autor, naquele ano, uma mudança conceitual ocorreu ao focar-se o tema da degradação ambiental quando no Habitat I, nome popular da conferência, tal questão é relacionada não somente à crescente urbanização, como já havia sido enfatizado no Clube de Roma e em Estocolmo, mas também aos impactos dos assentamentos humanos. Importante ressaltar que os eventos relacionados ao meio ambiente ocorridos durante a década de 1970 promoviam a Agenda Verde, onde os ambientalistas culpavam a urbanização descontrolada e promoviam um 'ideal' de vida rural. Isso de certa forma fica evidente também nas discussões promovidas em 1976 no Habitat I. Nesse sentido, a atividade humana era a culpada pela maior parte dos danos ambientais causados no mundo, sendo que a ênfase da Agenda Verde seria restringir essas atividades para salvar o meio-ambiente ¹⁵.

Decorrente das resoluções do Habitat I, em 1978, foi a decisão de criar, no âmbito das Nações Unidas, uma Comissão para Assentamentos Humanos (CHS) e seu Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS), que inicialmente seriam implementados na Universidade British Columbia em Vancouver no Canadá, denominado *University of British Columbia Center for Human Settlements* (UBC-CHS). No entanto, como a ideia era estimular de modo articulado a cooperação e coordenação entre os assentamentos humanos e o meio ambiente no âmbito das Nações Unidas, ainda em 1978 a sede do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (*United Nations Centre on Human Settlements* – UNCHS) foi deslocada para Nairóbi, Quênia, onde estava localizada a sede da UNEP (ibidem). Carmo (2004) enfatiza que o principal objetivo do UNCHS era manter uma discussão permanente sobre os assuntos relacionados a assentamentos humanos, assessorando e financiando projetos habitacionais ligados ao setor urbano.

¹⁵ No início dos anos de 1980 essa postura sofre uma revisão, o que leva a uma aproximação já naquela ocasião das questões posteriormente discutidas sobre o desenvolvimento sustentável. Estabelece-se a partir de então uma relação entre pessoas, assentamentos humanos e desenvolvimento sustentável, identificando como chave as intervenções técnicas em áreas como planejamento estrutural, água e políticas de saneamento, energia e transporte urbano.

De acordo com Wilhelm ¹⁶, a primeira Conferência tinha uma visão urbana reduzida, dando menor importância às cidades, sendo que para a ONU, os problemas decorrentes da intensa urbanização concentravam-se nos países subdesenvolvidos, principalmente nos países africanos, uma vez que a urbanização da América Latina já se encontrava em fase de consolidação, apesar dos crescentes problemas das metrópoles latino-americanas. Para ele, com o fim do colonialismo na década de 1960, a África surgia como um problema das Nações Unidas e não dos países colonizadores, uma vez que nem todos esses países tornaram-se autônomos. A escolha de Nairóbi 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 25% da receita das Nações Unidas provinham daquele país.

Cinco anos depois da segunda Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos, realizada em 1996, em Istambul (Habitat II), a Assembleia Geral reuniu-se no evento denominado Istambul + 5, realizado em Nova York, e rediscutiu o status e o papel do UNCHS. No ano seguinte, em 2002, baseado em resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas o UNCHS passou de **Agência** para **Programa** no âmbito da ONU, criando-se assim a possibilidade de constituição e gerenciamento de fundos que viabilizem a resolução de problemas, que há muito deveriam ser solucionados (ANTONUCCI et al, 2009).

O novo status do UN-HABITAT reflete mudança quanto aos interlocutores, que anteriormente resumiam-se aos representantes de Estados-nação e agora incorpora múltiplos atores sociais. Segundo Raquel Rolnik e Nelson Saule Jr. (1996), há um deslocamento da postura assistencialista para a uma ação que privilegia a cooperação com programas e projetos urbanos voltados para promover o fortalecimento da gestão local. Conseqüentemente, o conselho administrativo do UN-HABITAT reuniu-se bianualmente, definindo a

¹⁶ Conforme entrevista concedida pelo arquiteto Jorge Wilhelm.

oportunidade e a pauta do Fórum Urbano Mundial (*World Urban Forum – WUF*) realizado nos anos subseqüentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Atualmente, o programa UN-HABITAT concebe e promove ações no sentido de auxiliar as decisões políticas dos governantes e comunidades locais a enfrentar as questões urbanas e encontrar soluções exeqüíveis e duradouras.

Sua organização é descrita nos seguintes documentos: *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos, Agenda Habitat, Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, Declaração sobre Cidades e Outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio e Resolução 56/206*.

Atualmente o trabalho do UN-HABITAT está diretamente relacionado com a Declaração do Milênio (*United Nations Millennium Declaration*), particularmente as metas dos Estados - Membros para melhorar a vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favela até o ano 2020.

A visão estratégica do UN-HABITAT está ancorada em quatro itens visando atingir a meta de *Cities without Slums*: normas legais globais, análise de informações, campo de testes de soluções e de financiamento¹⁷.

As atividades do UN-HABITAT – como vêm ocorrendo nas últimas décadas - a seqüência dos Fóruns Urbanos Mundiais tem mostrado ser um âmbito profícuo para tratar essas questões, que ainda vão merecer muita atenção. Sobretudo, num contexto histórico de aceleradas mudanças paradigmáticas que deslocam o papel desenvolvimentista do Estado Nacional para outras premissas alocadas em formas de governança participativa e sustentabilidade urbana, o UN-HABITAT tem se mantido como um grande receptáculo de idéias nem sempre convergentes, sobre possibilidades de transformação social diante dos impactos gerados pela globalização da economia, priorizando canais de facilitação e instrumentação para práticas inovadoras. Coerente com a

¹⁷ Desta forma seguem-se as quatro principais funções atribuídas à agência: pesquisa e monitoria, política de desenvolvimento, capacitação e financiamento para habitação e desenvolvimento urbano.

diversidade e a flexibilidade dos enfoques e com o caráter desigual dos problemas urbanos no conjunto dos países membros, reconhece a impossibilidade de elaboração de modelos unívocos, invocando a disposição participativa e alternativas adaptadas às condições locais.

Se na contemporaneidade as cidades representam o lugar central das atividades econômicas e sociais alterando padrões de relações humanas, considera-se o papel do Programa UN-HABITAT e, conseqüentemente dos Fóruns Urbanos Mundiais, estratégico e central, sobretudo porque neste âmbito se estabelece uma discussão contínua sobre os crescentes problemas urbanos articulada à busca de soluções locais. Reconhece-se, portanto, que o UN-HABITAT é atualmente a instância internacional responsável pelo monitoramento dos esforços dos Estados na implementação dos objetivos traçados nos diversos fóruns, em prol de cidades e sociedades mais justas e sustentáveis.

Referências Bibliográficas

- ANTONUCCI, Denise et al. (2009). UN-HABITAT: das declarações aos compromissos. São Paulo: Romano Guerra Ed.
- CASELLA, Paulo Borba (2005). ONU pós-Kelsen. In MERCADANTE, Araminta & MAGALHÃES, José Carlos (Org.). Reflexões sobre os 60 anos da ONU, p. 13-64. Ijuí: Editora Ijuí.
- FELDBERG, Samuel (2006). ONU 60 anos: considerações sobre seu poder. In RODRIGUES, Thiago e MELO ROMÃO, Wagner de (Orgs.), p.101-114. ONU no século XXI: Perspectivas. São Paulo: Desatino.
- GROS, Frédéric (2007). Fim da Guerra Clássica – novos estados de violência. In Seminário Mutações: novas Configurações do mundo. Rio de Janeiro: Artepensamento.
- HERDY, R. “Desafios à Universalização dos Direitos Humanos”, in FOLMANN, M. e ANNONI, D. (2009). “Direitos Humanos – Os 60 Anos da Declaração Universal da ONU”. Curitiba: Juruá Editora.
- MAGNOLI, Demétrio (2006). A ONU e o sistema internacional. In RODRIGUES, Thiago e MELO ROMÃO, Wagner de (orgs.), 89-100. ONU no século XXI: Perspectivas. São Paulo: Desatino.

MEADOWS, Dennis L. et al. (1973). Limites do Crescimento São Paulo: Ed. Perspectiva.

MERCADANTE, Araminta & MAGALHÃES, José Carlos (Org.) (2005). Reflexões sobre os 60 anos da ONU. Ijuí: Ed.Ijuí.

OBERLANDER, H. Peter (2006) Living history – a personal look at the conferences and resolutions that led to the creation of UN-HABITAT. In Habitat Debate. 30 + dreams and reality. Vancouver Special Edition. Vancouver, Jun 2006, vol. 12 nº 2, p. 4-5. Nairobi: UN-HABITAT.

PIOVESAN, F. “*Proteção dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e do Direito à Alimentação: Mecanismos Nacionais e Internacionais*”, in FOLMANN, M. e ANNONI, D. (2009). “Direitos Humanos – Os 60 Anos da Declaração Universal da ONU”. Curitiba: Juruá Editora.

RODRIGUES, Thiago e MELO ROMÃO, Wagner de (Orgs.) (2006). ONU no século XXI: Perspectivas. São Paulo: Desatino.

WILHEIM, Jorge (1998) O caminho de Istambul. Memórias de uma conferência da ONU. Rio de Janeiro. Paz e Terra.

Sítio

http://www.onu-brasil.org.br/conheca_onu.php

As Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (1976 e 1996) e a Urbanização Mundial: contexto e perspectivas

Angélica A. T. Benatti Alvim

Denise Antonucci

A urbanização torna-se um fenômeno mundial a partir da segunda Grande Guerra e, conseqüentemente, os efeitos decorrentes deste processo se tornam visíveis. No final da década de 1960, aumentam consideravelmente as preocupações relacionadas à intensa degradação urbana e ambiental. O panorama geral da situação dos assentamentos humanos agrava-se em decorrência do processo vertiginoso de urbanização das diversas regiões do mundo.

Na década de 1970, um conjunto de conferências em escala mundial, organizadas pela ONU irá discutir os crescentes problemas urbanos e ambientais. Neste contexto são realizadas a I Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos em 1976, em Vancouver no Canadá e a II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em 1996, sediada em Istambul na Turquia, cujos enfoques centrais são os problemas relacionados ao habitat urbano.

Embora as duas conferências busquem soluções para os graves problemas que afetam os assentamentos humanos, suas estratégias e proposições ora se diferenciam em alguns pontos, em função dos contextos históricos em cada época, ora são convergentes, ante o processo em que se inserem. Enquanto a Declaração de Vancouver, documento resultante da I Conferência propôs um conjunto de recomendações a serem aplicadas nos assentamentos humanos, calcado em um estado nacional forte e centralizador, vinte anos depois, os representantes dos diversos países do mundo no Habitat II buscam a implementação de ações e medidas concretas envolvendo a participação da sociedade civil e soluções de caráter local.

A partir das análises dos documentos oficiais dos respectivos eventos, das características de suas constituições e da avaliação das suas repercussões, busca-se entender, neste artigo, as divergências e semelhanças entre os posicionamentos das Conferências UN-HABITAT adotados em cada período sobre importantes temas que envolvem os assentamentos humanos, principalmente aqueles que se relacionam diretamente ao processo de urbanização.

Um breve panorama da urbanização mundial a partir dos anos de 1950

Durante o curso da história, a urbanização tem sido associada ao progresso econômico e social, à promoção da alfabetização e educação, à melhoria do estado geral de saúde, maior acesso a serviços sociais, e à participação cultural, política e religiosa. Entretanto, o crescimento das cidades traz mudanças sociais, econômicas e ambientais que ultrapassam os seus limites físicos (FERNANDES, 2003) distanciando-se, na maioria das vezes, da noção de progresso e bem estar social.

Embora o crescimento da população urbana mundial tenha sido bastante expressivo a partir de meados do século XIX, por ocasião da Revolução Industrial ocorrida na Europa, particularmente na Inglaterra, é a partir de 1950, que a urbanização mundial - e seus problemas - acentua-se significativamente e, atualmente, ganham dimensões que soam alarmantes, principalmente nos países denominados de Terceiro Mundo¹⁸ ou “em desenvolvimento”, como ficaram conhecidos mais tarde.

Após a Segunda Guerra Mundial, as transformações da economia mundial, baseada na expansão do sistema capitalista e tendo como pressuposto a disseminação da industrialização, vão influenciar decisivamente a urbanização

¹⁸ O termo "Terceiro Mundo" teve origem na Guerra Fria, a fim de definir os países que eram não-alinhados ou neutros para as duas importantes forças mundiais: a OTAN (representando o capitalismo e os países de Primeiro Mundo) e a União Soviética (que representava o comunismo e os países de Segundo Mundo). O termo designa nações de economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento, aplicando-se na ocasião às nações pobres da América Latina, da África e da Ásia. Após o fim da União Soviética, em 1991, o termo foi sendo modificado para “países em desenvolvimento”. Nota-se, que os relatórios produzidos pelo UNCHS ou UN-HABITAT utiliza países em desenvolvimento contra países industrializados. A partir de meados da década de 1990, o termo é substituído por: países em desenvolvimento e ou regiões em desenvolvimento. De um modo geral, neste trabalho procurar-se-á utilizar a expressão mais recente, independente do período da análise. No entanto, quando necessário procurar-se-á respeitar a forma colocada pelo autor referenciado.

de centros localizados nestas regiões do mundo. Gomes, Silva e Silva (2003) apontam que a recessão competitiva dos países centrais, decorrente da crise do Fordismo, pós 1960, propiciou a liberação de créditos para os países em desenvolvimento investirem em infraestrutura, modernização e indústria, emergindo assim a oportunidade para a intensificação da industrialização, entrada das grandes empresas transnacionais, considerando-se a necessidade de expansão dos mercados e a procura por insumos e mão-de-obra barata.

Para Harvey (1992) a industrialização dos países do Terceiro Mundo foi decorrente dos interesses dos países desenvolvidos, principalmente dos Estados Unidos, com suas economias recuperadas no pós-guerra, que buscaram expandir os domínios de suas produções e mercados de consumo. Como reflexo da industrialização que se intensifica a partir de então, os nexos econômicos e urbanos tornam-se correlatos. As inovações econômicas e sociais se associam à revolução demográfica, ao êxodo rural e à integração do território pelos transportes e comunicações. Crescem cidades de todos os tipos nos diversos países do mundo principalmente na América Latina, África e Ásia. Nesse contexto, a população urbana mundial aumenta num processo combinado entre industrialização e conseqüente modernização das atividades terciárias de alguns centros por um lado, e mecanização e modernização da agricultura, de outro.

Entre 1950 e 1975, dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (1994 apud UNCHS, 1996) apontam uma urbanização bastante expressiva. Nota-se que a população urbana mundial neste período mais do que dobrou: de 738 milhões em 1950 aumentou para 1,5 bilhões de habitantes, em 1975. O crescimento da população urbana aumenta para 34% em relação à população total, com 13,1% deste total vivendo nos centros acima de 100 mil habitantes.

Embora a taxa média de urbanização mundial tenha aumentado de 29,3% em 1950 para 37,7%; em 1975, o crescimento urbano mundial se dá com maior expressão nos países considerados “em desenvolvimento”. Neste período a população urbana destes países aumentou cerca de três vezes: em 1950 aproximadamente 17 % da população mundial (cerca de 286 milhões de habitantes) residiam em áreas urbanas; em 1975, cerca de 26% da população

total passam a residir nos centros urbanos (785 milhões de habitantes). Do conjunto de regiões que integram os países em desenvolvimento, destacam-se a América Latina e Caribe cuja taxa de urbanização que em 1950 representava 41%, em 1975 passa a ser de 61% e o Norte da África e Oriente Médio que experimentaram uma intensificação da urbanização de 26% em 1950 para 45% em 1975. Por outro lado, nos países considerados desenvolvidos o crescimento da população urbana mostrou-se mais consolidado. A taxa de urbanização que já era de 54%, no início da década de 1950, aumenta para quase 70% em meados dos anos de 1970 (ibidem).

A rápida urbanização e, conseqüente metropolização, característica principal deste período, localiza-se principalmente nas cidades onde foram instaladas as bases da expansão da atividade industrial, com especial destaque às cidades da América Latina. Entre 1965 e 1975 dados do PNUD (ibidem) indicam que algumas cidades apresentaram taxas anuais de crescimento bastante elevadas da população urbana, com destaque para a área metropolitana da Cidade do México (México) com taxa de 4,9% ao ano e uma população total em 1975 de 11,31 milhões de habitantes e para Região Metropolitana São Paulo (Brasil), com uma taxa de 4,8% ao ano e uma população de cerca de 10 milhões de habitantes em meados dos anos de 1970.

Na década de 1990, o relatório do UN-HABITAT (2006) que apresenta a situação das principais cidades do mundo destaca diferenças importantes entre as taxa de urbanização dos países localizados nas regiões desenvolvidas ou industrializadas e os países localizados nas “regiões em desenvolvimento”, apontando para um cenário de urbanização consolidada do primeiro bloco de países contra uma urbanização ainda incipiente do segundo: 74,4% contra 34,8%, respectivamente. No entanto, este mesmo documento evidencia uma preocupação latente com a acelerada urbanização¹⁹ de vários países em desenvolvimento quando comparada às décadas anteriores. Tanto a América

¹⁹ Nota-se nos relatórios produzidos pelo UN-HABITAT, a partir dos anos de 2000, uma importante alteração do uso do termo países industrializados para regiões desenvolvidas, e países em desenvolvimento para regiões em desenvolvimento. Tanto a dissociação da industrialização do desenvolvimento quanto à utilização do termo região indica a incorporação das mudanças de paradigmas ocorridas a partir da década de 1990.

Latina e Caribe quanto a Ásia Ocidental (sem considerar a China) ²⁰ apresentavam, nesta ocasião, taxas de urbanização acima de 70%, seguidos pela Ásia Oriental com uma taxa de 62,6% e a África Setentrional com 52,0% da população total vivendo nas cidades.

O Relatório sobre a Situação da População Mundial em 2007, do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA, 2007), resgatou o debate sobre o processo de urbanização no mundo sob à luz de novas preocupações e desafios globais. Não por acaso, a discussão concentra-se em torno dos países “em desenvolvimento”, uma vez que segundo estimativas da ONU, pela primeira vez o mundo teria, ainda na metade da primeira década do novo milênio, mais da metade da população mundial residindo em áreas classificadas como urbanas associadas a uma crescente urbanização destes países, combinadas às elevadas taxas de pobreza.

Se num primeiro momento foi a Europa e a América do Norte que experimentaram uma concentração intensa da população no meio urbano, seguidas a partir da década de 1950 pela América Latina e Caribe, nesse início do século XXI o fenômeno se dissemina para os países da Ásia e África. A migração rural-urbana, a reclassificação de áreas rurais para áreas urbanas e o crescimento vegetativo da população urbana são os principais fatores que na atualidade determinam o intenso crescimento das taxas de urbanização desses continentes.

O ano de 2007 marcou um momento crucial para a história da urbanização mundial quando dados da ONU (UN-HABITAT 2007) apontaram que mais da metade dos 6,7 bilhões de habitantes do planeta estavam vivendo em áreas consideradas como ‘urbanas’. Para Tibajuka (2008)²¹, em entrevista para o jornal O Estado de São Paulo, “isso poderia ser motivo para comemoração, já que as cidades são centros de criatividade e desenvolvimento econômico [...]”.

²⁰ Quando se inclui a China, a taxa de urbanização da Ásia Ocidental decresce para 27,4% em função do enorme contingente populacional daquele país que na ocasião vivia na área rural. Fonte: UN-HABITAT, 2006.

²¹ <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,onu-cobra-atencao-tambem-a-criese-habitacional,264438,0.htm>

Entretanto ela adverte que “[...] 1 em cada 3 de seus moradores vivem em favelas - algo como 1 bilhão de pessoas - e 90% estão localizados em países em desenvolvimento”.

Na mesma entrevista, Tibaijuka (ibidem) aponta quais as principais regiões do mundo onde se concentra a pobreza:

Na África subsaariana a taxa de crescimento urbano e das favelas é praticamente igual: 4,58% e 4,53% ao ano. Ao lado da Ásia, os dois continentes absorverão 60% do crescimento urbano. Já na América do Sul, onde a urbanização parece estável, o desafio é vencer desigualdades. De acordo com pesquisas do UN-HABITAT, os ricos ficam com fatia do PIB de 4 a 10 vezes maior que a dos pobres, que sofrem com falta de acesso a habitação, saneamento, educação e saúde e, assim, ficam presos num ciclo de pobreza que afeta o desenvolvimento do país.

Nesses países, parte da população urbana atualmente vive em condições precárias e inadequadas com problemas sérios que desafiamos gestores das cidades entre eles: crescimento urbano desordenado, uso impróprio do solo, expansão de assentamentos irregulares, insegurança quanto à posse da terra, serviços e infra-estrutura inadequados, falta de equipamentos de saúde e educação, aumento dos congestionamentos de trânsito e da poluição, ausência de áreas verdes, saneamento básico inadequado, crescente desigualdade entre ricos e pobres, aumento do contingente de desabrigados, insegurança e altos índices de criminalidade, e aumento da vulnerabilidade. Aliado a isso, a ausência de planejamento e capacidade de gestão, a falta de investimentos e tecnologia, mobilização insuficiente e alocação inapropriada de recursos financeiros, além de poucas oportunidades sociais e econômicas da população são fatores que contribuem para o agravamento destes problemas.

No contexto de intensa urbanização mundial dos últimos 30 anos do século XX, e nas perspectivas que já se apontavam para o cenário de crescimento urbano deflagrado no século XXI é que se inserem as duas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – o Habitat I e Habitat II, cujos resultados serão a seguir sintetizados.

HABITAT I, Vancouver, 1976

A primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, conhecida como Habitat I, ocorreu em 1976, na cidade de Vancouver, Canadá.

Naquela ocasião, argumentava-se que os problemas relacionados à precariedade da urbanização então crescente eram decorrentes da falta de acesso a recursos econômicos e a um desequilíbrio entre regiões, principalmente entre as regiões urbanas e as rurais. Especialmente nos países considerados em desenvolvimento, o crescimento da população urbana vinha sendo determinado pelo intenso êxodo da população rural que viam nas cidades as novas oportunidades de emprego e sobrevivência.

Segundo Daniel Biau (2006), os principais organizadores do Habitat I acreditavam que somente um governo centralizado, forte e contínuo poderia redistribuir os recursos de forma racional entre áreas urbanas e rurais, permitindo diminuir o desequilíbrio regional e resolver os crescentes problemas urbanos que estavam então emergindo. No discurso de abertura do Habitat I, o então secretário geral das Nações Unidas, Kurt Waldheim, afirmou que a grande maioria da população dos países em desenvolvimento vivia em condições precárias de moradia. Desenvolvendo o argumento, Enrique Peñalosa, secretário-geral da conferência, especificou que a moradia precária era uma questão paradigmática que se defrontava com dois processos distintos: por um lado, era fruto de um crescimento urbano mundial caótico que implicava graves desequilíbrios; por outro, as ações organizadas para atender a necessidade das comunidades locais estavam desarticuladas de um planejamento global (Ibidem, p. 16, tradução livre). Ambos os posicionamentos já deixavam transparecer a tônica dos documentos resultantes deste encontro: a explícita valorização do planejamento em escala nacional sob a égide de um Estado regulador, dispendo de aparatos institucionais consolidados.

Os dois documentos resultantes do Habitat I — *a Declaração de Vancouver* e o *Plano de Ação de Vancouver* — traçam recomendações para as ações nacionais e cooperações internacionais atribuindo total responsabilidade aos

governos nacionais na elaboração e implementação de estratégias espaciais e políticas direcionadas ao atendimento das populações vulneráveis.

Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos

A *Declaração de Vancouver* subdivide-se em três partes principais: Preâmbulo; Princípios Gerais; Recomendações para Ações Nacionais.

Em seu preâmbulo enfatiza-se a necessidade da cooperação internacional que deve ser desenvolvida com o intuito de buscar soluções para os problemas do mundo e criar uma comunidade internacional baseada em “igualdade, justiça e solidariedade” (UNCHS, 1976a, p. 1). Considerando que as condições dos assentamentos humanos determinam fortemente a qualidade de vida, a melhoria destes passa a ser um pré-requisito para a satisfação das necessidades básicas, como emprego, moradia, serviços de saúde, educação e recreação. Segundo o documento, os problemas dos assentamentos humanos não são isolados dos problemas sociais e do desenvolvimento das nações e as circunstâncias de vida da maioria dos habitantes do meio urbano são inaceitáveis, particularmente nos países em desenvolvimento, onde estas condições são agravadas pelo desenvolvimento econômico desigual; tendo como consequência a degradação social e ambiental; processos de urbanização descontrolados; atrasos no setor rural; dispersão dos assentamentos rurais e migração involuntária. A pobreza é um fenômeno localizado nas cidades, mas, proveniente das áreas rurais.

A Declaração estabelece 19 **princípios gerais** (Boxe 1) destacando aqueles que se voltam para a melhoria da qualidade de vida por meio de distribuição mais equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico. O planejamento urbano e regional, a regulação do uso da terra, a proteção do meio ambiente, a importância do atendimento às necessidades das mulheres e dos jovens e, em especial, o atendimento às populações afetadas por desastres naturais e ou sociais, são pontos fundamentais do documento.

Com base em um Estado forte e centralizador, o documento atribui-lhe a total responsabilidade de reversão deste quadro, aonde predomina um desequilíbrio urbano-rural, com tendências de agravamento das precárias condições dos assentamentos humanos, particularmente dos países em desenvolvimento. Advoga-se pela melhoria da qualidade de vida das populações com a distribuição mais eqüitativa do uso de terra e seus benefícios, pelo planejamento e regulação do desenvolvimento, protegendo o ambiente, as mulheres, a juventude e as pessoas consideradas desfavorecidas, além de integrar e reabilitar os povos deslocados por catástrofes naturais e/ou provocadas pela ação humana (BIAU, Daniel. Op. cit., tradução livre).

O desenvolvimento econômico é a peça fundamental na melhoria da qualidade de vida, sendo que especial atenção deveria ser dada às rápidas transformações ocorridas na economia dos países em desenvolvimento, prioritariamente entre os desequilíbrios estabelecidos entre o setor primário e o setor secundário, particularmente ao desenvolvimento industrial. O desenvolvimento econômico prioriza o setor rural, seguido pelo incentivo ao desenvolvimento industrial.

Os princípios gerais valorizam soberania do Estado nacional sobre a sua riqueza, os seus recursos naturais, seus valores culturais e as suas atividades econômicas.

Tem-se como desafio o estabelecimento de um mundo economicamente justo e igualitário que carece de mudanças em áreas de interesse internacional. Tratava-se já naquela ocasião de estabelecer uma “Nova Ordem Econômica Internacional” tornando-se imprescindível perseguir metas que envolviam a elaboração de políticas efetivas e estratégias de planejamento adaptadas às condições locais; o estabelecimento de assentamentos mais eficientes considerando todas as necessidades humanas; a implementação de possibilidades de participação popular; a utilização conjunta de ciência, tecnologia e financiamentos internacionais, na formulação e implementação dos programas de assentamentos; a utilização dos mais eficientes meios de comunicação para adquirir informação sobre as experiências internacionais no

campo dos assentamentos humanos; o estabelecimento de laços de cooperação internacional, assim como regionais; a criação de condições para a atividade econômico-social, acarretando, portanto, melhores condições de vida.

Para Caiado (1996), o capítulo dos princípios gerais da Resolução Final do Habitat I é o conceito norteador das Conferências Mundiais sobre Assentamentos Humanos ao enunciar que:

[...] a melhoria da qualidade de vida para toda a população começa com a satisfação das necessidades básicas de alimentação, habitação, saneamento, emprego, saúde, educação, instrução e seguridade social; deve ser destituída de todo o tipo de discriminação, como por exemplo, de raça, cor, sexo, língua, religião, ideologia, nacionalidade, origem social ou outra causa, e estar sustentada na liberdade, dignidade e justiça social (Ibidem, p. 114).

Boxe 1 - Declaração de Vancouver

Princípios Gerais

1- A melhoria da qualidade de vida dos seres humanos é o primeiro e o mais importante objetivo de toda política de assentamento humano. Essas políticas devem facilitar a rápida e constante melhoria na qualidade de vida de todas as pessoas, começando pela satisfação das necessidades básicas de alimentação, abrigo, água limpa, emprego, saúde, educação, treinamento, segurança social sem nenhuma discriminação quanto a raça, cor, sexo, língua, religião, ideologia, origem nacional ou social ou de outra causa, em uma estrutura de liberdade, dignidade e justiça social.

2- Na aspiração de alcançar tal objetivo, prioridade deve ser dada às necessidades das pessoas mais desfavorecidas.

3- O desenvolvimento econômico deve levar à melhoria da qualidade das necessidades humanas e possui um significado preciso em direção ao alcance de uma melhor qualidade de vida, comprovando que isso contribui para uma distribuição mais equitativa dos benefícios dentre as pessoas e nações. Nesse contexto, particular atenção deve ser dada às rápidas transformações nos países em desenvolvimento, primeiramente para o desenvolvimento primário, depois para as atividades de desenvolvimento secundário e particularmente ao desenvolvimento industrial.

4- Dignidade humana, exercício da livre escolha e o completo bem-estar são direitos básicos que devem ser assegurados em toda sociedade. É, assim, o dever de todas as pessoas e Governos unirem-se na luta contra qualquer forma de colonialismo, agressão ou ocupação estrangeira, dominação, apartheid, e todas as formas de racismo ou de discriminação racial a que se referem as resoluções adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas.

5. O estabelecimento de assentamentos em territórios ocupados a força é ilegal. É condenado pela comunidade internacional. Entretanto, ações contra o estabelecimento de tais assentamentos ainda devem ser tomadas.

6. O direito de livre movimentação e o direito de cada indivíduo de escolher o local de seu assentamento nos domínios de seu próprio país deve ser reconhecido e resguardado.

7. Todo Estado tem soberania e direitos inalienáveis de escolher seu sistema econômico, bem como seu sistema político, social e cultural, em concordância com a vontade de seu povo, sem interferências, coerção ou ameaça externa de qualquer tipo.

8. Todo Estado tem o direito de exercer o pleno e permanente exercício de soberania sobre suas riquezas, recursos naturais e atividades econômicas, adotando as medidas necessárias para o planejamento e o gerenciamento de seus recursos, provendo proteção, preservação e o aprimoramento de seu meio ambiente.

9. Todo país deve ter o direito de ser o soberano herdeiro de seus próprios valores culturais criados através de sua história, e tem o dever de preservá-los como parte integral da herança cultural da humanidade.

10. Terra é um dos elementos fundamentais nos assentamentos humanos. Todo Estado tem o direito de tomar as medidas necessárias para manter sob o controle público o uso, a posse, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem o direito de planejar e regular o uso do solo, que é um dos seus recursos mais importantes, de maneira que o crescimento dos centros populacionais, tanto urbanos quanto rurais, sejam baseados em um plano de uso de terras compreensível. Essas medidas devem assegurar que se atinjam os objetivos básicos de reforma social e econômica para cada país, em conformidade com seu sistema de posses e legislação nacional.

11. As nações precisam evitar a poluição da biosfera e dos oceanos e devem unirem-se no esforço de liquidar com a exploração irracional de todos os recursos ambientais, sejam eles não-renováveis ou renováveis no longo prazo. O meio ambiente é a herança comum da humanidade e sua proteção é responsabilidade de toda a comunidade internacional. Todos os atos das nações e das pessoas devem, então, ser inspirados por um profundo respeito pela proteção dos recursos ambientais do qual depende a vida.

12. O desperdício e o mau uso dos recursos na guerra e na força do exército devem ser evitados. Todos os países devem estabelecer um comprometimento firme em promover o desarmamento geral e completo, sob rígido e efetivo controle internacional, em especial no campo do desarmamento nuclear. Parte dos recursos assim liberados deve ser utilizada para alcançar uma melhor qualidade de vida para a humanidade, e particularmente para os povos dos países em desenvolvimento.

13. Todas as pessoas têm o direito e o dever de participar, individual e coletivamente, na elaboração e na implementação das políticas e dos programas de seus assentamentos humanos.

14. Para atingir o progresso universal na qualidade de vida, uma estrutura justa e balanceada de relações econômicas entre os estados deve ser promovida. É, então, essencial se implantar urgentemente uma Nova Ordem Econômica Internacional, baseada na Declaração e Programa de Ação aprovado pela Assembléia Geral e sua sexta sessão especial e na Carta de Direitos e Deveres Econômicos dos Estados.

15. A mais alta prioridade deve ser dada à reabilitação dos expulsos e sem-teto que foram desalojados por catástrofes naturais ou feitas pelo homem, e especialmente por atos de agressão estrangeira. No último caso, todos os países têm o dever de cooperar plenamente a

fim de garantir que as partes envolvidas permitam o retorno das pessoas desalojadas para seus lares e para dar a elas o direito de posse e de aproveitar suas posses e seus pertences sem interferências.

16. Assentamentos históricos, monumentos e outros itens de herança nacional, incluindo herança religiosa, devem ser salvaguardados contra quaisquer atos de agressão ou abuso pelo Poder ocupante.

17. Todo Estado tem o direito soberano de mandar e de exercer o controle efetivo sobre os investimentos estrangeiros, incluindo corporações transnacionais – dentro da jurisdição nacional, a qual afeta direta ou indiretamente os programas de assentamento humano.

18. Todos os países, particularmente os países em desenvolvimento, devem criar condições que tornem possível a completa integração de mulheres e jovens nas atividades políticas, econômicas e sociais, principalmente no planejamento e na implementação de propostas de assentamento humano e em todas as atividades associadas, com base em direitos iguais de maneira a alcançar uma eficiente e plena utilização de recursos humanos disponíveis, levando em consideração que as mulheres constituem metade da população mundial.

19. Cooperação internacional é um objetivo e um dever comum de todos os Estados, e os esforços necessários devem, então, ser feitos para acelerar o desenvolvimento social e econômico dos países em desenvolvimento, dentro de uma moldura de condições externas favoráveis e que são compatíveis com suas necessidades e aspirações, contendo o respeito obrigatório de equivalência soberana de todos os Estados.

UNCHS (1976a). Vancouver declaration on human settlements, p. 4-6. (tradução livre).

As diretrizes de ação presentes no documento definem vários aspectos da política dos assentamentos. O foco está numa nova relação entre áreas rurais e urbanas – buscando integração harmoniosa e redução das disparidades sociais – e em uma urbanização com padrões mínimos de qualidade, que sejam progressivos e contem com a participação efetiva da comunidade.

Plano de Ação de Vancouver 1976

O **Plano de Ação**, aprovado pelos países participantes e, posteriormente reconfirmado no âmbito da *Agenda Habitat*, elaborado na II Conferência realizada em Istambul, em 1996, tinha o intuito de orientar as **Ações Nacionais** a partir de um conjunto de 64 recomendações para ação foram agrupadas em Políticas e Estratégias de Assentamentos; Planejamento dos Assentamentos;

Habituação, Infraestrutura e Serviços; Terra; Participação Pública; Instituições e Gerenciamento.

A seção **Políticas e Estratégias de Assentamentos** (UNCHS, 1976b, p. 2) Enfatiza que todos os países devem estabelecer em caráter de urgência uma política nacional de assentamentos englobando a distribuição da população e das atividades econômicas e sociais de modo equilibrado no território nacional e articulada à disponibilidade de recursos financeiros. Portanto, os governos nacionais tinham como desafio, naquela ocasião, implementar estratégias que mobilizassem recursos ainda não disponíveis, fato colocado como uma oportunidade de mudar o meio ambiente, gerar novas atividades e empregos. Recomendava-se aos governos que as condições dos assentamentos humanos deveriam ser parte de um processo de monitoração e avaliação contínua.

Em seguida, na seção **Planejamento dos Assentamentos**, embora se reconheça que o planejamento deve ser realizado a partir de contexto nacional com certa hierarquia entre os níveis de governo, o documento enfatiza que deve ser priorizado um processo econômico social dinâmico que envolva todas as escalas em forma de rede – nacional, regional e local – refletindo prioridades e valores próprios, recursos reais e potenciais de cada local. A região é considerada a unidade central de planejamento – uma unidade menor que o território nacional e maior que o local, podendo articular diferentes escalas, bem como as áreas urbanas às rurais.

Formas distintas e combinadas de planejamento são recomendadas para todas as modalidades de assentamentos (rurais, locais, áreas de expansão urbana, novos assentamentos, bairros ou unidades de vizinhança, assentamentos temporários ou nômades, áreas metropolitana). Interessante notar que embora nesta seção o Plano de Ação defenda a visão de um planejamento integrado entre as distintas escalas, recomenda-se o planejamento individual de cada assentamento, reconhecendo naquele momento a importância de um planejamento voltado para o contexto local da população, de suas atividades sociais e econômicas e recursos físicos territoriais disponíveis. Cada plano

deveria ter um escopo diferenciado de acordo com as especificidades locais, sendo que alguns poderiam implementar um processo de renovação, outros a reabilitação, integração das áreas periféricas aos centros urbanos, ou mesmo novas modalidades de planejamento ou atuação. No âmbito destas modalidades, advoga-se que o planejamento das áreas rurais, por exemplo, deva estimular suas instituições econômicas e sociais de acordo com suas características, melhorar as condições gerais de vida da população e, assim, superar as desvantagens da dispersão da população no território. O documento reconhece que nos países em desenvolvimento a maioria da população vivia ainda nas áreas rurais, sendo necessário definir estratégias que reduzissem os movimentos migratórios entre cidade campo, criando condições de manter esta população em seu local de origem. No outro extremo, para o planejamento das áreas metropolitanas o principal objetivo seria o de garantir o acesso integrado sobre todo o território e funções principais da metrópole. Do mesmo modo, tem-se como diretriz o planejamento das áreas de expansão urbana dentro de um contexto regional, inserida em processo de renovação urbana para alcançar condições semelhantes de vida das áreas antigas. Reforça-se a atenção aos planos de assentamentos que tenham o propósito de prevenir desastres naturais ou provocados pela ação humana.

Em relação ao tema **Habitação, Infraestrutura e Serviços**, importante seção do documento, um conjunto de recomendações fundamentais valoriza as interfaces entre estes três elementos considerados centrais no contexto dos assentamentos humanos. O abrigo ou habitação (diferentes tipologias), e as redes de infraestrutura constituem-se os componentes físicos do assentamento humano essenciais à sua existência, enquanto os serviços constituem-se em elementos básicos fundamentais à melhoria da qualidade das condições sociais e de vida da comunidade. Abrigos conectados às infraestruturas e provisão de serviços determinam as características individuais de cada assentamento e, ao mesmo tempo, permitem interconexão entre as redes no âmbito de diferentes escalas. A qualidade do assentamento depende fundamentalmente da qualidade destes elementos (Ibidem).

Entre as ações prioritárias identificadas estão, segundo Biau (op. cit, p. 16.): "assegurar o direito da posse da terra para estabelecimentos não planejados e fornecer locais e serviços especificamente para a construção pelo setor informal". Recomendações também são feitas para o desenvolvimento de políticas nacionais de habitação que deveriam fornecer a terra, a prestação de serviços e a manutenção das habitações, subsidiada parcial ou totalmente, com alternativas de aluguel disponível ou promovendo a autoconstrução; e para as políticas de infraestrutura que deveriam fixar preço para melhorar a equidade no acesso, minimizar o impacto ambiental, priorizar o acesso à água e à eliminação de doenças, favorecer o transporte maciço e a eficiência energética. Por fim, recomenda-se que o planejamento em todas as escalas deva ser parte de um processo contínuo que requer coordenação, monitoramento, avaliação e revisão em diferentes níveis e funções com contínuo *feedback* para a população afetada (UNCHS, 1976b).

Sobre a **Terra**, a sessão sinaliza logo em seu preâmbulo que a terra é um recurso essencial aos assentamentos humanos e não pode ficar sujeita aos controles individuais, às pressões e às ineficiências do mercado. A posse da terra nas mãos de poucos proprietários é um instrumento de acumulação e concentração de riquezas e contribui para injustiças sociais, podendo se tornar um dos principais obstáculos ao sucesso do planejamento e implementação de propostas de desenvolvimento dos assentamentos humanos. Justiça Social, renovação urbana e desenvolvimento de provisões decentes de habitação para a população podem ser somente alcançados se o uso da terra privilegiar os interesses de toda a sociedade (ibidem). Ou seja, o uso da terra deveria privilegiar os interesses da comunidade, especialmente decisões sobre localizações de atividades e as especificidades do uso do solo ter efeitos sobre o desenho e a estruturação urbana. O documento enfatiza que o controle público sobre o uso da terra é indispensável como um ativo para a realização e garantia dos objetivos de longo prazo das políticas e estratégias de assentamentos humanos. Para efetivamente exercer tal controle, recomenda-se que as autoridades públicas tenham um conhecimento detalhado dos padrões correntes de uso e posse da terra; legislação apropriada definindo os

limites dos direitos individuais e do interesse público; e instrumentos adequados sejam definidos para medir o valor da terra e transferi-los para a comunidade. Acima de tudo, recomenda-se que os Governos devam ter a vontade política de evoluir ou implementar políticas inovadoras e adequadas de terras urbanas e rurais, como um pilar de seus esforços para melhorar a qualidade de vida das comunidades humanas.

As questões sobre **Participação Pública**, na seção seguinte, se inserem em contexto político onde as tarefas a serem executadas pelo Estado deveriam estar articuladas à mobilização do interesse dos habitantes, evocando um esforço cooperativo entre ambos como pré requisito para a ação efetiva nos assentamentos humanos. Nesse sentido, o documento enfatiza o processo democrático com o máximo de participação a ser concebida de cima para baixo, com o envolvimento de altos escalões do governo na tomada de decisão, ou, de baixo para cima, com o envolvimento direto de habitantes na tomada de decisões e implementação de programas de seus interesses. Importante ressaltar que novas formas de participação procuram ser estimuladas principalmente no sentido de responder às transformações sociais, econômicas e culturais que a sociedade vinha passando, e estabelecer mecanismos de participação popular que contribua para o desenvolvimento da consciência do papel pessoal na transformação da sociedade. O Plano ainda destaca a importância do fluxo de informações entre todos os envolvidos e as bases relacionadas ao entendimento mútuo, confiança e educação.

Por fim, a última seção - **Instituições e Gerenciamento** - destaca a importância de um sistema diversificado de instituições políticas, administrativas e técnicas em diversas escalas, em concordância com a extensão e complexidade de cada assentamento humano, com suas respectivas legislações – claras e específicas - instrumentos e procedimentos formais com vistas à um gerenciamento eficaz. Enfatiza principalmente a necessidade do estabelecimento de instituições nacionais, ministeriais, e em outros níveis apropriados de governo, responsáveis pela formulação e implementação de políticas e estratégias para política de desenvolvimento

nacional, regional e local. O documento ressalta ainda a necessidade de promover novos modelos de instituições de assentamentos que envolvam lideranças e encorajam a participação pública, os quais poderiam variar em complexidade conforme a escala e extensão territorial, desde que incorporassem com maximização os benefícios econômicos. Em suas ações destaca que a formulação de políticas e estratégias de assentamentos humanos eficazes deve requerer consulta, negociação e decisão em todos os níveis, facilitando assim sua concretização, imagem de abrangência nacional com respectiva autoridade. Por fim, as ações recomendadas relacionam-se à concretização de gerenciamento responsável e produtivo que aproveitasse os recursos existentes, as facilidades e a infraestrutura, bem como investisse nos recursos humanos disponíveis como condição fundamental ao processo de desenvolvimento de qualquer assentamento. O documento ressalta como crescente lacuna, tanto dos países industrializados quanto aqueles localizados no então “Terceiro Mundo”, a descontinuidade de mandato em muitas instituições e ausência de recursos colocados efetivamente à disposição para a realização das ações planejadas.

A Declaração de Vancouver mostrou um consenso internacional em relação às políticas públicas acerca dos assentamentos humanos, indicando uma série de medidas a serem postas em prática pelos governos, de forma a garantir uma melhoria progressiva da qualidade de vida e do bem-estar humano (LORENZETTI, 2001, apud CARMO, 2004). Embora, um conjunto de recomendações definidas no âmbito daquele contexto histórico tornou-se obsoleto rapidamente, além de ter sido amplamente criticado, algumas recomendações ainda hoje são consideradas válidas.

HABITAT II, Istambul, 1996

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - Habitat II - estabeleceu diretrizes políticas e compromissos com os governos nacionais, no sentido de melhorar as condições de moradia nas áreas urbanas e rurais, além de instituir como princípio fundamental o direito à habitação adequada. A Conferência reuniu, além de chefes de Estado, prefeitos e outras

autoridades da instância local, reconhecendo o importante papel que desempenham como atores e parceiros dos compromissos almejados e da efetiva implementação de ações.

Além da *Declaração de Istambul para os Assentamentos Humanos*, onde são reafirmados os compromissos assumidos pelos governantes das nações para promover e estender a toda a humanidade melhores padrões de vida, a Habitat II divulgou a *Agenda Habitat*, principal documento político de divulgação da Conferência. Adotada por 171 países participantes do evento, a *Agenda Habitat* contém uma centena de compromissos e 600 recomendações sobre os assentamentos humanos, como um Plano Global de Ação. Cabe ressaltar que a *Agenda Habitat* se articula com outras oriundas de conferências mundiais, convocadas na década precedente, e de convenções mundiais aprovadas no âmbito da Organização das Nações Unidas.

A Conferência teve dois anos de processo preparatório, trabalho que envolveu tanto as delegações e representações oficiais dos Estados-membros das Nações Unidas, auxiliados pelas diferentes Agências e Programas da ONU, como também por um esforço de mobilização internacional, que agregou representantes qualificados de vários segmentos de expressão regional e nacional de instâncias governamentais e da sociedade civil organizada.

Jorge Wilhelm, designado pela ONU para organizar a Conferência, relata que houve nessa atividade preparatória o empenho do *staff* da ONU e de um corpo técnico contratado a fim de produzir programas e propostas para subsidiar os trabalhos da Conferência Habitat II ²².

De início, tinha-se a idéia de uma reunião prévia entre representantes dos países membros, identificados com as questões emergentes do Habitat, fossem países do primeiro ou terceiro mundo; como também a idéia de reunir homens e mulheres, que com diferentes perspectivas pudessem estabelecer uma pautar diferenciada sobre os problemas que deveriam ser discutidos na

²² Entrevista concedida pelo arquiteto Jorge Wilhelm em dezembro de 2007.

Conferência. Afinal, o centro das preocupações que motivavam a realização do Habitat II era o desenvolvimento de homens e mulheres em um meio ambiente saudável e estimulante das potencialidades individuais e coletivas, tendo como pano de fundo o processo de rápida urbanização e de expansão de cidades. Processo esse que vinha se acentuando principalmente nos países do terceiro mundo, e que indicava com a globalização da economia, o distanciamento cada vez maior entre os países pobres e ricos, subdesenvolvidos e desenvolvidos. Na prática, como relembra Wilhelm, as atividades preparatórias ficaram a cargo principalmente das representações de países do terceiro mundo, '*predominantemente formadas por homens*', o que talvez conferisse um enfoque sem a consciência e a abrangência real dos problemas existentes no contexto mundial.

A preparação para Istambul, no entanto, motivou inúmeros eventos - congressos, seminários, reuniões e encontros de trabalho - mundiais, nacionais e regionais, que foram realizados atraindo um grande número de participantes representante da comunidade internacional, dos segmentos governamental - executivos e parlamentares; dos setores empresarial, financeiro, acadêmico e profissional; instituições e organizações não governamentais e comunitárias; e representantes de diversos movimentos sociais.

Como previa a ONU, cada país deveria apresentar com antecedência os seus Relatórios Nacionais, que incluíam diagnósticos, tendências e perspectivas e os planos nacionais de ação, para que esses subsidiassem os documentos da Conferência - a *Agenda* e o Plano Global de Ação. No caso do Brasil, o seu *Relatório Nacional sobre os Assentamentos Humanos* foi encaminhado incompleto, pois apenas a primeira parte fora concluída dentro do prazo estipulado. A proposta de Plano Nacional de Ação, que havia sido preparada pela então Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento, não obteve o consenso dos membros do Governo e da sociedade civil integrantes do Comitê Nacional Preparatório para sua aprovação. Ou seja, a diversidade de visões, problemas e posições políticas foram certamente o signo e o desafio

do Habitat II. Nelson Chaffun publicou uma síntese do relatório (CHAFFUN, 1996) onde afirma que a intensidade e as características da urbanização em todo o mundo geraram dois grandes problemas no final do século XX: a questão urbana e a questão ambiental. O que era novo, na ocasião do Habitat II, é a intensidade do processo de urbanização acompanhado pela degradação ambiental, “resultando em crescente vulnerabilidade das cidades, problema agravado pela intensidade da concentração urbana” (op.cit, p. 18).

Cabe ressaltar então, três fatos importantes: a) pela primeira vez em Conferência Mundial da ONU as autoridades locais foram consideradas como um dos principais grupos de parceiros devido sua responsabilidade para o alcance dos objetivos da Conferência; b) houve grande esforço de mobilização e articulação das associações mundiais e de autoridades locais para participarem unidas e fortalecidas, tanto no processo preparatório e na redação da *Agenda Habitat* quanto na própria Conferência de Istambul; e, c) também pela primeira vez na história das grandes conferências mundiais da ONU as autoridades locais tiveram um comitê específico – Comitê II, onde puderam se manifestar e expressar suas preocupações e propostas para a redação final e aprovação da *Agenda Habitat* e seu Plano Global de Ação.

Devido à diversidade geográfica, cultural, política, econômica e social dos países que participaram da redação e da aprovação consensual da Agenda Habitat, o texto apresenta muitas redundâncias, além de inserções cuja especificidade atende a situações particulares que não se aplicam a todos os países ou circunstâncias. Ainda, segundo Jorge Wilhelm, o texto elaborado pelos embaixadores foi *discutido frase por frase*, pois todo o teor do documento obteve o aval e o acordo dos representantes nacionais.

Foi unânime também a constatação dos representantes dos Estados reunidos em Istambul de que a ausência de políticas públicas dificulta o acesso da população à moradia digna, aos serviços básicos e à infraestrutura. Neste sentido, ao reunirem na *Agenda Habitat* um elenco de compromissos e procedimentos capazes de oferecer respostas às demandas por padrões sustentáveis de vida nos assentamentos humanos, foi dado um grande peso

político à Conferência de Istambul. Não apenas a Declaração das Nações signatárias, mas também a *Agenda Habitat* sinaliza o momento de inflexão que Istambul acolheu, no sentido da viabilização de políticas sobre a cidade, com desdobramentos no documento Metas do Milênio e na organização de Fóruns Urbanos Mundiais.

A Conferência Habitat II adotou dois grandes temas de igual importância: *a questão da moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em urbanização*, combinando desenvolvimento social, econômico e proteção ambiental, respeitando os Direitos Humanos e a liberdade dos povos.

Os dois temas são genéricos e abrangentes, pois são fatos que afetam a todo o mundo, inclusive países desenvolvidos. Mas o contexto global compreendido foi o da persistência de modelos de produção e de consumo não sustentáveis, degradação ambiental, mudanças e migrações, pobreza persistente e crescente, a expansão das cidades sobre áreas rurais ou vulneráveis ambientalmente e processos econômicos muitas vezes ineficientes gerando impactos nos âmbitos locais, nacionais e supranacionais.

Somado a isso, o aumento da população tanto urbana quanto rural vem agravando o processo de planejamento e crescimento sustentável das aglomerações, bem como o aumento do número de pessoas deslocadas ou desabrigadas, dentre eles, refugiados e outros - resultado de guerras ou desastres causados tanto pelo homem quanto pela natureza - que necessitam de proteção internacional. Nesse processo de crescimento constante e de migração campo-cidade, os assentamentos rurais poderiam se tornar áreas de intervenção, com a intenção de criação de empregos e melhoria no acesso à educação e aos serviços de saúde, pois, melhorando a qualidade de vida nesses locais, as taxas de migração campo-cidade seriam reduzidas, aliviando, conseqüentemente, a pressão nas metrópoles.

É certo mencionar ainda que as diferenças existentes entre assentamentos humanos, em diferentes regiões e países e no interior de cada um, sublinharam

a importância do papel da cooperação e das parcerias internacionais, regionais, nacionais e locais, de modo a apoiar e a incentivar propostas e programas que viabilizassem os dispositivos da *Agenda Habitat*. Dentre os problemas discutidos foram também reconhecidas as necessidades especiais das mulheres, crianças e jovens por segurança, saúde e condições de vida adequadas.

Declaração de Istambul para Assentamentos Humanos – Habitat II

O marco mais significativo que os chefes de estado ou governo endossaram na Declaração de Istambul foi o reconhecimento das cidades e municípios como centros de civilização, que geram desenvolvimento econômico e social, cultural, espiritual e científico:

Reconhecendo autoridades locais como parceiros essenciais na implementação da *Agenda Habitat*, devemos, dentro da estrutura legal de cada país, promover a descentralização pelas autoridades locais democráticas e trabalhar para fortalecer suas capacidades financeiras e institucionais em acordo com as condições dos países, enquanto assegurarem sua transparência, responsabilidade final, sensibilidade às necessidades das pessoas que são o requisito chave para sistemas políticos em todos os níveis²³ (UN-HABITAT, 1996a, p.1).

A principal estratégia política assumida em Istambul foi o estabelecimento de parcerias e de apoio mútuo entre atores da urbanização como condição da implementação política dos objetivos do Habitat II: “Devemos aproveitar as oportunidades oferecidas por nossos assentamentos e preservar sua diversidade para promover solidariedade entre todas as nossas pessoas” (Ibidem).

A contribuição das conferências mundiais sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento foram também consideradas decisivas para que se assumisse uma agenda inclusiva para resultados equilibrados de paz, justiça e

²³ Tradução livre.

democracia baseados em desenvolvimento econômico e social e proteção ambiental como um componente interdependente e mutuamente reforçado de desenvolvimento sustentável. Assim sendo é possível reconhecer que reflexos dessas conferências integram-se à *Agenda Habitat*.

Ainda que os desafios dos assentamentos humanos sejam globais, os signatários da Declaração de Istambul consideram que países e regiões enfrentam problemas específicos e que, portanto, precisam de soluções específicas:

A globalização da economia mundial representa oportunidade e desafios para o processo de desenvolvimento, tanto quanto riscos e incertezas [...]. as metas da *Agenda Habitat* seriam facilitadas por ações positivas nas questões de financiamento e desenvolvimento, dívidas externas, comércio internacional e transferência de tecnologia (Ibidem, p. 2).

Sendo o interesse assumido em Istambul pelo desenvolvimento sustentável centrado nos seres humanos, declara-se que eles são a base para as ações de implementação da *Agenda Habitat*:

Devemos intensificar nossos esforços para erradicar a pobreza e discriminação, promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais para todos, e proporcionar especialmente as necessidades básicas para esses grupos sociais vulneráveis [...] além de buscar a melhoria das condições de vida e garantia de participação igual e integral de homens e mulheres na vida econômica, política e social. Devemos promover acessibilidade plena para pessoas com deficiências, tanto quanto igualdade sexual em políticas, programas e projetos para moradias e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos (Ibidem, p. 2).

O direito à habitação foi reafirmado com a necessidade do direito legal de posse, proteção contra discriminação e acesso igual para habitação adequada e acessível para todas as pessoas. Esse objetivo se revela em padrões sustentáveis de produção, consumo, transporte e desenvolvimento de

assentamentos, prevenção de poluição, respeito pela capacidade de manutenção do ecossistema e a preservação de oportunidades para as gerações futuras.

Esta Conferência de Istambul marca uma nova era de cooperação, uma era de cultura a solidariedade. Enquanto caminhamos para o século XXI, oferecemos uma visão positiva de assentamentos humanos sustentáveis, um sentido de esperança para um futuro comum e um conselho de participar de um desafio verdadeiramente vantajoso e atraente, de construirmos juntos um mundo onde cada um possa viver em uma casa segura, com a promessa de uma vida decente de dignidade, boa saúde, segurança, felicidade e esperança (Ibidem, p. 3).

A Agenda Habitat

Ao oferecer programa dinâmico, compreendendo princípios, compromissos e metas, a *Agenda Habitat* estimula e propicia ações conjuntas, convocando Governos e sociedade a reafirmar uma visão positiva dos assentamentos humanos sustentáveis, onde todos possam usufruir de moradia digna em um meio ambiente sadio e seguro.

A *Agenda Habitat* está organizada em quatro Capítulos e 13 Seções. A primeira parte compreende os Capítulos: I - Preâmbulo, II - Metas e Princípios e III - Compromissos. A segunda parte contém o Capítulo IV - Plano Global de Ação, subdividido em seis Seções.

No Preâmbulo é traçado um panorama geral da situação dos assentamentos humanos em todo o mundo, cuja evolução não correspondeu às expectativas da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, realizada na cidade de Vancouver, no Canadá, em 1976.

No capítulo II - Metas e Princípios são apresentados os dois objetivos da *Agenda Habitat*, estabelecendo-se os princípios que regem os compromissos e as ações para a sua aplicação. A *Agenda Habitat* estabelece como responsabilidade dos Estados promover políticas e programas nacionais

necessários a superação dos desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais e das graves conseqüências provenientes da má qualidade de vida a que a população em todo o mundo está submetida.

O capítulo III está subdividido em seis seções em que são discriminados os compromissos assumidos referentes à moradia adequada; assentamentos humanos sustentáveis; habilitação e participação; igualdade de gênero; financiamento de habitações e cooperação internacional.

O capítulo IV trata das estratégias possíveis para a implantação do Plano de Ação Global, enfocando as especificidades de cada uma das questões principais - a moradia adequada e o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos no processo mundial de urbanização; os aspectos operacionais de capacitação e desenvolvimento institucional, coordenação e cooperação internacional; além da implementação e acompanhamento da própria *Agenda Habitat*. Neste capítulo são abordados os aspectos pragmáticos de efetivação do Plano reconhecendo os diferentes agentes e recursos disponíveis.

Recomendando que o Plano de Ação seja contextualizado, o quadro geral da urbanização é analisado em termos dos seus principais fatores: aplicação inadequada de recursos financeiros; desenvolvimento urbano não coordenado; construções inadequadas, deterioradas e subutilizadas; o uso do solo inapropriado; a falta de oportunidades de emprego; a crescente pobreza e aumento da distância entre ricos e pobres; a insegurança na posse de terras e dos imóveis; o aumento do número de desabrigados e assentamentos irregulares; a insegurança crescente e aumento das taxas de criminalidade; a falta de serviços de infra-estrutura; o inadequado fornecimento de água e serviço de coleta de resíduos; a falta de facilidades com relação à saúde e educação; a falta de espaços verdes; os crescentes congestionamentos e aumento da poluição; e a maior vulnerabilidade a desastres naturais e causados pelo homem.

No documento alguns grupos são apresentados como especiais e, portanto, merecedores de maior atenção devido a suas fragilidades no processo de planejamento e estabelecimento de políticas para os assentamentos humanos. São eles: as crianças e os jovens, principalmente em relação ao ambiente onde vivem; os indígenas, aos quais cabem políticas de respeito a identidade e cultura, além de garantia de ambiente apropriado que lhes permita participar da vida política, social e econômica; os idosos, as mulheres e os deficientes que também devem ter participação efetiva nas decisões de políticas e elaboração de planos de desenvolvimento visto que possuem certas necessidades individuais peculiares.

Princípios e Objetivos da Agenda Habitat

Os objetivos da *Agenda Habitat* estão em plena conformidade com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional.

O texto insiste nas diferenças e particularidades nacionais e regionais e nos diferentes contextos históricos, culturais e religiosos que devem ser respeitados no cumprimento dos objetivos da Agenda, no entanto reafirma que é dever dos Estados promover e proteger os direitos humanos e liberdades fundamentais, incluindo o direito ao desenvolvimento.

Além disso, os Estados comprometem-se a atuar nos assentamentos humanos com base nos princípios da igualdade, da solidariedade, parceria, dignidade humana, respeito e cooperação, visando à habitação adequada para todos e ao desenvolvimento sustentável em um mundo urbanizado.

Dentre os objetivos destaca-se o ***acesso a moradias adequadas por toda a população***. Entende-se por *moradia adequada* o abrigo que permita privacidade do usuário, espaços adequados para diferentes atividades, acessibilidade para deficientes e idosos; que possua iluminação e ventilação adequadas, que tenha estabilidade estrutural, qualidade ambiental e infraestrutura básica. Além disso, fácil acesso ao trabalho, escola e serviços de

saúde, preço acessível e facilidade na aquisição da propriedade são variáveis importantes no provimento da habitação.

A **Provisão de assentamentos humanos sustentáveis** reforça-se se garantidos os objetivos anteriores somados a oportunidades iguais de produção, acesso aos recursos financeiros, incluindo crédito, recursos naturais e tecnologias apropriados; iguais oportunidades na participação pública, direitos e deveres na conservação e uso dos recursos naturais. Além disso, o respeito aos Direitos Humanos são características de um bom assentamento, sem segregação, evitando-se divergências culturais, sociais e econômicas.

Quanto à **Erradicação da pobreza**, devem-se satisfazer as necessidades básicas de grupos vulneráveis com o objetivo de permitir que homens e mulheres consigam o sustento por meio do trabalho e produtividade livre, auto-suficiente.

O **Desenvolvimento Sustentável**, além dos assentamentos urbanos sustentáveis, visa principalmente a alcançar o crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, assegurando oportunidades de emprego e progresso social em harmonia com o meio ambiente. Para isso devem-se seguir os princípios definidos pela Agenda 21. Além disso, deve ser garantida a distribuição geográfica equilibrada, mantendo boas condições ambientais na implantação de novos assentamentos e reformulação dos existentes, próximos a nascentes, cursos d'água, áreas de vegetação, de modo a garantir a preservação do meio ambiente.

A *Agenda Habitat* preocupa-se também com o **Projeto e implantação espacial**, destacando que os novos assentamentos humanos deverão tomar alguns cuidados com a saúde pública; a integração social e educacional, promovendo igualdade e respeito pela diversidade cultural; a melhoria da acessibilidade a idosos e portadores de deficiências; a preservação do patrimônio histórico, espiritual, religioso e cultural, e o respeito à paisagem local, tratando o meio ambiente e a diversificação de usos, conciliando necessidades e expectativas da população.

Compromissos da Agenda Habitat

Os compromissos referentes a moradia adequada para todos; assentamentos humanos sustentáveis, habilitação e participação, igualdade de gênero, financiamento de habitações e assentamentos humanos, e cooperação internacional foram assumidos pelos Chefes de Estado em nome do Governo e da sociedade, e só poderão ser atingidos por meio de responsabilidades compartilhadas entre todas as partes interessadas, e em conformidade com o marco legal e institucional e as condições sociais e econômicas de cada país.

Dentre esses compromissos deve-se enfatizar a **Cooperação internacional**. Tratando-se de uma agenda mundial, endossada pelos Chefes de Estado e por agências internacionais, os compromissos acordados em torno da cooperação internacional são de grande relevância, tanto para os países doadores de assistência técnica e financeira quanto para os países que as recebem.

• **Compromissos da Agenda Habitat para o meio urbano**

• *Promover o uso sustentável do solo.* Com o rápido crescimento urbano a necessidade de novas áreas ocupadas, é difícil conter a expansão e promover o correto uso do solo. Ainda mais com as demandas potencialmente contraditórias de habitação, indústria, comércio, infraestrutura, transporte, agricultura, e da necessidade de espaços verdes e áreas livres, além da proteção de ecossistemas frágeis. O que se deve fazer é manter um equilíbrio entre o desenvolvimento de áreas urbanas e o meio ambiente. A fim de evitar o crescimento desordenado, insalubre e não sustentável dos assentamentos humanos, é necessário garantir o melhor uso possível da terra e um desenvolvimento econômico mais equilibrado. Para isto seguem as seguintes diretrizes dadas pelo Plano de Ação: proteger áreas relacionadas como o recurso natural ÁGUA. (aqüíferos costas e oceanos); promover uso correto de áreas urbanizadas, já com infra-estrutura, garantindo uma densidade adequada antes de partir para a ocupação periférica; proteger e criar áreas verdes e vegetação em áreas urbanas e peri-urbanas – melhora na drenagem das chuvas, reduz a poluição do ar e melhora o clima; mobilizar recursos financeiros privados; promover boa administração do solo que lide com a demanda competitiva por áreas para indústria, comércio, habitações, infra-estrutura, transporte, áreas verdes e de lazer; desenvolver programas de informação e mapeamento de zonas.

• *Desenvolvimento Social – erradicação da pobreza, criação de empregos e integração social.* As cidades devem oferecer, a todas as pessoas e grupos sociais, habitação, trabalho, educação, serviços de saúde e espaços e equipamentos coletivos de lazer e cultura, públicos e privados, e apoiar as manifestações sociais e culturais que promovam a inclusão social. São diretrizes recomendadas: erradicar a pobreza com a criação de empregos, acesso a oportunidades econômicas, educação e treinamento e acesso a serviços básicos; proibir a discriminação e práticas que excluem parte da população; oferecer oportunidades e espaço

físico para interação positiva entre grupos; estimular a produção de ofertas de emprego que gerem renda suficiente para alcançar o estandarte adequado de vida; estimular crédito e condições financeiras para os mais pobres ou pertencentes ao grupo dos vulneráveis; estimular a criação de estruturas que encorajem empresas a dar assistência ao desenvolvimento, mercado e distribuição dos produtos da comunidade; considerar no processo de planejamento que mulheres e portadores de deficiência estão no setor informal de trabalho e usam suas casas como local de trabalho; desenvolver o potencial dos jovens por meio de treinamentos e educação; prevenir, reduzir e eliminar a violência e o crime por meio da educação e espaços de recreação e convivência, bem como o treinamento e preparação de líderes comunitários para resolução de conflitos e intervenções.

- *Desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis e saudáveis.* A formulação de planos de ordenamento do território e de desenvolvimento regional, bem como as questões referentes à distribuição da população, das atividades produtivas, dos investimentos em infraestrutura e serviços sociais no espaço nacional e regional deve ser decidida nos âmbitos nacional e estadual. Como são questões que afetam as condições de vida da população urbana e rural, a capacidade de planejamento e gestão do território e o potencial de desenvolvimento local, o Plano de Ação do Habitat II faz algumas propostas para estes casos: estudar os movimentos de população; controlar a qualidade ambiental dos assentamentos humanos a fim de diminuir o número de doenças e tratamento médico; diminuir e erradicar a emissão de material radioativo, poluentes orgânicos e a exposição de metais pesados; mudar o modelo de produção e consumo que gera desperdício e lixo, promovendo conscientização sobre reciclagem e reuso de materiais; projetar habitações que levem em consideração a vizinhança, observando segurança e características sociais, locais e ambientais nos assentamentos; estabelecer programas de combate às doenças; definir taxas e níveis ambientais a fim de facilitar o controle e a exposição da população a aplicação de tecnologias adequadas; promover a proteção do ambiente e restaurar áreas contaminadas; encorajar a aplicação de cinturões verdes ao longo de aglomerações urbanas e rurais; promover uso de energia sustentável e renovável; coordenar o uso da terra e o planejamento de transportes facilitando o acesso às necessidades básicas; combinar diferentes meios de transportes – pé, bicicleta, veículos públicos e privados; promover o uso de novos combustíveis e políticas de controle de emissão de poluentes.

- *Conservação e reabilitação do patrimônio histórico.* Uma política local de preservação e valorização do patrimônio cultural do Município ou região deve incluir, entre outras medidas e ações: integrar desenvolvimento com conservação e reabilitação; adotar medidas para reduzir a chuva ácida e outros tipos de poluição; dotar os edifícios preservados de acesso a deficientes.

- *Melhorando as economias urbanas.* Esse é um dos maiores desafios para as administrações em geral: conjugar metas de crescimento econômico com desenvolvimento de políticas sociais, enfrentando ao mesmo tempo as dificuldades impostas pela globalização dos mercados. As diretrizes apontadas são: manter eficiente e melhorar os sistemas de transporte, informação e comunicação, bem como as ligações com outros centros urbanos; formar parcerias público-privadas; designar áreas para desenvolvimento de centros urbanos por meio de incentivos e acordos, parcerias; promover oportunidades para pequenas empresas, setores de cooperativas e pequenos negócios; e desenvolver os assentamentos rurais de forma balanceada, melhorando a qualidade de vida e trabalho, diminuindo a pressão nos centros urbanos.

- *Prevenção de desastres.* A mobilização de recursos afeta a todos os níveis envolvidos no processo de desenvolvimento das cidades, dependendo da causa, da extensão e das características dos desastres provocados pela ação dos elementos naturais ou pela ação

humana. Desta forma, o equacionamento desses problemas requer a cooperação do governo e instituições em conjunto, não isoladamente, bem como a cooperação da sociedade civil organizada. Para tanto é preciso: adotar normas apropriadas para ocupação, construção e planejamento baseados em diminuir a vulnerabilidade dos espaços a desastres; disseminar informações e tecnologia sobre métodos construtivos resistentes a desastres; adotar medidas para aumentar a resistência de infra-estruturas importantes a desastres; promover programas e soluções para áreas de risco; planejar para desastres: armazenamento de comida, água, combustível e medicamentos; e identificar e apoiar programas de construção de habitações temporárias com facilidades básicas.

Fonte: http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.htm

Plano de Ação da Agenda Habitat

O *Plano Global de Ação* corresponde ao capítulo III do documento *The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action* e foi subdividido em seis Seções. Nele são discriminados os compromissos assumidos referentes à moradia adequada; assentamentos humanos sustentáveis; habilitação e participação; igualdade de gênero; financiamento de habitações e assentamentos humanos e cooperação internacional.

O *Plano Global de Ação da Agenda Habitat* enfoca a questão do direito à habitação, sob diversos prismas, conforme se percebe em recomendações que abrangem desde aspectos de regulação, financiamento, direitos e gestão, até os de caráter tecnológico ou metodológico. O caráter pragmático e operacional dessas recomendações e diretrizes confirma o quanto a II Conferência Habitat avançou com relação às intenções lançadas no Habitat I de Vancouver. Merece destaque as diretrizes que vinculam o acesso a moradia ao reconhecimento dos direitos sociais.

Projetar e implantar modelos de habitação que permitam o acesso a todos implica também, conforme o Plano Global de Ação, planejamento, desenho, construção, manutenção e reabilitação dos assentamentos; a promoção de métodos construtivos e tecnológicos adequados, encorajando a economia de energia.

As políticas habitacionais, segundo o Plano, devem estar integradas às políticas macroeconômicas, sociais, demográficas, ambientais e culturais por

meio de mecanismos de consulta com representantes de todos os setores envolvidos e aplicando políticas monetárias públicas para estimular os seus programas de habitações. Devem inclusive mobilizar fundos financeiros além de encorajar a formação de cooperativas habitacionais, que viabilizem a provisão de moradias de baixo custo.

DISSONÂNCIAS E CONVERGÊNCIAS

O conhecimento das formas de organização, realização e resultados finais das duas grandes Conferências HABITAT permite a elaboração de quadros comparativos, compostos de eixos e temas que merecem destaque no âmbito deste texto, onde procura-se mostrar dissonâncias e convergências das Conferências.

A partir da leitura sistematizada dos documentos resultantes de 1976 e 1996, elaborou-se um quadro comparativo enfocando os seguintes eixos temáticos, considerados fundamentais para a discussão que envolve o presente trabalho: Político, Socioeconômico e Físico-Ambiental. Busca-se compreender por meio desta análise comparativa pontos convergentes e divergentes entre tais documentos, no contexto dos distintos momentos históricos em que ocorre cada Conferência.

Para tanto, tais eixos foram organizados por assuntos que se destacaram como fundamentais no contexto de cada Conferência. Sem diminuir a importância de outros assuntos presentes nas Conferências, o propósito é entender como cada conferência trata a questão dos assentamentos urbanos no contexto do papel do Estado, das políticas urbanas e regionais, e particularmente do planejamento urbano.

A análise a seguir pretende trazer à tona os aspectos relevantes que se configuraram em cada eixo, destacando convergências e dissonâncias entre as Conferências, resultantes principalmente de seus períodos históricos distintos.

Eixo Político

No eixo político, alguns temas foram considerados fundamentais para a compreensão das transformações quanto à forma de abordagem das duas Conferências: o Papel do Estado; as Políticas e Processos de Planejamento; e as Relações Internacionais.

Nos documentos oriundos da Conferência Habitat I, que o Estado é confirmado como soberano sobre todos os aspectos que envolvem o território nacional (riqueza, recursos naturais, atividades econômicas e valores culturais) sendo dever deste Estado estabelecer a política nacional sobre o controle do crescimento populacional, das migrações internas e externas, da promoção do pleno emprego, do provimento de moradia e de infraestrutura, do planejamento e da regulação do uso da terra tanto nos centros urbanos quanto nas áreas rurais. Para Moreno e Warah (2006), os documentos resultantes do Habitat I são marcados pela crença de que somente um governo central forte fosse capaz de enfrentar os problemas urbanos que despontavam nos anos de 1970, vistos, então, como iniquidades entre áreas rurais e urbanas e, nesse sentido, relacionados aos desequilíbrios do desenvolvimento econômico e social. Ou seja, predominava uma crença de que o Estado forte seria capaz de redistribuir os recursos entre áreas urbanas e rurais, diminuindo os seus desequilíbrios, e provendo infraestrutura para os assentamentos urbanos já em fase de degradação.

EIXO POLÍTICO	
TEMAS	ISTAMBUL - 1996
ESTADO	<p>Alcançar crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental.</p> <p>Promover oportunidades para pequenas empresas, setores de cooperativas e pequenos negócios;</p> <p>Encorajar o envolvimento do setor privado na administração pública e na formação de entidades que são políticas em nível municipal, estadual e nacional;</p> <p>Estimular economias locais e nacionais promovendo desenvolvimento econômico, social e de proteção ambiental que possam atrair recursos internacionais privados, gerando empregos e fornecendo uma grande base financeira para investimentos em assentamentos e moradias;</p> <p>Promover mudanças no modelo de produção e consumo não sustentável, reduzindo o estresse ambiental e incentivar o uso racional de recursos naturais;</p> <p>Planear acesso à terra por meio de reformas administrativas e legislativas, principalmente para mulheres, incluindo o direito a herança e ao crédito;</p>
POLÍTICAS E PROCESSOS DE PLANEJAMENTO	<p>Focar programas transparentes de entrega de habitações, com a criação de mercados para trabalho (construção), regulamentação para regulamentação e melhoria das moradias já existentes, garantindo acesso à terra e à propriedade e arrastando barreiras sociais, culturais e legais</p> <p>Integrar políticas habitacionais com a macroeconomia, política, meio social, demográfico, ambiental e cultural por meio de mecanismos de consulta com representantes de todos os setores envolvidos e aplicando políticas monetárias públicas para estimular programas de habitação;</p> <p>Designar áreas para desenvolvimento de centros urbanos por meio de incentivos, acordos e parcerias;</p> <p>Coordenar o uso da terra e o planejamento de transportes, facilitando o acesso às necessidades básicas como locais de trabalho, escolas, cuidados com saúde, serviços, mercados e lazer, diminuindo, assim, longas viagens.</p> <p>Melhorar planejamento, desenho, construção, manutenção e habitação dos assentamentos, facilitando o fornecimento adequado de materiais de construção, tecnologia e recursos financeiros, aumentando a qualidade e diminuindo o custo de produção;</p>
RELAÇÕES INTERNACIONAIS	<p>Promover auxílio de cooperação internacional para produção de abrigos, principalmente em áreas afetadas por desastres naturais, ou terremotos;</p> <p>Explorar meios e expandir relações de cooperação Sul-Sul, inclusive com parcerias triangulares entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos;</p> <p>Promover e facilitar a comunicação internacional a fim de facilitar a troca de experiências e de pesquisas sobre tecnologias de construção apropriadas e políticas bem sucedidas, que gerem empregos, diminuindo custos de infra-estrutura e de impactos ambientais;</p> <p>Mantiver um programa de constante avaliação dos projetos por meio de indicadores que cobrem áreas como moradia, saúde, transporte, energia, fornecimento de água, serviços sanitários, emprego, contribuição e responsabilidade local e participação de mulheres e de grupos menos favorecidos;</p> <p>Promover suporte internacional aos refugiados, fornecendo soluções de acordo com as resoluções da ONU.</p>

Fonte: UNCHS, 1976a; UNCHS 1976b; UN-HABITAT, 1996a; UN-HABITAT, 1996b

Quadro organizado pelos autores.

Ainda no contexto da Conferência de 1976, observa-se que o modelo de desenvolvimento estava associado fortemente à industrialização, sendo este setor o principal responsável pela intensificação da migração rural-urbana. O grande desafio para o planejamento urbano e regional, centralizado, era equacionar as migrações, sendo o espaço urbano entendido como vinculado ao meio rural, assim como uma forte ênfase nos aspectos que envolvem a moradia enquanto principal elemento dos assentamentos humanos.

É importante salientar que estas eram questões que ainda se situavam num contexto histórico de prevalência das políticas keynesianas, voltadas para a garantia de manutenção de uma ordem econômica mundial. Assim a estrutura econômica mundial girava ainda em torno de alguns objetivos políticos: “pleno emprego, contenção do comunismo, modernização das economias atrasadas ou em declínio, justificando a presença de um estado forte” (HOBSEAWM, 1995, p. 268).

A partir do final da década de 1970 as questões que envolvem a urbanização mundial começam a se alterar, principalmente em função das transformações territoriais advindas da crise econômica que se instala. Os interesses de expansão das indústrias transnacionais aliados à evolução dos transportes e comunicações contribuíram para a então denominada internacionalização da economia ou globalização, termo fortemente utilizado a partir de meados dos anos de 1990. Nesse contexto, a competitividade mundial amplia e o cenário de disputas passa a ser globalizado, alterando particularmente os fundamentos sobre soberania, controle dos territórios e fronteiras nacionais. Passa a existir a partir do final da década de 1980, segundo Hobsbawm, uma “economia mundial que não tem base ou fronteira determinável, e que estabelece, ou antes, impõe limites mesmo às economias de Estados muito grandes e poderosos” (Ibidem, p. 272).

Em meados da década de 1990, no contexto do Habitat II, a globalização da economia advinda de uma nova ordem econômica internacional influencia diretamente os processos socioeconômicos fragilizando de um modo geral o Estado-Nação (DOWBOR, 1994) e fracionando de forma gradual o núcleo do

poder central institucionalizado. As alterações na estrutura produtiva se repercutem nas cidades, principalmente nas metrópoles, acentuando os problemas urbanos dos grandes centros. O Estado-Nação passou a enfrentar uma profunda crise fiscal que, aliada aos objetivos da política de estabilização, reduziu drasticamente a sua capacidade de investimentos e, conseqüentemente, sua histórica capacidade de contribuir decisivamente para a recuperação das crises grandes crises econômicas. Nesse cenário, reforça-se a intensa urbanização e o papel das cidades e metrópoles como lócus das principais atividades econômicas.

A Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – HABITAT II – realizada em Istambul, em 1996 é marcada por este contexto - urbanização crescente e problemática aliada a um Estado nacional fragilizado. Ao agregar os setores não-governamentais aos tradicionais setores de representação política, técnica e acadêmica, o HABITAT II consagrou a temática da descentralização e do poder local, mostrando que o papel do Estado havia sido fortemente modificado.

Para países em desenvolvimento, o futuro das cidades dependia de necessidades irrefutáveis: democratização e descentralização do Estado, preservando e reforçando seu papel de promotor da cidadania e dos direitos à moradia e à cidade; reforço do poder local, possibilitando a promoção das políticas públicas e do desenvolvimento econômico; incentivo às parcerias entre o poder público, setor privado e as diversas organizações da sociedade, concomitante à valorização da cooperação internacional, sistemas e políticas de financiamento para países em desenvolvimento, com a finalidade de arrefecer o impacto social da globalização da economia (SAULE Jr, Op. Cit.).

A habilitação dos atores sociais relevantes implicaria assegurar um ambiente favorável que facilitasse sua participação efetiva em todas as etapas do processo de desenvolvimento. Os principais atores e parceiros seriam identificados entre as lideranças locais por meio de normas, atividade pública; as organizações e desenvolvimento do setor privado; as autoridades

descentralizadas e seus recursos; a sociedade civil; e as organizações não-governamentais e da própria comunidade.

Maricato (2001) afirma terem sido esses os paradigmas hegemônicos da Conferência, tratados nos seus diversos aspectos - das parcerias e da participação social, e na controversa questão da redução do Estado como regulador do meio urbano. Aponta, também, a importância da participação dos novos atores políticos no HABITAT II, no sentido da construção da esfera política não estatal, que se antepõem à tendência neoliberal de restrição à ação do Estado.

O reconhecimento do protagonismo da cidade demonstra as controvérsias presentes no evento de 1996. Se por um lado o rápido e intenso crescimento das cidades carrega um quadro crítico e problemático para a maioria da população do planeta - a quinta parte da população sem moradia nem acesso a infra-estrutura básica e a impossibilidade de que os habitantes das cidades possam se constituir em seus cidadãos (PEREZ PINEYRO, 1996); por outro, naquele momento de desenvolvimento do capitalismo a cidade é reforçada como lócus estratégico da acumulação. É nas cidades que se apóia a estrutura dos mercados e da produção internacionalizados: destacando-se dos territórios dos Estados-nacionais e regiões, as cidades passam a representar a alternativa dinâmica, positiva e competitiva para o desenvolvimento.

De Estado provedor do bem estar social a Estado gestor que deve ser capaz de estimular as economias locais e nacionais por meio da promoção do desenvolvimento econômico, social e de proteção ambiental, devendo também ser capaz de atrair recursos privados (nacionais e internacionais) para gerar empregos e fornecer uma grande base financeira para investimentos em assentamentos e moradias.

Enquanto no Habitat I a questão das Políticas e do Processo de Planejamento (urbano) é vista como responsabilidade do Estado que tem que conduzir o planejamento em suas diversas escalas – do nacional ao local, no Habitat II as práticas locais ganham sentido. Na primeira Conferência, o Estado por meio de

ações de planejamento deveria conceber assentamentos urbanos equilibrados, integrados na rede de cidades, e ao mesmo tempo dotados de políticas setoriais – transporte, saneamento básico, equipamentos coletivos, etc.. Já na segunda Conferência, o planejamento deveria ser concebido a partir de um processo coordenado que envolvesse os diversos agentes públicos e privados, particularmente a sociedade civil. Embora, nos documentos resultantes da Conferência do Habitat I, a sociedade civil apareça como algo a ser estimulado a participar e envolver-se, as práticas de planejamento devem ser definidas pelo Estado que é o responsável por determinar as atividades a serem implementadas em prol de melhorias de condições de vida da mesma sociedade. Em 1996, a sociedade civil aparece como a principal protagonista da ação local e o planejamento do espaço urbano é parte de uma construção coletiva, onde as políticas habitacionais devem ser integradas a outras políticas, por meio de mecanismos de consulta aos representantes de todos os setores envolvidos.

O Plano Global de Ação da *Agenda Habitat* está focado na questão do direito a habitação. O caráter pragmático e operacional das recomendações e diretrizes confirma o quanto a II Conferência do Habitat avançou em relação às intenções lançadas no Habitat I de Vancouver. Merece destaque as diretrizes que vinculam o acesso a moradia ao reconhecimento dos direitos sociais: a) acesso a terra por meio de reformas administrativas e legislativas, em especial para as mulheres, incluindo o direito à herança e crédito; b) disponibilidade de moradias por meio da provisão de subsídios e aluguel para os mais pobres; c) programas transparentes de entrega de habitações, com a criação de mercado de trabalho (construção), regulamentação, regularização e melhora das moradias já existentes, garantindo acesso à terra e à propriedade e erradicando barreiras sociais, culturais e legais.

Ainda em 1996, no sentido de melhorar as economias urbanas, estabelece-se como uma das diretrizes designar áreas para desenvolvimento de centros urbanos por meio de incentivos e acordos, parcerias; promover oportunidades para pequenas empresas, setores de cooperativas e pequenos negócios.

Outro destaque vincula-se à mobilização de recursos para ações de prevenção a desastres - provocados por elementos naturais ou pela ação humana - que afeta todo o processo de desenvolvimento das cidades. O equacionamento desses problemas requer a cooperação do governo e instituições em conjunto, bem como a cooperação da sociedade civil organizada.

As Relações Internacionais em 1976 são parte do papel do Estado forte que tem na cooperação internacional, ao mesmo tempo, um direito e um dever. Os países ricos têm como dever cooperar com o crescimento dos países em desenvolvimento. Buscava-se criar uma comunidade internacional baseada em igualdade, justiça e solidariedade, por meio dos laços de cooperação internacionais, regionais e globais, respeitando, porém, a soberania e os planos e programas de desenvolvimento de cada Estado. As agências internacionais são consideradas parte deste processo no suporte à educação da população e ao auxílio financeiro.

A Cooperação Internacional é abordada, em 1996, no âmbito da *Agenda Habitat*. Tratando-se de uma agenda mundial, endossada pelos Chefes de Estado e pelas agências internacionais, os compromissos acordados em torno da cooperação internacional são de grande relevância, tanto para os países doadores de assistência técnica e financeira quanto para os países que as recebem.

A *Agenda Habitat* definiu algumas diretrizes específicas principalmente de caráter econômico e institucional que merecem destaque: atingir uma taxa de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos para assistência ao desenvolvimento de projetos para moradias e assentamento humanos; atingir uma taxa de 0,15% do PIB dos países desenvolvidos para assistência aos países menos desenvolvidos e para os fundos internacionais para abrigo e programas de assentamentos humanos. Além de algumas diretrizes de implementação da própria *Agenda Habitat* que se apóia na Cooperação Internacional: manter um programa constante de avaliação dos programas por meio de indicadores que cobrem áreas como moradia, saúde, transporte, energia, fornecimento de água, serviços sanitários, emprego, participação e responsabilidade local e

participação de mulheres e grupos menos favorecidos; e coordenar a elaboração e aplicação dos princípios da *Agenda Habitat* nos países participantes, levando em consideração e auxiliando-os com relação às características e restrições de cada sítio.

Ainda no âmbito da Cooperação Internacional, a *Agenda Habitat* buscou diferentes formas de promovê-la entre o setor público e o privado - setores não-lucrativos, organizações não-governamentais e organizações das comunidades; e de garantir recursos adicionais para aumentar esforços nacionais para alcançar os objetivos do Habitat II. Para tanto se indica a criação e administração de um sistema financeiro internacional que conduza ao desenvolvimento de assentamentos humanos por meio de redução de riscos, crises financeiras e diminuição das taxas de juros real, promovendo suporte para pessoas deslocadas, refugiados e outras que necessitem apoio internacional, e dando prioridade na aplicação dos recursos à construção de abrigos e assentamentos. Também a exploração de meios para expansão das relações de cooperação Sul-Sul, inclusive com parcerias triangulares entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; e da comunicação internacional para facilitar a troca de experiências e pesquisas sobre tecnologias de construção apropriadas e políticas bem sucedidas.

Eixo Socioeconômico

No eixo socioeconômico representado no quadro 2, dois temas econômicos aparecem como relevantes no âmbito das duas Conferências: o desenvolvimento econômico e a captação de recursos. Do ponto de vista social destacam-se as preocupações com segurança pública, diversidade e identidade sociocultural.

EIXO SOCIOECONÔMICO		
TEMAS	VANCOUVER - 1976	ISTAMBUL 1996
SEGURANÇA PÚBLICA	Resguardar, de agressão ou abuso, os bens de herança nacional;	Prevenir, reduzir e eliminar a violência e o crime por meio da educação e de espaços de recreação e convivência, além de treinar e preparar líderes comunitários para a resolução de conflitos e intervenções;
DIVERSIDADE E IDENTIDADE	Respeitar as diversidades sócio-culturais, levando em conta esse fator em programas e políticas adotados; Procurar melhorar a qualidade de vida das pessoas, respeitando as diferenças, através do planejamento de assentamentos humanos; Respeitar, em todos os processos, direitos e aspirações dos habitantes, especialmente os desfavorecidos, preservando os valores culturais e sociais incorporados na estrutura existente.	Reservar devida atenção na participação de grupos especiais no desenvolvimento de assentamentos humanos: crianças e adolescentes, indígenas, mulheres, idosos, deficientes e refugiados; Integrar perspectivas de ambos os sexos por meio de legislações, programas e projetos;
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Englobar, nos assentamentos humanos, a distribuição das atividades econômicas sobre todo o território nacional; Promover três princípios: moradia, emprego e geração de serviços; Melhorar as condições de trabalho; Criar condições para a atividade econômico-social, resultando em melhores condições de vida; Melhorar a qualidade de vida por meio do desenvolvimento econômico, sendo assim, atenção especial deve ser dada às rápidas transformações nos países em desenvolvimento, primeiramente para o desenvolvimento do setor primário, seguido do secundário e particularmente ao desenvolvimento industrial; Direcionar os esforços de desenvolvimento sócio-econômico; Garantir acesso a modernas tecnologias econômicas; Considerar a verdadeira construção dos componentes físicos dos assentamentos humanos como o principal setor da economia e o mais importante gerador de empregos;	Reafirmar esforços e potencial da construção informal e dos setores privados na criação de habitações e empregos; Desenvolver assentamentos humanos sustentáveis no mundo urbanizado, igualando oportunidades de emprego, habitação, estudos e lazer.
CAPTAÇÃO DE RECURSOS	Prevenir o desperdício e o mau uso dos recursos em guerras e armamentos; Prever o uso eficiente dos recursos disponíveis; Dar prioridade máxima à melhoria da qualidade de vida nos assentamentos humanos, quando da atribuição dos recursos convencionais, os quais devem ser distribuídos entre os seus vários componentes, requerendo uso planejado dos recursos escassos e a mobilização de novos recursos, em particular, da capacidade humana; Planejar recursos baseando-se em taxas reais, na administração dos fundos atuais e potencialmente disponíveis para desenvolvimento.	Conciliar fundos financeiros, integrando os recursos para habitação, usando instrumentos existentes para mobilizar as necessidades financeiras da população; Atingir uma taxa de 0,7% do PIB dos países desenvolvidos para assistência ao desenvolvimento de projetos para moradias e assentamentos humanos; Atingir uma taxa de 0,15% do PIB dos países desenvolvidos para assistência aos países menos desenvolvidos e para os fundos internacionais para abrigo e programas de assentamentos humanos; Dar prioridade à aplicação dos recursos na construção de abrigos e assentamentos
DIREITOS	Incentivar a participação direta da população nas decisões e na criação de programas e políticas públicas; Criar condições para igualdade de direitos, lembrando que as mulheres constituem metade da população mundial; Ter consciência que dignidade é um direito da população e a participação direta na criação de políticas e programas afeta suas vidas; Dar prioridade deve ser à criação de condições de co-existência humana em todos os sentidos; Favorecer o convívio social nos assentamentos.	Aumentar a disponibilidade da moradia por meio da provisão de subsídios e de aluguéis para os mais pobres; Eradicar a pobreza: reunir as necessidades básicas das pessoas que vivem na pobreza com o objetivo de permitir que elas consigam seu sustento por meio de trabalho e de produtividade livre; Estabelecer programas de combate às doenças em emergência: HIV, malária, tuberculose, cólera entre outras.

Fonte: UNCHS, 1976a; UNCHS 1976b; UN-HABITAT, 1996a; UN-HABITAT, 1996b

Quadro organizado pelos autores.

De acordo com o preâmbulo da Declaração do Habitat I, os problemas dos assentamentos humanos não são isolados dos problemas sociais e do desenvolvimento econômico das nações. As condições de vida de um enorme número de habitantes são inaceitáveis, particularmente nos países em desenvolvimento, onde essas situações tendem a se agravar como resultado

“do crescimento econômico desigual; da deterioração ambiental, ecológica econômica e social; do crescimento populacional; da intensificação de processos descontrolados de urbanização; dos atrasos no setor rural; da dispersão de assentamentos rurais; e da migração involuntária” (UNCHS, 1976a, p. 1).

A diversidade cultural – igualdade entre as raças – e direitos iguais, particularmente a participação das mulheres são questões tratadas no âmbito do Habitat I. No entanto, em Istambul, no Habitat II, estes pontos são ainda mais reforçados, ampliando o conjunto de indivíduos que deveria ser alvo de programas de inclusão - a criança, o deficiente físico, etc.

As preocupações com a igualdade de gênero, de acordo com a *Agenda Habitat*, deveriam ser tratadas por todos os países em suas respectivas legislações, políticas, programas e projetos de desenvolvimento de seus assentamentos humanos. Para apoiar essa inclusão e atender especificamente às necessidades diferenciadas das mulheres e homens, respeitando os seus direitos à igualdade, comprometem-se as partes, dentre outras possíveis ações, a: integrar perspectivas de ambos os sexos, por meio de legislações, programas e projetos; e garantir a participação de mulheres nas decisões de planejamento de assentamentos.

Deve-se destacar também, em 1996, a preocupação com a segurança pública inexistente anteriormente. Nos compromissos da *Agenda* com o desenvolvimento social inclui-se a prevenção, redução e eliminação da violência e do crime por meio da educação e espaços de recreação e convivência, bem como o treinamento e preparação de líderes comunitários para resolução de conflitos e intervenções.

Os documentos resultantes do Habitat I abriram espaço para reconhecimento da participação, ainda que de maneira indireta, da sociedade organizada na definição de políticas e na elaboração de programas dirigidos ao planejamento, produção e melhoramento de seus assentamentos. Suas diretrizes e ações consideraram também a importância da participação dos moradores na

produção e gestão de seu habitat. Marcou-se assim o início de uma longa história de declarações de princípios, de recomendações - aceitas ou ignoradas e de experiências - exitosas ou falidas, em matéria de políticas de gestão, financiamento, produção e transformação do espaço urbano (SEAFORTH, 2002).

Em 1996, procurou-se enfatizar a afirmação de esforços e do potencial da construção informal e dos setores privados na criação de habitações e empregos.

Na Conferência de 1976, observa-se uma forte preocupação com a promoção do desenvolvimento econômico como base na melhoria da qualidade de vida. A análise do desenvolvimento econômico tinha como referência a integração entre os três setores - primário, secundário e terciário. Num contexto de rápida urbanização e transformação destes setores, atenção especial deveria ser dada ao setor primário, seguido pelo secundário, particularmente pelo setor industrial, no âmbito dos países em desenvolvimento. O assentamento humano era visto como suporte à melhoria das condições de desenvolvimento. Em 1996, nos documentos oriundos da II Conferência, atenção especial é dada à participação da iniciativa privada na criação de assentamentos e geração de empregos, particularmente aqueles voltados para comércio e serviços. A sustentabilidade socioeconômica se faz por meio da criação de oportunidades de emprego, habitação e lazer.

Já na Conferência de 1996 foram assumidos compromissos no sentido de fortalecer e aperfeiçoar os mecanismos de financiamento existentes e desenvolver novas formas de arrecadação que facilitassem a mobilização de novos recursos de várias fontes – internacionais, nacionais e regionais – em diversos setores e esferas de atuação.

Destacam-se também outros compromissos nesta matéria: a adoção de instrumentos fiscais que conduzissem a práticas seguras sob o ponto de vista ambiental; o acesso ao mercado daqueles menos organizados e informados e a concessão de subsídios.

Ao mesmo tempo, procurou-se estimular economias locais e nacionais promovendo desenvolvimento econômico-social e de proteção ambiental que pudessem atrair recursos internacionais privados, gerando empregos e fornecendo base financeira para investimentos em assentamentos e moradias.

Notam-se ainda diretrizes alinhadas como estratégias para o financiamento de habitações e assentamentos humanos: promover acesso ao crédito a todos; adotar transparência e previsão na aplicação dos recursos nos diferentes níveis de governo e seus atores.

Eixo Físico–Ambiental

O Eixo Físico–Ambiental congrega assuntos fundamentais no escopo deste artigo, pois envolvem de forma direta as questões relacionadas à urbanização: habitação, infraestrutura e decorrentes padrões de ocupação dos assentamentos; recursos naturais e meio ambiente (recursos hídricos; energia; vegetação; poluição e riscos).

EIXO FÍSICO-AMBIENTAL		
TEMAS	VANCOUVER - 1976	ISTAMBUL 1996
HABITAÇÃO, PADRÕES DE OCUPAÇÃO E INFRA-ESTRUTURA	<p>Considerar a questão regional como central no direcionamento dos processos;</p> <p>Planejar a expansão urbana dentro de um contexto regional e coordená-la dentro de uma renovação urbana para alcançar condições de vida semelhantes em áreas antigas e novas;</p> <p>Objetivar um acesso integrado sobre o território afetado pela metrópole.</p> <p>Compatibilizar modelos para habitação, infra-estrutura e serviços com recursos locais, sendo eles evolucionistas, realistas e suficientemente adaptáveis à cultura e às condições locais, além de se estabelecer sobre corpos governamentais apropriados.</p> <p>Planejar de forma integrada a habitação, com infra-estrutura e serviços adequados.</p> <p>Prover saúde, nutrição, educação, segurança, recreação e outros serviços essenciais em qualquer parte do país, que devam estar ligados às necessidades da comunidade, recebendo prioridade no planejamento do desenvolvimento nacional e na localização dos recursos;</p> <p>Conetar infra-estrutura e serviços;</p> <p>Criar infra-estruturas urbanas conexões entre várias funções urbanas.</p>	<p>Melhorar planejamento, desenho, construção, manutenção e reabilitação dos assentamentos, facilitando o fornecimento adequado de materiais de construção, tecnologias e recursos financeiros, aumentando a qualidade e diminuindo o custo de produção;</p> <p>Promover a melhoria de assentamentos urbanos e favelas;</p> <p>Fomentar a elevação da qualidade do estoque de habitação subutilizado, por meio de requalificação e manutenção de medidas de incentivos;</p> <p>Elaborar programas para desenvolvimento, manutenção e reabilitação de assentamentos em áreas urbanas e rurais.</p> <p>Prover abrigo/moradia adequada a todos: espaços e condições adequados para realização das atividades de repouso, trabalho e lazer, acessibilidade física a todos, infra-estrutura básica, propriedade de terra, preço acessível e adequado.</p> <p>Encorajar a formação de cooperativas habitacionais a fim de criar novos mecanismos financeiros para a provisão de moradias de baixo custo;</p> <p>Criar política de diversificação de usos habitacionais e de serviços a fim de conciliar as expectativas da população;</p> <p>Incentivar o uso e a ocupação de áreas subutilizadas nos centros urbanos com o intuito de diminuir a pressão na ocupação de áreas mais periféricas;</p> <p>Promover uso correto de áreas urbanizadas, já com infra-estrutura, garantindo uma densidade adequada antes de partir para a ocupação periférica.</p>
RECURSOS NATURAIS E MEIO-AMBIENTE	<p>Evitar a exploração irracional de todos os recursos naturais pelas nações. O meio ambiente é uma herança comum a todos;</p> <p>Verificar o efeito negativo da inversão de valores no que diz respeito ao mau uso dos recursos de qualquer espécie.</p> <p>Incentivar técnicas de reciclagem.</p> <p>Evitar, nos assentamentos, riscos conhecidos que podem levar a desastres naturais;</p> <p>Planejar a reconstrução após desastres naturais ou causados pelo homem, sendo vistos como oportunidade para melhorar a qualidade de todo o assentamento, seu modelo espacial, funcional e ambiental;</p> <p>Dar atenção a áreas sujeitas a desastres ambientais.</p> <p>Deve ter por objetivo um acesso integrado sobre o território afetado pela metrópole;</p> <p>Controlar áreas de expansão urbana.</p>	<p>Promover a proteção do ambiente e restaurar áreas contaminadas no solo, no ar e na água para níveis aceitáveis de poluição;</p> <p>Proteger áreas relacionadas ao recursos ÁGUA, (arqúiferos, oceanos e costas);</p> <p>Promover tecnologias de energia mais eficientes e alternativas renováveis;</p> <p>Estimular o uso de energia sustentável e renovável como a solar, eólica e biomassa, bem como o uso de aquecimento solar ao invés de tecnologias poluidoras;</p> <p>Apoiar pesquisas que busquem substitutos para energias não-renováveis (reciclagem, reuso e reflorestamento de áreas devastadas), reduzindo os efeitos poluidores;</p> <p>Proteger e criar áreas verdes e de vegetação em áreas urbanas e peri-urbanas – melhora na drenagem das chuvas, reduz a poluição do ar e melhora o clima;</p> <p>Encorajar a aplicação de cinturões verdes ao longo das aglomerações urbanas e rurais.</p> <p>Criar políticas e programas a fim de reduzir a poluição urbana resultante dos serviços de infra-estrutura urbana inadequada.</p> <p>Prevenir desastres causados pelo homem por meio de regulamentações e fiscalização</p> <p>Mudar o modelo de produção e consumo que gera muito desperdício e lixo, promovendo políticas de conscientização sobre reciclagem e reuso de materiais</p> <p>Adotar normas apropriadas para ocupação, construção e planejamento baseadas em diminuir a vulnerabilidade dos espaços e desastres;</p>

Fonte: UNCHS, 1976a; UNCHS 1976b; UN-HABITAT, 1996a; UN-HABITAT, 1996b Quadro organizado pelos autores.

Em 1976, o problema central da Conferência era a provisão de habitação no meio urbano e rural. A habitação deveria ser equacionada em conjunto com as demais infraestruturas, particularmente saneamento básico²⁴ (entendido como provisão de água e esgoto) e transportes. As diretrizes de ação presentes no documento definem vários aspectos da política dos assentamentos. Enfoca-se uma nova relação entre áreas rurais e urbanas – busca de uma integração harmoniosa e redução das disparidades sociais – e uma urbanização com padrões mínimos de qualidade, que sejam progressivos já incorporando princípios da participação da comunidade.

Carmo, (op. cit.) afirma que grande parte das resoluções do Habitat I caracterizou-se por uma política antiurbanização, uma vez que o pensamento dominante na época era fixar a população no campo evitando o êxodo rural e, desta maneira, o maior crescimento das cidades.

Já em 1996, a questão central era o assentamento no meio urbano, onde a habitação era entendida enquanto parte de um ambiente urbano. As favelas e as habitações irregulares seriam alvos de programas integrados que deveriam envolver a diversidade de aspectos da vida urbana: lazer, trabalho, educação, infraestrutura básica, transportes. Destaca-se o incentivo à formação de cooperativas habitacionais, para minimizar os custos da habitação de baixa renda, é um tema da maior importância em 1996.

A questão da expansão urbana para a periferia, além dos limites passíveis de urbanização, passa a ser um tema relevante em 1996; embora em 1976, os documentos já recomendassem que os governos nacionais implementassem planos para diversas modalidades de assentamentos humanos, em especial

²⁴ Na década de 1970, saneamento básico se restringia particularmente ao abastecimento de água e à disposição de esgotos, mas havia quem incluísse o lixo nesta categoria. Embora em 1996 a visão se altere - a questão do saneamento é um dos pontos fundamentais em que este sistema passa a ser entendido também de forma integrada, nos documentos isso não é explicitado. Por saneamento ambiental entende-se o conjunto de medidas visando a preservar ou modificar as condições do ambiente com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde. Além da água, esgoto, lixo, drenagem e outras atividades são importantes para a melhoria das condições do ambiente entre elas: controle de animais e insetos, saneamento de alimentos, escolas, locais de trabalho e de lazer e habitações. (Instituto Socioambiental. Dicionário Socioambiental Brasileiro. Disponível em: <http://www.ambientebrasil.com.br/divulgacao/dicionario.html>. Acesso em 20 out, 2009).

aqueles em áreas de expansão urbana. Nos documentos de 1996, enfatiza-se políticas relacionadas a promover a ocupação das áreas centrais e dos vazios urbanos dotados de infraestrutura, a implementação de núcleos urbanos com usos diversificados com densidades urbanas adequadas e compatíveis à infraestrutura disponível, além de um controle da expansão de áreas periféricas.

Embora na Conferência Habitat I apareça pela primeira vez o reconhecimento das diversas formas de habitação informal - como favelas e loteamentos irregulares, apenas no Habitat II tais assentamentos serão alvos de políticas específicas. Em 1976, recomendava-se assegurar o direito da posse da terra para estabelecimentos não planejados e fornecer locais e serviços especificamente para a construção pelo setor informal. Biau (op. cit.) afirma que foram estabelecidas recomendações para o desenvolvimento de políticas nacionais de habitação, que deveriam fornecer – com subsídio total ou parcial – a terra, a prestação de serviços e a manutenção das habitações, com alternativas disponíveis de aluguel ou de autoconstrução. As políticas de infraestrutura, por sua vez, deveriam fixar o preço do uso para melhorar a equidade no acesso, minimizar o impacto ambiental adverso, priorizar o acesso à água segura e a eliminação de doenças, favorecer o transporte maciço e a eficiência de energia. Por outro lado, em 1996, por meio do Plano Global de Ação, definiu-se que projetar e implantar modelos de habitação implica planejamento, desenho, construção, manutenção e reabilitação dos assentamentos facilitando o fornecimento adequado de materiais de construção, tecnologias e recursos financeiros, aumentando a qualidade e diminuindo o custo de produção. Definiram-se, também, políticas a serem aplicadas visando à integração do planejamento urbano à questão da moradia, como a promoção da melhoria de assentamentos urbanos e favelas; o incentivo ao uso e ocupação de áreas subutilizadas nos centros urbanos a fim de diminuir a pressão na ocupação de áreas mais periféricas.

Destaca-se que em 1976 o controle público do uso da terra é considerado um aspecto estratégico para as políticas habitacionais²⁵ sendo que a política de terras das Nações Unidas foi pela primeira vez oficialmente articulada. O documento resultante do Habitat I afirma que a terra não poderia ser tratada como um bem qualquer sujeita apenas à regulação do mercado, sendo a propriedade privada considerada um instrumento de acumulação e concentração de riqueza, e quando não sujeita a controle público, poderia contribuir para a injustiça social, tornando-se mais um obstáculo ao planejamento e execução de projetos de desenvolvimento. Para Biau (2006) a ênfase no controle público do uso da terra como indispensável é considerada problemática. Este autor enfatiza que o documento advoga uma política pró-ativa da terra baseada no zoneamento, nas reservas da terra, na expropriação compensatória, em impostos redistributivos de propriedade e, em recapturar os lucros excessivos da terra resultando no investimento público, na posse pública apropriada. Incentiva também o estabelecimento de sistemas de informação detalhados da terra.

Já em 1996, o direito a habitação foi reafirmado por meio do direito legal de posse e acesso a habitação adequada e acessível a todos. Esse objetivo se revela em padrões sustentáveis de produção, consumo e desenvolvimento de assentamentos, e a preservação de oportunidades para as gerações futuras. O próprio documento afirma que a Conferência:

“marca uma nova era de cooperação, uma era de cultura a solidariedade. Enquanto caminhamos para o século 21, oferecemos uma visão positiva de assentamentos humanos sustentáveis, um sentido de esperança para um futuro comum e um conselho de participar de um desafio verdadeiramente vantajoso e atraente, de construirmos juntos um mundo onde cada um pode viver em uma casa segura com a promessa de uma vida decente de dignidade, boa saúde, segurança, felicidade e esperança” (UN-HABITAT, 1996a, p.3).

²⁵ Disponível em www.sovereignty.net/p/land/unproprts.htm. Acesso em 28 nov 2007.

A compreensão dos problemas ambientais entre 1970 e 1990 ganha nova conotação e as conferências expressam essa evolução. Embora a degradação ambiental fosse percebida como um problema mundial desde o final da década de 1960, ainda em 1976 predominava uma visão bastante vinculada a uma agenda verde. Diegues (1992) ressalta que nos grandes eventos²⁶ da década de 1970, promovidos em sua maioria pela ONU, os problemas ambientais eram vinculados ao modelo de desenvolvimento e crescimento econômico que se perseguia na ocasião. Nesta ocasião, os países pouco desenvolvidos almejavam alcançar o mesmo patamar de industrialização e crescimento econômico dos países desenvolvidos, sem necessariamente observar os problemas ambientais conseqüentes. Tanto no âmbito da I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ocorrida em 1972, em Estocolmo, quanto no âmbito das demais conferências mundiais da década de 1970, entre elas o Habitat I, observa-se um viés ecológico que prevalece no discurso da época que busca impor limite ao crescimento populacional, e conseqüentemente ao desenvolvimento econômico.

Nesta ocasião, o termo utilizado era o eco-desenvolvimento concebido inicialmente na Conferência de Estocolmo de 1972 e reforçado no Habitat I, que buscava “caracterizar uma ‘idéia–força’ que fosse capaz de direcionar, de forma criativa, iniciativas de dinamização econômica, sensíveis aos fenômenos da degradação do meio ambiente e da marginalização social, cultural e política” (VIEIRA, 1996, p. 54). Num segundo momento, no final dos anos de 1970, Sachs reelabora este conceito, passando a designar também o enfoque de planejamento participativo, com estratégias diversas e intervenções adaptadas a contextos socioculturais e ambientais específicos.

²⁶ Terceira Sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (Santiago, abril de 1972); Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Estocolmo, Junho de 1972); Terceira Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (Caracas, junho de 1974); Conferência Mundial de População (Bucareste, agosto de 1974); e Conferência Mundial de Alimentação (Roma, novembro de 1974).

Aos poucos, o termo “eco-desenvolvimento” foi sendo substituído pela expressão “desenvolvimento sustentável”²⁷, na tentativa de se definir um novo paradigma de desenvolvimento que não mais se associasse somente às questões ambientais, mas incluísse também questões ligadas ao desenvolvimento socioeconômico. Este conceito se consolida na II Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – CNUMDA, ou “Grande Encontro da Terra” ou ECO - 92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992 – e torna-se fundamental nas discussões promovidas no Habitat II.

Na *Agenda Habitat* o conceito de desenvolvimento sustentável é considerado uma peça essencial na definição de políticas e estratégias. Neste documento, os assentamentos urbanos sustentáveis devem principalmente alcançar o crescimento econômico, desenvolvimento social e proteção ambiental, assegurando o desenvolvimento econômico, oportunidades de emprego e progresso social em harmonia com o meio ambiente. A busca por uma vida saudável, segura e produtiva, segundo a *Agenda Habitat*, estará sendo feita por meio de compatibilização entre o desenvolvimento econômico e social e a proteção ambiental.

Algumas políticas aproximam gestão e condições ambientais como a promoção de mudanças no modelo de produção e consumo não sustentáveis, reduzindo stress ambiental e promovendo o uso racional dos recursos naturais; a criação de políticas e programas a fim de reduzir poluição urbana resultante dos serviços de infra-estrutura urbana inadequados; a promoção de tecnologias mais eficientes de energia e alternativas renováveis; a prevenção de desastres causados pelo homem por meio de regulamentações e fiscalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

²⁷ O termo “desenvolvimento sustentável” foi utilizado, pela primeira vez, no documento World Conservation Strategy ou A Estratégia Mundial para Conservação, produzido pela UICN e World Wildlife Fund, em 1980, por solicitação do CNUMDA. Os trabalhos da Comissão Mundial de Meio Ambiente, ou Comissão de Brundtland, criada em 1983 por decisão da Assembleia Geral da ONU, foram extremamente importantes e contribuíram significativamente para a ampliação do conceito. A definição mais conhecida de desenvolvimento sustentável é a do Relatório Our Common Future (Nosso Futuro Comum), produzido por esta comissão, em 1987, onde “desenvolvimento sustentável é aquele que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer as necessidades das gerações futuras satisfazerem as suas” (CMMAD, 1988, p.46, apud ALVIM, 2003).

As duas grandes Conferências (Vancouver e Istambul) carregam o enfoque em assentamentos humanos²⁸, porém, a importância estratégica que a cidade assume como espaço privilegiado do ponto de vista econômico nos vinte anos que se passaram entre os dois eventos, faz com que esta ganhe maior significado. Em mais de trinta anos do UN-HABITAT evoluiu-se da solução da produção de abrigos para a definição de limites da economia informal e inclusão social.

Em Vancouver, em 1976, tem lugar o Habitat I e paralelamente, o Fórum Habitat, reunindo um conjunto de representantes da sociedade civil (organizações não governamentais). Suas conclusões apontavam ações necessárias à reversão do processo de degradação de vida urbana incluindo parcerias fortes entre todas as instâncias de governo e setor privado. A Conferência ressaltou que somente um governo central forte seria capaz de enfrentar os problemas urbanos. Foi criado o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos – UNCHS com objetivo de manter discussão permanente sobre assentamentos humanos, em especial projetos habitacionais. A política da ONU neste período era focada nos recursos locais: reconhecimento de cortiços e favelas a serem urbanizados; usos de tecnologias locais; esquemas de auto-ajuda e participação comunitária; projetos de pequena escala; técnicas de planejamento de curto prazo.

Segundo Caiado, pode-se afirmar que o “Habitat I inaugurou um novo tipo de conferência das Nações Unidas [...], pois além de um fórum mundial de discussões e debates sobre o tema, se propõe a ser também um espaço de troca de informações e experiências bem sucedidas sobre práticas urbanas” (Op. cit., p. 115).

Os documentos resultantes do Habitat I possibilitaram a participação, ainda que discreta, da sociedade organizada na definição de políticas e programas

²⁸ Segundo Wilhelm (entrevista em outubro de 2007), a Conferência de 1976 estava privada de uma visão urbana - dava pouca importância às cidades, que a ONU entendia como problema específico dos países desenvolvidos, e, não considerada essencial perto da missão de paz e de auxílio ao desenvolvimento dos países pobres. O que justificou sua denominação: Conferências das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

visando ao planejamento, produção e melhoramento dos assentamentos. Na opinião de Seaforth (2007), suas diretrizes consideraram a importância da participação dos moradores na produção e gestão de seu habitat, marcando assim o início de declarações de princípios, de recomendações e de experiências em matéria de políticas de gestão, financiamento, produção e transformação do espaço urbano.

Biau (op.cit) afirma que os documentos resultantes de Vancouver 1976 mantêm-se válidos em muitas áreas estratégicas. Se de um lado é certo que algumas das recomendações tornaram-se irrelevantes – tanto devido ao contexto externo de alterações mundiais, como devido às questões intrínsecas de artigos que não tiveram o destaque merecido, pois não eram visíveis no plano dos assentamentos humanos, por outro lado o espírito geral do documento sobrevive – o que aparenta obsoleto hoje pode ser retomado, de outro modo, futuramente. Para este autor, (op. cit., p. 16/17), a participação pública “pode ser vista como a origem do paradigma da boa governança difundida nos anos de 1990” uma vez que já havia uma importante relação entre as políticas e estratégias dos assentamentos no âmbito nacional articuladas a algumas práticas de participação.

A Conferência foi, igualmente, cenário para o lançamento da maior parte das organizações internacionais dedicadas aos assentamentos humanos e que para algumas nações tornassem conhecidos seus avanços em termos de políticas e programas de desenvolvimento urbano e habitacional (SEAFORTH, 2007).

Passado o impacto inicial promovido pela primeira conferência, o principal feito decorrente do Habitat I, foi a *Agenda Habitat*, um plano de ação global a ser adotado pela comunidade internacional na segunda conferência realizada em 1996, ou seja, já no limiar do século 21. Segundo Jorge Wilhelm, apesar de articulada no Habitat I, a agenda nasceu em outubro de 1995, em Paris, quando coube a Jay Moor a preparação do documento sintético consolidando os debates realizados por representantes de 30 países e que seria levado posteriormente a Istambul (WILHEIM, op. cit., p.219).

O desafio da segunda Conferência foi, segundo França (2010) o convencimento dos governantes a inserirem a questão urbana na definição de políticas públicas. A Conferência Habitat II estabeleceu diretrizes políticas e compromissos com os governos nacionais abordando dois temas relevantes: a questão da moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em crescente urbanização. Além disso, definiu a *Agenda Habitat*, seu principal documento de divulgação. Cabe ressaltar que, pela primeira vez em uma conferência mundial da ONU, as autoridades locais, responsáveis principais pela realização dos objetivos fixados, foram consideradas como parceiros e ganharam um comitê específico, que apresentou propostas para a redação final da *Agenda Habitat* e seu Plano Global de Ação. A Conferência realizou-se em um período de abordagem holística de desenvolvimento urbano: processos de longo prazo, capacitação do pessoal local, fortalecimento de agências gerenciadoras locais. Cada cidade executaria projetos concretos a partir do fortalecimento de sua estrutura político-econômica (Idem, ibidem, p. 13).

A *Agenda Habitat* foi o documento aprovado consensualmente pelos países participantes da Conferência. Consiste em plataforma de princípios que deve se traduzir em práticas. As atividades desenvolvidas no âmbito do Habitat contribuem para o objetivo global das Nações Unidas de reduzir a pobreza e promover o desenvolvimento sustentável dentro de um contexto em que o mundo avança aceleradamente para a urbanização.

As inovações de caráter mais participativo e democrático do processo do Habitat II podem ser percebidas tanto no documento *Agenda Habitat* como também nos desdobramentos de questões que incorporaram a visão de um expressivo número de organizações não governamentais. Defendeu-se a constituição de um novo contrato social baseado em solidariedade, convivência democrática e pluralidade.

O resultado final do HABITAT II destaca-se ao propor novas agendas para o mundo crescentemente urbanizado. Além disso, reforça a questão dos direitos humanos ao propor o direito à moradia como essencial a todos e reconhece a

necessidade de intervenção nos assentamentos precários, dotando-os de condições mínimas de habitabilidade (FRANÇA, op. cit.).

Enfim, a formulação de um novo papel para o Estado e novas formas de relação com os demais atores que constituem as cidades são reflexos de uma das questões básicas da agenda de política urbana e habitacional que se transformaram no escopo destas duas conferências e contribuem hoje para o novo formato que irá assumir estes encontros no âmbito da ONU, o Fórum Urbano Mundial.

Referências Bibliográficas

ALVIM, Angélica A. T. Benatti (2003). A contribuição do CBH-AT à gestão da Bacia Metropolitana, 1994 – 2001. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, FAUUSP. São Paulo.

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

BOUDUKI, Nabil. (org.) (1996) Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileira. São Paulo: Studio Nobel.

CAIADO, Aurílio (1996) Informe sobre a Conferência Habitat II. In Cidades: estratégicas e gerenciais. Espaço e Debates. Nº 39, p. 114 - 116. São Paulo: NERU.

CARMO, Silvia de Castro Bacelar (2004) Câmara e Agenda 21 Regional: Para uma Rede de Cidades Sustentáveis - A Região Metropolitana da Baixada Santista. Dissertação (Mestrado), São Carlos, Universidade Federal de São Carlos/Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia/Programa de Pós-Graduação e Engenharia Urbana.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica Global e desafio urbano. In BONDUKI, Nabil. Habitat: as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana em cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, p. 18 -37.

CMMD. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DOWBOR, Ladislau (1994) O que é poder local. São Paulo: Brasiliense.

- FERNANDES, Marlene. (2003) Agenda Habitat para Municípios. Rio de Janeiro: IBAM. Disponível em: <http://www.ibam.org.br>. Acesso em 10 de setembro de 2007.
- FRANÇA, Elisabete (2009). Favelas na Cidade de São Paulo (1980 – 2008): das propostas de desfavelamento aos projetos de urbanização. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo.
- GOMES, R. C. C., SILVA, A. B., SILVA, V. P. (2003) Política habitacional e urbanização no Brasil. *Scripta Nova*. Revista electrónica de geografia y ciencias sociales. 1 de agosto de 2003, vol. VII, núm. 146(083). Barcelona: Universidad de Barcelona. Disponível em: [http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146\(083\).htm](http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-146(083).htm). Acesso em 20 de janeiro de 2008.
- HARVEY, David (1992) A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola.
- HOBBSAWM, Eric (1995) A era dos extremos: o breve século XX: 1914 – 1991. São Paulo: Companhia das Letras.
- LORENZETTI, Maria S. B (2001). A Questão Habitacional no Brasil. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados: Brasília.
- MARICATO, Ermínia. (2006) Boletim da ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional n. 3; julho de 2006. Disponível em http://www.anpur.org.br/boletim/BOLETIM_DA_ANPUR_N%BA_3.pdf. Acesso em 24 de setembro de 2007.
- MORENO, Eduardo López e WARAH, Rasna (2006) Thirty years of the urban agenda (1976-2006): What has been achieved? In: Habitat Debate. UN-HABITAT, vol.12, n.2, June 2006. Nairobi : UN-HABITAT.
- PEREZ PINEYRO, Maria Pilar. Habitat II. *Boletim Óculum*, n. 1, Campinas, FAU PUC-Campinas, out. 1996, p. 2 <www.vitruvius.com.br/documento/oculum/boletim_oculum_01pdf>.
- SEAFORTH, Wandia (2002) Istambul+5: La Opinión de La Red “Viviendo Y Construyendo” a cinco años da La Conferencia Hábitat II. I Boletín del Inst. de La Vivienda; mai 2002/Vol. 17, nº 045. Santiago, Chile: Universidad de Chile. Disponível em:<<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/258/25804507.pdf>>. Acesso em 20 de abril de 2007.
- TIBAIJUKA, Anna (2008). Entrevista. In: O Estado de São Paulo (jornal), Caderno Metrópole, 18 de fevereiro de 2008. Disponível em: http://www.estadao.com.br/estadaodehoje/20080218/not_imp126254,0.php.

- UNCHS. (1976a) The Vancouver Declaration On Human Settlements. 9 páginas (facsimile). Disponível em www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf
- UNCHS. (1976b) The Vancouver Action Plans, 44 pag (facsimile). Disponível em www.unhabitat.org/downloads/docs/924_21239_The_Vancouver_Declaration.pdf.
- UNCHS. (1996) The human settlements conditions of world's urban poor. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements - UNCHS.
- UNFPA. (2007) State of world population 2007: unleashing the potential of urban growth. New York: United Nations Population Fund - UNFPA. Disponível em http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/sowcr2006/SOWC%201%20Urbanisation-Espa%F101ol.pdf. Acesso em 5 de fevereiro de 2008.
- UN-HABITAT (1996a) Istambul Declaration on Human Settlements. Disponível em www.unhabitat.org/downloads/docs/2072_61331_ist-dec.pdf.
- UN-HABITAT (1996b) The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Disponível em: http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.htm . Acesso em 21 de março de 2007.
- UN-HABITAT (2006e) State of World's Cities 2006/7, The Millennium Development Goals and Urban Sustainability 30 years of shaping the Habitat Agenda. Nairobi: United Nations Human Settlements.
- VIEIRA, Paulo Freire. "Meio Ambiente, desenvolvimento e planejamento". in Ferreira , L. da Costa e Viola, E. (orgs.) Incertezas da Sustentabilidade na Globalização. Campinas: UNICAMP, 1996, p. 45 – 98.
- WERNA, Edmundo (1996). As políticas urbanas das agências multilaterais de cooperação internacional para países em desenvolvimento. In Revista Espaços & Debates, nº 39. São Paulo: NERU (p.12-14).
- WILHEIM, Jorge (1998) O caminho de Istambul. Memórias de uma conferência da ONU. Rio de Janeiro. Paz e Terra.

Sítios

<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/258/25804507.pdf>. Acessos em diferentes datas.

<http://www.ambientebrasil.com.br/divulgacao/dicionario.html>.

<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,onu-cobra-atencao-tambem-a-crise-habitacional,264438,0.htm>

www.comciencia.br Acesso em 10 ago 2007.

www.edumed.net/Paginas/amazon/region-p.html Acesso em 30 de janeiro de 2008.

www.ibam.org.br Acesso em 20 ago 2007.

www.sovereignty.net/p/land/unproprts.htm Acesso em 28 nov 2007.

www.suframa.gov.br/modelozfm_historia.cfm Acesso em 2 de fevereiro de 2008.

www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article Acessos em diferentes datas.

Fóruns Urbanos Mundiais do UN-HABITAT: tensões e impasses de uma ordem histórica de transição

Volia R. C. Kato

Silvana Zioni

As interlocuções sobre as questões dos assentamentos humanos, promovidas pela ONU, desde o final dos anos de 1970 representam, de forma acentuada, ecos das transformações do mundo contemporâneo sobre os processos de urbanização. Sobretudo nas últimas décadas, a dinâmica econômica e cultural, interconectada em escala planetária vem colocando desafios relacionados ao enfrentamento dos processos acelerados de fragmentação urbana, desigualdades sociais, desequilíbrios entre nações e outros problemas de qualidade de vida e de sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento baseados no consumo exorbitante de recursos naturais.

Após um longo percurso de atuação que atravessou duas Conferências das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos - a primeira em Vancouver em 1976 e a segunda em Istambul, em 1996 – e vários compromissos firmados por meio da Agenda Habitat (1996) e da Declaração do Milênio (2000), os Fóruns Urbanos Mundiais foram estabelecidos pela Assembléia Geral das Nações Unidas, como uma modalidade considerada mais ágil e flexível para congregar os diálogos entre lideranças políticas e outros interlocutores sociais. Mais especificamente, operacionalizar o acompanhamento dos compromissos firmados internacionalmente pelos Estados Nacionais enquanto parceiros igualmente responsáveis. Na perspectiva traçada, as preocupações do UN-HABITAT se voltam para o incentivo e instrumentalização de ações práticas de amenização dos grandes problemas de um mundo urbano e globalizado, sob as premissas de gestões descentralizadas e participativas.

Se considerado o novo patamar das interconexões mundiais, tanto econômicas quanto culturais, delineadas desde os anos de 1970, com a quebra dos paradigmas produtivos que alimentavam os projetos desenvolvimentistas e nacionalistas, os discursos e as práticas das instituições internacionais, como é

o caso do Programa UN-HABITAT no interior da ONU, expressam tensões e impasses de uma ordem histórica de transição paradigmática da modernidade (SANTOS, 2000).

Sob a ótica teórica das abordagens dos processos, defendida por Norbert Elias (1994), o movimento de transformação histórica desde a II Guerra Mundial, se reporta cada vez mais para um quadro de referência global e se confronta com paradigmas da modernidade baseados em estruturas e identidades formuladas no âmbito de unidades territoriais e políticas dos Estados Nacionais cujo delineamento paulatino só se completa no século XX.

Nas últimas décadas, as mudanças no sentido da integração mundial tendem a assumir um ritmo cada vez mais acelerado e ocorrem em várias dimensões simultaneamente: pelo surgimento de instituições supra-nacionais, acirramento da competição econômica internacional e das desigualdades entre países, fragilização crescente dos Estados Nacionais em termos de capacidade de intervenção e de gestar modelos autônomos de desenvolvimento nacional, além de outros aspectos claramente visíveis como a crise ambiental, aumento da pobreza, mobilidade demográfica mundial, etc. Num primeiro momento, segundo as interpretações deste autor, não apenas na obra citada mas em outros estudos importantes²⁹, as reações tendem a ser de resistência. O *habitus* de referência nacional se interpõe como entraves poderosos que dificultam os indivíduos e as organizações sociais assimilar e atuar com suportes em outro *ethos*, fora dos parâmetros individualistas e de competição, o que necessariamente envolve um longo processo histórico de aprendizagem.

Esta forma de compreensão das transformações históricas, como processos que se movimentam gerando conflitos e tensões, contém pistas para a interpretação das ambigüidades e resistência de efetivação dos compromissos firmados em torno das Metas do Milênio, ainda que nos discursos e debates

²⁹ Um estudo importante realizado em bairros operários na cidade de Londres entre 1935 e 1950 e publicado pela primeira vez em 1965 quando Norbert Elias era professor da Universidade de Leicester, já constatava suas intuições analíticas sobre conflitos e relações de poder entre grupos, baseadas em referências de identidade e de oposição entre o Eu e os Outros. ELIAS, N.; SCOTSON, J. L. *Os estabelecidos e os Outsiders*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2000.

oficiais ocorridos nos Fóruns Urbanos Mundiais, se observe concordância com premissas de apoio ao combate à pobreza mundial e de integração participativa, frente a um mundo cada vez mais urbano, dividido e conflituoso.

Na perspectiva de Elias (idem), a própria transição paradigmática obscurece a visualização dos rumos das transformações que tanto podem se encaminhar ao caos e à destruição de amplas magnitudes e de escala planetária, quanto se redirecionar para um novo devir histórico fundado num outro *ethos*, onde a interlocução entre identidades culturais, étnicas, ambientais e sociais possa se traduzir paulatinamente em valores de solidariedade e responsabilidade.

Embora com outras bases interpretativas e conceituais, prenúncios da construção de alternativas paradigmáticas também são discutidos por Boaventura de Souza Santos (2000) quer sugerindo caminhos para o fortalecimento da interlocução nos conflitos entre culturas, pelo entendimento de suas diferenças de base - o que ele denomina como *hermenêutica diatópica* - quer identificando nos fóruns internacionais de comunicação entre organizações sociais e outras minorias como um sinal de que existe uma globalização *de baixo para cima* por meio da qual já se insinuam caminhos mais democráticos e solidários tanto nas escalas locais quanto mundiais.

Com estas interpelações, objetiva-se discutir o teor dos posicionamentos expressos nos Fóruns Urbanos Mundiais de Nairóbi, Barcelona, Vancouver e Nanjing ocorridos respectivamente em 2002, 2004, 2006 e 2008, enfatizando um conjunto de idéias reiteradamente reafirmadas e ampliadas em cada um deles que se desdobram em premissas consensuais sobre a forma de se entender e atuar sobre os desafios urbanos contemporâneos, mas que deixam em aberto, como um impasse histórico, a efetivação concreta de compromissos internacionais assumidos pelos estados nacionais parceiros³⁰.

³⁰ É importante frisar que diante da insuficiência de referências analíticas sobre estes eventos, as análises resultam de uma investigação aprofundada nos documentos oficiais do UN-HABITAT que contém relatos detalhados dos discursos e uma exposição de idéias e conclusões dos diversos eventos internos dos Fóruns e em alguns depoimentos de alguns participantes brasileiros.

Das Conferências à Declaração do Milênio: antecedentes dos Fóruns Urbanos Mundiais

Estabelecendo princípios, compromissos e um plano global de ação, a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat, resultantes da II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em 1996, reiteram as abordagens e recomendações de desenvolvimento sustentável presentes no Capítulo 7 da Agenda 21. Ao mesmo tempo reafirmam o reconhecimento do caráter distintivo do direito à habitação no conjunto dos direitos humanos, referido ao enorme contingente mundial de grupos socialmente vulneráveis. A partir desta data e impulsionados pelos conteúdos dos debates, pelo espectro de organizações sociais atuantes e pelas decisões dessa Conferência, eventos subseqüentes foram delineando novas formas de atuação das Nações Unidas.

Durante os anos de 1990, o direito à habitação foi sistematicamente incorporado em constituições e legislações nacionais; discutido nas agências das Nações Unidas, passando a constar nos instrumentos internacionais considerados exemplares:- a Declaração Universal de Direitos Humanos e o *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* – ICESCR (UN-HABITAT, 2006a).

Em 1998, instituiu-se uma equipe de revitalização do UNCHS que advogava por uma comissão mais proativa, devendo promover um conjunto de campanhas relacionadas aos assentamentos humanos e seus reflexos nas cidades. Reconhecendo, especialmente a necessidade de criar um campo de ações efetivas e de repercussão ampliada, a Assembléia Geral das Nações Unidas adota em 1999, o documento *Strategic Vision Statement*, onde se definem novas estratégias, entre elas, a implementação de campanhas de mobilização social objetivando angariar consensos e levantar bandeiras em

torno de questões específicas, entendidas como uma etapa prévia e necessária para a formulação de programas³¹.

Simultaneamente, a Organização das Nações Unidas e o Banco Mundial lançam a *Cities Alliance* (maio de 1999) como uma associação de cidades comprometidas com a melhoria das condições de vida das populações urbanas pobres dos países em desenvolvimento. Estabelece inovações operacionais nas políticas urbanas e nos mecanismos de gestão, delineadas no documento *Cities without Slums Action Plan*. Além de governos nacionais, inserem-se nesta iniciativa algumas associações internacionais como a IULA – *Internacional Union of Local Authorities*; a UTO - *United Towns Organization*; WACLAC – *World Assembly of Cities and Local Authorities Coordination*, e agências bilaterais de ajuda envolvendo 10 países (UN-HABITAT, 2006a, p.26). Até hoje vem atuando na mediação direta de instituições financeiras, agências de cooperação bilateral e multilateral e governos para viabilizar financiamentos e investimentos vinculados a estratégias de desenvolvimento local e redução da pobreza³².

O movimento direcionado a novas estratégias de atuação culmina com a *Declaração do Milênio* em 2000, documento aprovado pela Assembléia das Nações Unidas onde se detalham diversos princípios, metas e compromissos decorrentes do Habitat II, incorporando, ainda, resoluções de outras conferências mundiais e iniciativas realizadas durante a última década do século XX.

A Declaração representa um marco de posicionamento da ONU enquanto instituição internacional sobre a necessidade de convergência nas ações de

³¹ As duas campanhas, denominadas: *Global Campaign for Secure Tenure* e *Global Campaign on Urban Governance* ocorreram durante o ano de 2000, na Índia, África do Sul e na América Latina; na Jamaica em Namíbia e Filipinas em 2002; no Brasil em outubro de 2003 e no Marrocos e Burkina Faso em 2004.

³² Participam da Aliança das Cidades, os seguintes parceiros: *Autoridades locais* (Cidades e Governos Locais Unidos – CGLU e Associação Mundial das Grandes Metrôpoles- Metropolis); *Governos Nacionais* (África do Sul, Alemanha, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Holanda, Itália, Japão, Nigéria, Noruega, Reino Unido e Suécia); *Organizações Multilaterais* (Banco Asiático de Desenvolvimento, Banco Mundial, UN-HABITAT, Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA e União Européia). Aliança das Cidades – *Cities without Slums*. Folha de Informações. www.citiesalliance.org, acesso 16 de novembro de 2007.

âmbito nacional frente à dimensão mundial dos problemas, delineando para a esfera de atuação do UN-HABITAT a Meta 7, Alvo 11 onde, sob os princípios de sustentabilidade ambiental estabelece compromissos de melhoria das condições de vida de no mínimo 100 milhões de moradores de favelas no mundo até o ano de 2020³³.

Ainda que as principais metas deste documento estejam direcionadas especificamente à amenização do enorme quadro de pobreza mundial - visualizada, entre outros aspectos, pela precariedade dos assentamentos humanos e entendida em todas as suas formas, inclusive aquelas situadas em áreas de transição rural-urbana - a cidade se configura como alvo privilegiado principalmente por seu poder de atratividade de significativos fluxos migratórios nacionais e internacionais de populações socialmente vulneráveis.

Ao mesmo tempo, inserido num processo mais amplo de reposicionamento da Organização das Nações Unidas frente às transformações mundiais, este documento reafirma os valores e princípios em torno de um *ethos* de solidariedade que se entrelaçam com objetivos de manutenção da paz e da ordem mundial. Define, assim, como prioritária a busca de alternativas frente às questões da pobreza mundial e do meio ambiente, fenômenos eminentemente urbanos.

A partir deste marco internacional, o UN-HABITAT é criado como um programa que reúne organizações anteriores - a Comissão de Assentamentos Humanos e o Centro para Assentamentos Humanos no âmbito das Nações Unidas. Nessa ocasião, a ONU estabelece como pilar do UN-HABITAT as questões relacionadas à habitação e ao desenvolvimento sustentável nas cidades e as campanhas decorrentes desses temas. A principal missão do Programa UN-HABITAT passa a ser a promoção social e ambiental do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos e a aquisição de abrigo adequado para todos.

³³ UN-HABITAT (2001) Declaração do Milênio. DPI/2163 (Portuguese — 2000). Lisboa: United Nations Information Centre. Disponível em www.pnud.org.br/odm.

Como reflexo desta ampla reestruturação, a Assembléia Geral das Nações Unidas realiza uma sessão especial em junho de 2001, conhecida como *Istambul+5*, objetivando apreciar e discutir o grau de efetivação dos compromissos nacionais estabelecidos pela Agenda Habitat. O grande resultado desta reunião internacional foi a constatação de que embora boas intenções na formulação de políticas habitacionais tenham se configurado, numerosos países se reconheciam incapazes de realizar implantações efetivas em decorrência de diversas limitações financeiras e institucionais.

O descompasso entre intenções e práticas aí evidenciado, constitui o precedente dos Fóruns Urbanos Mundiais, analisados a seguir, ou seja, a importância de estabelecer por meio de reuniões e debates periódicos entre interlocutores oficiais dos Estados Nacionais e outras instituições da sociedade civil, visibilidade pública internacional às ações, propostas e apelos relacionados aos compromissos firmados. Nesse sentido, os Fóruns Urbanos Mundiais, a partir de 2002, constituem estratégias operacionais de acompanhamento dos processos de implementação das metas estabelecidas na instância das Nações Unidas, propiciando elementos de adequação das questões urbanas estruturais e emergentes, num campo de forças políticas, tanto nacionais quanto internacionais.

O documento adotado na sessão *Istambul+5*, a *Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*, reconhece a importância de uma enorme quantidade de problemas urbanos emergentes e a necessidade de renovação político-institucional dos governos para viabilizar a execução das metas acordadas (UN-HABITAT, 2001).

Ao mesmo tempo, é reforçado o papel internacional do UN-HABITAT no sentido de prover assistência técnica aos governos e autoridades locais nas áreas relacionadas à habitação, desenvolvimento urbano, infraestrutura, planejamento ambiental, gestão de desastres, finanças municipais, segurança urbana, etc. Caberia a ele, agir no sentido de criar suportes para a minimização

de toda e qualquer manifestação de pobreza urbana em relação a habitações inadequadas, pouca infraestrutura e baixos níveis de serviços básicos³⁴.

Considerando este empenho, o UN-HABITAT reconhece sua responsabilidade pela tarefa de definir e articular indicadores, dispondo-se a coletar dados para gerar estatísticas, estimar e caracterizar as favelas, como um passo necessário para formular políticas e recomendações de ações num nível global. Neste posicionamento, reafirma uma forma de atuar compatível com o seu papel de instância de mediação entre países ao mesmo tempo em que as Metas do Milênio expressam um apelo internacional para ações e compromissos livres de imposições, cabendo a cada país a especificação de alvos adequados às suas condições e necessidades reais.

É possível inferir que esta ampla ramificação de atuação do UN-HABITAT, por meio do panorama traçado, consolidou-se a partir do enfoque traçado pela Organização das Nações Unidas nas Metas de Desenvolvimento do Milênio, no sentido de adequar o seu papel de mediação às novas contingências econômicas e políticas do mundo urbanizado e globalizado. Reafirmada, posteriormente pela resolução de Nairóbi, em 2003, o UN-HABITAT fortalece a sua estruturação interna para o desempenho das funções de assessoramento e monitoramento internacional da Meta 7 e do Alvo 11, considerando que este papel deve iniciar um processo contínuo e flexível.

Fóruns Urbanos Mundiais: diálogos e ações em movimento

Institucionalizados por determinações da Assembléia Geral das Nações Unidas com o objetivo de estabelecer suportes de aconselhamento à Diretoria Executiva do UN-HABITAT, os Fóruns Urbanos Mundiais vêm ocorrendo a cada dois anos desde 2002. Tal como já mencionado, consubstanciam, ao lado de outras ações, estratégias operacionais de acompanhamento dos processos

³⁴ Na sessão do seu Governing Council, realizada em Nairobi, entre 5 e 9 de maio de 2003, é aprovada a Resolução 19/5 que endossa e reforça o papel estratégico do UN-HABITAT na implementação e monitoramento do MDG 7, alvo 11. As estratégias adotadas envolvem um vasto escopo de atuações definido em quatro níveis: a. *Análises*; b. *Campanhas de Mobilização*; c. *Atividades Operacionais*; d. *Monitoramento*.

de implementação das metas e compromissos firmados na instância das Nações Unidas, propiciando elementos de ajustes a uma nova ordem mundial urbanizada.

Nos aspectos institucionais, a sua implantação responde ao parágrafo 10 da Resolução 18/5 da Comissão dos Assentamentos Humanos que estabelece a fusão do Fórum Urbano Ambiental e do Fórum Internacional sobre a Pobreza Urbana no sentido de fortalecer a coordenação de suporte para a implantação da Agenda Habitat no âmbito internacional. Com base na Resolução 56/205 e mais especificamente na Resolução 56/206³⁵, aprovadas pela Assembleia Geral das Nações Unidas, o Fórum Urbano Mundial é estabelecido como instância de interlocução técnica e não legislativa, possibilitando trocas de idéias e envolvimento das autoridades e outros parceiros do UN-HABITAT nos anos em que o seu Conselho Administrativo não se reúne.

Os Fóruns Urbanos Mundiais realizados nos anos de 2002, 2004, 2006 e 2008, ocorridos respectivamente nas cidades de Nairóbi, Barcelona, Vancouver e Nanjing, ao se debruçarem sobre os desafios gerados pela urbanização, reafirmam discursos de consenso em relação aos compromissos internacionais de combate ao que passa a ser denominado de *urbanização da pobreza*, desnudando ao mesmo tempo discontinuidades e pouca efetividade no que se refere ao cumprimento das metas acordadas pela Declaração do Milênio, sob a responsabilidade do UN-HABITAT em termos de políticas e práticas concretas baseadas nesta perspectiva. As justificativas das disjunções entre discursos e práticas transparecem no decorrer destes eventos por meio de apelos diversos, quer pelas especificidades das condições sociais internas de cada país, quer pelas dificuldades financeiras e operacionais em termos dos custos envolvidos para intervir em problemas estruturais de grande magnitude, quer pela ausência de instrumentos adequados de definição e implantação de políticas urbanas e habitacionais.

³⁵ A Assembleia Geral das Nações Unidas endossa por meio da Resolução 56/205 de 21 de dezembro de 2001, o documento *Declaration on Cities and Other Human Settlements in The New Millenium*, adotado pela sessão especial de junho de 2001 – *Istambul+5*. A Resolução 56/206 de fevereiro de 2002 refere-se à transformação do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – Habitat em Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos- UN-Habitat.

Os temas específicos adotados nestes eventos buscam direcionar as discussões nucleares definidas nas reuniões preparatórias, cujos conteúdos sinalizam a incorporação de novas questões emergentes e contextuais, evidenciando a amplitude crescente de vastas intersecções da pobreza no contexto urbano que se expressam não apenas nos territórios nacionais, mas, sobretudo em uma escala planetária.

Por outro lado, ao configurarem um instrumento de aproximação internacional, acolhendo posicionamentos, debates e propostas provenientes das representações governamentais e dos diversos setores da sociedade civil dos países membros, a análise dos Fóruns Urbanos Mundiais permite identificar não só a complexidade dos problemas urbanos contemporâneos, como também a gestação de paradigmas de atuação em um campo histórico de tensões econômicas e políticas diversas, que demandam redefinições institucionais, outras competências e aberturas inovadoras em relação à concepção das políticas públicas sociais e urbanas em cada unidade nacional e em relação às possibilidades de entendimento e cooperação no plano internacional.

Nairóbi, Barcelona e Vancouver: os desafios políticos e ambientais da pobreza urbana

Proposições Temáticas e participações

O primeiro Fórum Urbano Mundial, realizado em Nairóbi, em maio de 2002 assume como tema ***A transição para um mundo urbano*** como eixo de direcionamento para os debates e proposições de realização dos desafios postos ao UN-HABITAT pela Declaração do Milênio.

Nesta primeira sessão, realizada em maio de 2002, na cidade de Nairóbi estiveram representados 81 países; 124 organizações não-governamentais; 30

instituições profissionais de pesquisa; 24 empresas privadas, entre outros, num total de 1195 participantes³⁶.

O discurso de abertura de Anna Tibaijuka, diretora executiva do UN-HABITAT, ao traçar as questões do tema por excelência central de todos os fóruns – a questão da pobreza num mundo urbanizado - evidencia a presença de dimensões novas decorrentes das relações rural-urbanas e das migrações internas e internacionais que se colocam como problemas emergentes que devem ser agregadas às outras já amplamente debatidas em conferências e fóruns mundiais. Sobre este aspecto salienta a dimensão especialmente problemática das cidades em países da África e da Ásia, onde as pressões demográficas provenientes das áreas rurais se defrontam com a ausência de mínimas condições urbanas para a recepção de novos contingentes populacionais. Ao mesmo tempo, em consonância com os objetivos formais do encontro, destaca a oportunidade para a proposição de modelos alternativos de gestão urbana e de novas idéias em torno de possibilidades de cidades mais saudáveis, seguras, inclusivas e democráticas.

Ao lado desta questão que amplia o escopo dos problemas a serem enfrentados, a questão emergente e que vai caracterizar este encontro, refere-se aos problemas institucionais para a definição e operacionalização de políticas públicas – em especial as urbanas.

Tendo como suporte os itens de 5 a 8 da Agenda Habitat, três grandes sub-temas permeiam os debates: direito social à cidade, pobreza e vulnerabilidade urbanas e descentralização político-administrativa, definidos em 7 diálogos: 1. Campanha Global sobre Governança Urbana: o direito a cidade; 2. Cidades sem Favelas; 3. Descentralização; 4. Cooperação entre Cidades; 5. Papel Internacional das Organizações Não-Governamentais; 6. Campanha Global de Garantia de Posse Terra; 7. Monitoramento e Assessoramento.

³⁶ O documento UN-HABITAT. Report of the first session of the World Urban Forum. Nairóbi, 29 april – 3 may, 2002. In www.un-habitat.org. é a fonte referencial de análise deste Fórum.

Se, em 2002, o enfoque da pobreza urbana estava atrelado à formulação de arranjos institucionais de gestão, como um problema conjunturalmente emergente que se impunha na esfera política frente às novas composições produtivas globais, no II Fórum Urbano Mundial, realizado na cidade de Barcelona, em 2004, o urbano se ramifica numa trama complexa incorporando dimensões anteriormente consideradas marginais, como aquelas relacionadas à cultura e identidade que se expressam no próprio tema adotado: ***Cidades - um lugar de culturas, inclusão ou integração***³⁷.

Inserido numa série de eventos culturais realizados em Barcelona durante o encontro de 2004, este Fórum reúne também um número comparativamente maior de participantes (4389 inscritos) em seus diversos segmentos, destacando-se, especialmente pela atratividade pública, uma vez que mais da metade dos participantes é composta por indivíduos sem filiação representativa. Entre os diversos segmentos, o poder público (classificado nas estatísticas do Relatório como *governo e autoridades locais*) possui um peso significativo em comparação com o evento anterior de 2002 (quase 20%) e as Organizações Não-Governamentais garantem um percentual equivalente (outros 20%), com 535 representantes.

Os discursos de abertura definem alguns conteúdos temáticos de apelo internacional propiciado pela enorme atratividade deste encontro, pela quantidade de eventos culturais paralelos e a sua repercussão na mídia.

O *papel das autoridades locais* é enfaticamente salientado por Joan Clos, prefeito de Barcelona e presidente do *United Nations Advisory Committee of Local Authorities* – UCLG, criado em maio de 2004. Reportando-se ao Habitat II, evidencia que a concretização dos ideais de maior autonomia local aí formulada vem se ampliando com o fórum recém-criado, tecendo menções especiais aos prefeitos de Lisboa, Santiago, São Paulo, Johannesburgo, Cape Town, Paris e Londres. Lembra que em muitos países, os governos locais

³⁷ A análise dos conteúdos e debates deste evento baseia-se no documento: UN-HABITAT – *Report of the second session of the World Urban Forum*. Barcelona, Spain, 13-17 september, 2004. In: www.un-habitat.org, acesso em 16 de outubro de 2007.

não são eleitos, não possuem independência financeira e não dispõem de recursos tributários específicos para sustentar políticas e programas autônomos, o que evidencia a importância da atuação do UCLG.

Na mesma direção, o pronunciamento de Olívio Dutra, então Ministro das Cidades do governo brasileiro, coloca em pauta a *gestão urbana* como um problema de significativo viés internacional, pressupondo a necessidade de formas de cooperação financeira e processos compartilhados de reconstrução democrática onde o papel do Estado, a despeito de suas significativas transformações, continua sendo necessariamente estratégico.

As questões da *tolerância e paz mundial* penetram este fórum por meio de vários discursos de abertura. Destacam, especialmente, a relevância da interlocução propiciada pelo Fórum Urbano Mundial em torno das relações entre segurança, pobreza e meio ambiente, como desafios colocados nos horizontes do século XXI que não podem mais ser resolvidos isoladamente e com enfoques de intervenções tradicionais.

A *diversidade cultural* em seus múltiplos aspectos e dimensões, inserida nos processos contemporâneos de urbanização comparece especificamente em um dos nove diálogos aí desenvolvidos, que também abordavam questões da governança urbana; da pobreza, dos recursos urbanos e da sustentabilidade urbana.

A 3ª Sessão do Fórum Urbano Mundial, realizada na cidade de Vancouver, Canadá entre os dias 19 e 23 de junho de 2006 vem assumir uma conotação especial de balanço e comemoração dos trinta anos do Habitat. Além deste aspecto, reafirma os seus objetivos específicos de ampliar a aproximação de experiências e o debate em torno da cooperação internacional para o desenvolvimento urbano sustentável, fortalecendo a busca de identidades e soluções para os problemas e desafios contemporâneos, traçados na Declaração do Milênio.

Assumindo o tema ***Nosso Futuro: Cidades Sustentáveis – transformando idéias em ação***, o Fórum Urbano Mundial de 2006 em Vancouver foi articulado a partir de atividades preparatórias promovidas em parceria pelo governo do Canadá, UN-HABITAT e IBM seis meses antes do evento, denominadas Habitat Jam, que definiram os sub-temas onde a valorização de práticas e ações efetivas define sua marca³⁸.

Em comparação com o encontro de Barcelona, o número de participantes no evento de junho 2006 em Vancouver é significativamente mais amplo: com 10.471 pessoas inscritas oriundas de 156 países, além das 1.800 vinculadas ao suporte administrativo e/ou trabalhos voluntários. Ainda de forma comparativa, no amplo leque de envolvimento de governos, autoridades locais, parlamentares e outros se observam a manutenção do peso das organizações não-governamentais (23,4%) e um aumento significativo de outros segmentos – profissionais liberais, instituições de pesquisa e setor privado que praticamente duplicam o peso relativo de sua participação.

Cabe destacar, contudo que, se consideradas as participações abertas e não institucionalizadas, o Fórum de 2006 teve uma repercussão pública relativamente menor que o encontro de 2004³⁹.

Ancorado nos subsídios das conferências ocorridas durante o Habitat Jam, o tema do encontro privilegiou as questões operacionais de parcerias, os atores reconhecidamente estratégicos e uma discussão voltada para as práticas sociais. Do ponto de vista conceitual, *transformar idéias em ação* tem como elemento implícito a noção de inclusão social (*inclusiveness*) – ou seja, a participação equilibrada entre setores público, privado e sociedade civil.

³⁸ Por meio de conferências eletrônicas internacionais promovidas durante 72 horas entre os dias 1 e 4 de dezembro de 2005, o Habitat Jam envolvendo interlocutores de 158 países e cerca de 39 000 pessoas, entre elas, lideranças governamentais, empresários, academia, organizações da sociedade civil e representantes de grupos de mulheres e jovens (UN-HABITAT, 2006b)..

³⁹ As fontes de informações sobre este fórum constam do documento oficial – UN-HABITAT – Report of the Third Session of the World Urban Forum. Vancouver, Canadá, 19-23 June 2006. In: www.un-habitat.org, acesso em 16 de outubro de 2007. Vide ainda: UN-HABITAT – List of Participants to the Third Session of the World Urban Fórum. In: www.un-habitat.org, acesso em 16 de outubro de 2007.

Um balanço crítico sobre o processo de urbanização mundial e os 30 anos de Habitat permeia o conjunto dos debates e está especialmente presente nos discursos de abertura, associado ao tema específico do encontro.

Como observam Moreno e Warah (2006), se no contexto de formulação da Agenda Habitat as divergências sobre a cidade oscilavam entre uma percepção de sua ameaça sobre o meio ambiente e uma ênfase em sua importância econômica como centro de tecnologia e inovação, hoje estes posicionamentos mudaram sob o viés de novas posturas em torno da busca de sustentabilidade urbana.

Além do reconhecimento de que as iniquidades urbanas possuem cada vez mais desdobramentos internacionais e representam um comprometimento em torno da sustentabilidade do planeta, o discurso de Anna Tibaijuka, Diretora Executiva do UN-HABITAT, relembra que na formação deste órgão internacional as questões do meio ambiente e os problemas urbanos não se colocavam nas agendas de desenvolvimento, despontando apenas no contexto dos anos de 1970. O estabelecimento dos Fóruns Urbanos Mundiais pelo Habitat representaria hoje uma aquiescência quanto à complexidade da urbanização mundial e a importância de novas posturas frente ao descompasso histórico entre as políticas urbanas e de desenvolvimento e os processos reais.

As propostas temáticas destes diversos encontros evidenciam uma repetição das mesmas questões consideradas estratégicas e condensadas nas Metas do Milênio, na busca de angariar consensos e, sobretudo encontrar caminhos de efetivação de compromissos, através de ações práticas tal como enfatizadas de maneira contundente nas discussões realizadas pelo Habitat Jam e no encontro de Vancouver, em 2006.

O Teor dos Debates: consolidando idéias e angariando consensos

Os conteúdos dos debates que percorrem esses três Fóruns Urbanos Mundiais são extremamente significativos e importantes na medida em que explicitam uma revisão crítica de posturas conceituais e políticas em torno do entendimento da urbanização, do planejamento urbano e das formas institucionais de planejamento e de intervenção urbana. Ao mesmo tempo em que expressam interpretações das transformações do mundo contemporâneo, consolidam idéias e se abrem a novos aportes instrumentais de ação, em consonância com a pulverização, ampliação e complexidade dos problemas urbanos que interconectam de forma inexorável as dinâmicas internas de cada país com os processos econômicos sociais e políticos na escala internacional.

A despeito dos diversos títulos adotados como temas específicos e que singularizam cada um desses fóruns, o núcleo central de conteúdos que orientam os debates desses encontros se define em duas dimensões:- *pobreza mundial*, inserida no termo *urbanização da pobreza e sustentabilidade* que paulatinamente se desdobram no sentido de abarcar todos os seus aspectos e dimensões, num processo crescente de reafirmação de posicionamentos e consensos de atuação no sentido de minimizar os efeitos perversos do acelerado crescimento urbano.

Nairóbi, 2002: re-arranjos político-institucionais e a urbanização mundial

No I Fórum Urbano Mundial de 2002, a junção dos temas de origem – a questão da pobreza e do meio ambiente – define a articulação dos trabalhos aí desenvolvidos e permite a expressão de idéias nem sempre convergentes sobre os desafios urbanos num contexto de consolidação de políticas neoliberais inseridas nos processos econômicos globalizados.

As discussões temáticas colocam em evidência, neste encontro, a necessidade de inovação dos instrumentos político-institucionais de planejamento no âmbito das atuações dos Estados Nacionais, ao lado da cooperação na ordem internacional. Esta questão se imiscui aos debates sobre exclusão social e se

apresenta em três grandes aspectos: *o direito social à cidade, pobreza e vulnerabilidade urbanas e descentralização político-administrativa.*

Nos debates sobre governança urbana e direito à cidade, a participação brasileira assume liderança pelo caráter inovador do instrumento de política urbana configurado pelo Estatuto da Cidade⁴⁰ que é referenciado por indicar possibilidades de inclusão urbana e participativa, congregando em torno dele apelos à necessidade da existência de um estatuto legal internacional de caráter semelhante ao institucionalizado no Brasil.

Muitos posicionamentos críticos aí expressos vinculam o crescimento substancial da exclusão social nas cidades à vigência de paradigmas neoliberais, cujos reflexos se evidenciam no aumento crescente dos processos de segregação sócio-espacial e no surgimento de uma nova classe urbana de não-cidadãos.

As questões da participação política são amplamente debatidas, incluindo as dificuldades de consolidação de uma cultura cívica capaz de exercer um controle social sobre a corrupção, sobre os processos de cooptação política e fundamentar prioridades nas políticas governamentais. Apesar de alguns participantes focarem situações concretas de declínio da disposição participativa nos países do Norte e o baixo nível ou ausência de controle social sobre as políticas públicas nos países em desenvolvimento, inclusive no Brasil, evidencia-se nos documentos desse encontro, um consenso sobre a necessidade de se fomentar uma *nova cultura cívica*, concebida com um processo passível de ser historicamente construído e que depende, entre outros aspectos, de capacitação da população e de disponibilidade pública de informações.

As idéias em torno do problema da favela, como expressão do foco central da Declaração do Milênio revelam o reconhecimento oficial deste fenômeno como

⁴⁰ Este documento foi apresentado, traduzido em inglês e espanhol durante o Fórum Urbano Mundial de Nairóbi, em 2002, por iniciativa de Roberto Ottolenghi, então chefe do Escritório Regional para a América Latina e Caribe - Rolac Un-Habitat. Disponível em http://www.polis.org.br/obras/arquivo_163.pdf

um problema de escala mundial (UN-HABITAT, 2002, p. 11). As argumentações desenvolvidas configuram idéias urbanísticas que questionam o modelo de cidade extensiva e apelam para a necessidade de um planejamento urbano dotado de instrumentos de regulação eficientes para o controle do crescimento progressivo de assentamentos precários nas cidades.

Considerando, em especial, os objetivos traçados pela Declaração do Milênio no sentido de melhoria das condições de vida de no mínimo 100 milhões de indivíduos no ano de 2020, defende-se a adoção de uma abordagem focada em duas direções:- uma relacionada às áreas já ocupadas por favelas e por outros tipos de assentamentos precários e, outra, direcionada à contenção de novas ocupações em áreas desprovidas de recursos urbanos básicos. Em ambas as situações, embora a oferta de habitações seja considerada uma necessidade premente, as causas fundamentais destas iniquidades urbanas devem ser atacadas em seus vários aspectos inclusive o confronto com a inexistência de instrumentos adequados de política fundiária.

No caso das favelas, preconizam-se, sobretudo propostas de regularização fundiária voltadas para a sua integração no tecido urbano, envolvendo não apenas habitação, mas estratégias de redução da pobreza e implantação de infraestrutura e serviços. As remoções são vistas como recursos extremos, somente aplicáveis nas situações de áreas inadequadas à habitação, sujeitas a risco e ao comprometimento do meio ambiente natural. Tendo em conta as especificidades de cada favela, este enfoque pressupõe pesquisas técnicas aprofundadas e, especialmente, a participação da população envolvida. Em relação à provisão de novas unidades habitacionais, além da prioridade de serem financeiramente acessíveis, defende-se especialmente a sua localização em áreas já consolidadas onde existam oportunidades de trabalho e serviços básicos e, portanto, integradas ao tecido urbano.

Revelam-se nestas idéias, elementos importantes da concepção de sustentabilidade urbana, que incluem medidas e estratégias simultâneas de amenização das condições de pobreza e otimização das infraestruturas

urbanas já existentes, contrariando tendências históricas de um número expressivo de cidades no mundo, marcadas por expansão fragmentada.

Nessa mesma direção, o combate às condições de pobreza implica necessariamente produção de conhecimento consistente sobre os segmentos socialmente vulneráveis, admitindo-se de antemão a sua não homogeneidade, e a importância da identificação de suas percepções e prioridades. Coloca-se com especial atenção, a população de idosos e os afetados por algum tipo de doença que tendem a comprometer a capacidade de trabalho dos indivíduos em diversas faixas etárias.

Ao lado dos instrumentos de regulação fundiária, insere-se nesta perspectiva, a valorização dos processos participativos, sobretudo por seus efeitos sinérgicos nas intervenções urbanas (Ibidem, p.12). Estas propostas passam a ser encaradas como enfoques programáticos, pressupõem programas de longo prazo de melhoria e de desenvolvimento urbano e, sobretudo, a cooperação entre governo nacional, autoridades locais e sociedade.

As conclusões formalizadas sinalizam de certa forma a construção de consensos sobre a importância do papel dos governos nacionais no sentido de criarem sistemas de parcerias público-privadas e modalidades de acesso a terra como um fator fundamental de inclusão social; a necessidade de regulamentações de caráter social compatibilizando-as com as atividades privadas e controle da corrupção no setor público.

Em vários aspectos, as idéias apresentadas em 2002 estão permeadas pelos problemas conjunturais relativos aos processos de redefinição das regulamentações político-institucionais que acompanharam a mudança do papel do Estado no contexto das novas condições da economia mundializada. É justamente neste sentido que, do ponto de vista das questões sociais e urbanas, as diretrizes preconizadas referenciam as propostas apresentadas pelo Brasil, em especial, o Estatuto da Cidade e os instrumentos de descentralização política, como exemplos de possibilidades de transição

democrática, de fortalecimento do poder local e de ampliação da participação social.

As discussões em torno da sustentabilidade não formalizam consensos de idéias pelas divergências em torno da importância econômica das cidades, mas lança posicionamentos que assumem conotações mais explícitas no III Fórum Urbano Mundial de 2006, em Vancouver. De todo modo, se reconhece que, do ponto de vista conceitual, a urbanização sustentável é um processo multidimensional, incluindo não apenas os aspectos físico-naturais do ambiente, mas também as suas dimensões sociais, econômicas e político-institucionais, colocadas igualmente para todo o tipo de assentamento humano, desde os localizados nos espaços rurais até os espaços metropolitanos. Neste enfoque, admite-se não apenas os vínculos entre as cidades e o seu contexto físico ambiental nas várias escalas - local, metropolitano-regional, nacional e mundial, mas também as interações entre estas escalas vistas como um processo único e abrangente, descartando-se assim as visões tradicionais de oposição rural-urbana. Com isso, as migrações nacionais e internacionais podem ser vistas como exemplo de processos abrangentes relacionados à sustentabilidade urbana.

Coerente com esta concepção alargada, a pobreza, as desigualdades sociais e a exclusão são vistos como aspectos centrais nas considerações de urbanização sustentável e estabelecem, entre outros aspectos, fortes relações com a proliferação de doenças como AIDS/HIV. Na busca de uma perspectiva para a urbanização sustentável, atribui-se fundamental responsabilidade às autoridades locais no sentido da gestão de alternativas que envolvam participação dos diferentes setores sociais. Assim, consideram-se como características de uma boa governança: a. a democratização das decisões, incluindo mulheres e pobres; b. a autonomia municipal dotada de instrumentos financeiros e de regulação político-institucional; c. a reforma do setor público; da descentralização de recursos e poder; e parcerias voltadas para a sustentabilidade. Ao mesmo tempo, reafirma-se a importância estratégica das cidades enquanto centros de inovação e crescimento, no jogo de forças

econômicas e políticas que opera igualmente na escala planetária (Ibidem, p. 28).

Em síntese, firma-se em 2002, o reconhecimento de que a urbanização é um processo dinâmico, interconectado e de difícil controle, concretizado na escala mundial e que por isto mesmo os efeitos da pobreza e das iniquidades sociais que afetam as cidades dos países em desenvolvimento tendem a produzir efeitos ampliados sobre todas as outras.

Barcelona, 2004: interlocuções e diversidade cultural

O encontro de Barcelona em 2004 teve grande repercussão dado a participação de autoridades públicas, intelectuais de renome internacional, mas, deve ser destacado por ter sido o evento que permitiu que a questão urbana fosse delineada como um fenômeno de exorbitante dimensão mundial, progressivamente convergente no sentido econômico e social e, ao mesmo tempo, multifacetado e fragmentado.

Em Barcelona sob o tema *Cidades: um lugar de culturas, inclusão ou integração*⁴¹, a questão urbana é ampliada pela incorporação de dimensões anteriormente consideradas marginais, como aquelas relacionadas à cultura e identidade.

Além de um número significativo de participantes sem filiação representativa, e representante de múltiplos setores, o segundo Fórum Urbano Mundial caracterizou-se por agregar uma enorme diversidade de pessoas e de culturas envolvidos nos processos de urbanização. E o efeito de grande repercussão pública resultou em destaque também para os conteúdos temáticos do evento: a importância do *papel das autoridades locais*; a questão da *tolerância e paz mundial*; a *diversidade cultural* em seus múltiplos aspectos e dimensões, inserida nos processos contemporâneos de urbanização.

⁴¹ UN-HABITAT – *Report of the second session of the World Urban Forum*. Barcelona, Spain, 13-17 september, 2004. In: www.un-habitat.org, acesso em 16 de outubro de 2007.

A relevância do *papel das autoridades locais* foi evidenciada na organização do próprio Fórum, uma vez que os ideais de maior autonomia local estariam se concretizando ao longo dos fóruns, ainda que se evidencie o fato de que em muitos países, os governos locais não sejam eleitos e não possuam independência financeira e tributária para sustentar políticas e programas urbanos. Do mesmo modo, a responsabilidade solidária para tratar de questões de grande complexidade foi reclamada.

Tendo a diversidade cultural como tema, o Fórum Urbano Mundial de 2004, promoveu exposições e debates focados em nove diálogos. Uma Na série de Diálogos entre Parceiros as temáticas abrangiam: Diálogos sobre Culturas Urbanas; Realidades Urbanas; Governança Urbana; Renascimento Urbano; e uma série de Diálogos Temáticos que versaram sobre: Pobreza Urbana: melhorando a vida dos moradores de favelas; Recursos Urbanos; Sustentabilidade Urbana; Serviços Urbanos: Saneamento Básico – Fazendo com que o setor privado trabalhe para a população pobre e Desastres Urbanos e Reconstrução.

Nos Diálogos cujo objetivo é especialmente difundir práticas consideradas exemplares, adotadas por diversas cidades no mundo em torno dos temas selecionados, as questões culturais ou de identidade cultural permearam os debates. Outros processos sociais emergentes tiveram destaque, tais como a mobilidade demográfica mundial, a liderança comunitária das mulheres, o papel dos jovens, entre outros, aglutinando assim, temas étnicos, etários e de gênero. Segundo o relatório deste fórum, os diálogos se propõem a discutir a maneira como as cidades vêm respondendo a globalização da cultura e como a cultura tem sido usada no planejamento e na gestão das cidades (UN-HABITAT, 2004, p.12).

No diálogo sobre *Realidades Urbanas*, vários estudos de casos de cidades destacaram a implementação de legislação e gestão inovadoras em projetos de inclusão social, como as experiências de regularização fundiária e provisão de saneamento básico e habitação. No geral, os casos apresentados visam *firmar a inovação na escala local* como uma das idéias fortes deste segundo fórum,

relacionando-se à possibilidade de utilização de novos instrumentos de planejamento; de permanência de projetos bem sucedidos para além do tempo de mandato das autoridades públicas; de definição clara das responsabilidades políticas e de implantação de monitoramento e, sobretudo, de equacionamento das capacidades diferenciais das cidades em termos de recursos financeiros e técnicos.

O diálogo sobre *Governança Urbana*, desdobrado em duas sessões, contou com a participação brasileira de Olívio Dutra, então Ministro das Cidades. A primeira sessão - *Inclusão: tem sido muito pouca ou demais?* – ponderou se a inclusão urbana tem se constituído apenas em um termo de retórica ou é incorporada efetivamente nas práticas de gestão urbana. Os debates trataram de avaliar se a questão da inclusão tem sido incorporada no escopo político-institucional das cidades e se mecanismos informais de participação envolvendo organizações não-governamentais estão presentes nas práticas de gestão, citando-se vários exemplos de procedimentos de inclusão foram apresentados inclusive pelo Brasil. A outra sessão do diálogo focou a questão do *fortalecimento do poder das comunidades* – como um pré-requisito nas políticas participativas, sendo na formação de uma consciência multicultural que se promove este fortalecimento e a inclusão social. Assim sendo, sob diversos aspectos foi nesse diálogo que se expressa oficialmente o alargamento da concepção de espaço público urbano.

Ao mesmo tempo, no último diálogo - *Renascimento Urbano* - as concepções sobre o urbano assumem um contorno mais definido: os processos econômicos e sociais contemporâneos protagonizam a cidade de modo irreversível colocando um desafio histórico de construção de instrumentos institucionais capazes de expressar esta prevalência em termos políticos, tanto no contexto nacional quanto internacional, evocando desse modo o que o Habitat II de 1996 já salientara sobre a importância do poder local nos processos contemporâneos de globalização e urbanização.

Os diálogos entre parceiros deram ênfase às relações entre descentralização, democracia e participação. Outras questões igualmente complexas do ponto de

vista prático remetem às relações entre escalas de poder, com exemplos de descentralização que resultaram problemáticas pela incapacidade financeira dos muitos governos locais para promover e operar algumas estruturas urbanas básicas e porque em algumas áreas se torna imprescindível o diálogo e a atuação conjunta dos governos local e central. O debate em síntese apontou que a adequação a uma nova realidade eminentemente urbana requer ainda recursos financeiros significativos e, nesse sentido, recomenda-se que os governos nacionais busquem doadores internacionais para complementar os seus recursos orçamentários e, sobretudo que estes novos processos devem ser construídos progressivamente aproveitando-se as experiências bem sucedidas através de um movimento contínuo de monitoria com suportes do UN-HABITAT.

A questão da Pobreza Urbana: Melhorando as condições de vida dos moradores de favelas, foi tratada em um dos diálogos temáticos onde pela primeira vez se assumiu como horizonte de referência os objetivos da Declaração do Milênio. Entre consensos e divergências, foi reconhecida a impossibilidade de adoção de políticas unívocas para a redução da pobreza e melhoria das condições de vida nas favelas. As soluções articuladas entre escalas locais e nacionais voltadas para estes objetivos dependem de são contextuais e específicas.

O Brasil foi destacado como um dos países que tem apresentado significativos progressos por contar com políticas sociais amplas e projetos de larga escala direcionados às populações desprivilegiadas. E também é reconhecida a importância de uma atuação de melhoria das áreas ocupadas através de programas habitacionais articulados com outros de cunho econômico e social, evitando-se processos de desalojamento e expropriações territoriais. Programas direcionados às mulheres no sentido de seu acesso à terra e à habitação e outros relacionados à cooperação financeira internacional merecem menção especial. Além disso, conclui-se que a eficiência dos programas sociais não está diretamente correlacionada ao tamanho da máquina estatal, mas ao grau de legitimação propiciado por políticas participativas nos diferentes níveis de governo, incluindo o planejamento urbano como um elemento crucial.

O diálogo *Recursos Urbanos* assumiu como questão principal as formas de incremento de recursos tributários no âmbito dos mercados urbanos. As conclusões denotam o apelo para o empenho dos governos no sentido de mobilizar capitais privados e formas inovadoras de captar recursos, minimizando os suportes de apoio financeiro internacional. Por outro lado recomendou-se o estímulo de desenvolvimento que possa beneficiar e engajar os cidadãos, diminuindo os custos assistencialistas, ao mesmo tempo em que o UN-HABITAT se propunha a manter suportes de orientação em torno de alternativas e práticas inovadoras aos governos e ao setor privado.

A sessão de diálogo sobre sustentabilidade urbana, buscando juntar esforços de consolidação de conceitos e atuação em relação ao meio ambiente urbano, discutiu as questões do desenvolvimento sustentável em três segmentos: local, nacional e global. A principal questão debatida foi o papel da cultura cívica de participação social no sentido de transformar o desenvolvimento urbano considerando os diferentes tipos de ações, implantações e impactos (id.ibid., p.34). Além disso, a associação entre políticas de sustentabilidade e boas práticas de governo, o papel estratégico da Agenda 21 Local e o fortalecimento das práticas de cooperação entre vários atores sociais, foram objeto de posicionamentos convergentes neste diálogo.

O reconhecimento de que as cidades desempenham um papel estratégico na solução de problemas como o aquecimento global, a poluição da água e do ar e a degradação dos ecossistemas costeiros trouxe consensos sobre o fato de que proposições de alternativas sustentáveis a estes problemas postos no contexto internacional, devem necessariamente estabelecer fortes elos com as ações locais, sobretudo no transporte, uso de energias renováveis e provisão de infra-estruturas básicas de saneamento.

Aliás, desde o seu título o diálogo *Serviços Urbanos: Saneamento Básico – Fazendo com que o setor privado trabalhe para a população pobre* - revelou as intenções de ampliação do envolvimento do setor privado na provisão de serviços urbanos de saneamento básico às populações de baixa renda, apelando para modelos alternativos vinculados aos capitais locais e,ou

organizações associativas de moradores. As justificativas postas nos debates vinculam tais possibilidades à presença de arranjos de governo capazes de exprimir a diversidade dos contextos e da forças sociais locais (Ibidem, p.38).

A revisão das concepções de risco e assistência assumiu o cerne dos debates do diálogo sobre Desastres Urbanos e Reconstrução, justificada não só pela mudança na natureza dos conflitos e dos desastres naturais, mas também pelas circunstâncias dos ciclos atuais de redução de recursos financeiros destinados a estas finalidades. Propostas de abordagens capazes de incorporar situações de conflitos emergenciais trazem a tona novas noções de *risco e assistência sustentável* sugerindo a consolidação do conceito alargado de sustentabilidade urbana que integre propósitos de redução da pobreza e o máximo possível de autonomia local. Ou seja, a redução dos riscos de desastres deve compor as agendas locais de governo utilizando-se como ferramenta os processos de participação social. Nesta direção é formulado no contexto das discussões um guia de princípios envolvendo três grandes escalas: comunidade internacional, sociedade civil e autoridades nacionais e locais.

Em síntese, as considerações gerais do Fórum de 2004, reafirmam o reconhecimento dos desafios do futuro considerando as fortes implicações da acelerada e extensiva urbanização mundial em relação ao atendimento das necessidades básicas da população em especial nas megacidades ou em áreas de conurbação urbana regional; sobre a qualidade de vida urbana e sobre as suscetibilidades de conflitos decorrentes da proximidade de diferenças culturais.

Como tema nuclear, a diversidade cultural e os diversos contextos urbanos remetem à impossibilidade de se estabelecer modelos de cidades ou modelos únicos de planejamento e gestão. Embora as cidades compactas em oposição à urbanização dispersa sejam consideradas mais adequadas para o aproveitamento máximo de estruturas e serviços urbanos, contribuindo ainda para a redução do consumo de energia, firma-se como consenso maior a possibilidade de alternativas diversas adequadas aos recursos e situações

locais que possam se apoiar nos princípios de governança democrática e descentralização.

Vancouver, 2006: sustentabilidade urbana e práticas locais

A articulação dos debates neste fórum reproduz os temas desenvolvidos nas conferências preparatórias - o Habitat Jam, incorporando os eixos temáticos definidos então como estratégicos. Durante este evento preparatório, uma equipe de pesquisadores do Centre for Sustainable Cities, subsidiada por instrumentos informatizados pela IBM e do JAM Fórum Leads, identificou mais de seiscentas idéias implementadas, que foram endereçadas ao terceiro Fórum Urbano Mundial. Deste total, setenta foram selecionadas e sistematizadas em temas e subtemas, compondo assim, o formato de discussões do encontro que ocorreria posteriormente em junho de 2006. Como critério de seleção considerou-se o fato de serem ideias práticas, originárias de várias partes do mundo e que possuíam implicações relevantes sobre os problemas urbanos. Justamente pelo respaldo de serem experiências efetivas de uma cidade, comunidade ou grupo, estas ideias foram assumidas como passíveis de referência para outras circunstâncias e locais.

Por meio de conferências eletrônicas internacionais o Habitat Jam representou a mais ampla e inédita consulta sobre questões cruciais da urbanização e sustentabilidade urbana, sinalizando um amplo panorama dos problemas urbanos contemporâneos considerados cruciais na perspectiva dos diferentes atores participantes, permitindo a definição de temas – coesão e inclusão social; parceria e finança; crescimento urbano e meio ambiente – que subsidiarão o Fórum de 2006.

Considerando-se as concepções inerentes ao tema adotado por esta terceira sessão, *transformar ideias em ação* tem como elemento implícito a noção de inclusão social (*inclusiveness*) – ou seja, a participação equilibrada entre setores público, privado e sociedade civil. Ao mesmo tempo, a noção de sustentabilidade permeia o balanço crítico sobre o processo de urbanização

mundial e os trinta anos de Habitat, estando presente no conjunto dos debates e nos discursos de abertura.

Como parte central das atividades do Fórum Urbano Mundial de 2006, a proposta de discussão de três sub-temas – coesão e inclusão social; parceria e finanças; crescimento urbano e meio ambiente – em seis diálogos visa, sobretudo, avaliar mais uma vez o grau de realização dos compromissos dos países em relação às Metas do Milênio (especificamente a Meta 7, Alvo 11), acolhendo proposições e permitindo trocas de experiências.

Mesmo evidenciando-se intersecções de conteúdos, os sub-temas são contemplados em diálogos específicos. O primeiro deles, Coesão e Inclusão Social está presente nos dois primeiros diálogos: Melhoria de Favelas; Habitação Adequada e Participação Pública: Enfoque Inclusivo. As questões de Parceria e Finanças são tratadas nos Diálogo 3: Finança Municipal: Inovação e Colaboração e, no Diálogo 4: Desastres Urbanos: Proteção e Segurança. O último sub-tema que propõe a discussão das relações recíprocas entre o urbano e o ambiental se desdobra no Diálogo 5: A Forma das Cidades: Planejamento Urbano e Gestão e no Diálogo 6: Energia: Ação Local e Impactos Globais.

As discussões, por exemplo, sobre melhoria de favelas, alvo do Diálogo 1, sinalizaram o caráter político das opções, os vínculos técnicos e financeiros envolvidos neste empreendimento e, portanto, a impossibilidade de separação estanque de problemas. Como resultado, adota-se, neste diálogo, o posicionamento de que as perspectivas de melhoria das condições de vida dos moradores de favelas e outras minorias pobres da cidade, pressupõem reformas substanciais, grande mobilização de recursos financeiros e, sobretudo, compromissos políticos de longo prazo que incluam capacitação da população e promoção de abordagens inclusivas, objeto de discussão do Diálogo 2.

Considerando as previsões de custos para o atendimento da Meta 7 da Declaração do Milênio, em torno de US\$ 367 bilhões, o representante do

Banco Mundial nestes debates relembra a responsabilidade múltipla de diversos agentes para a captação de recursos, desonerando o papel dos Estados nacionais e relativizando com isto o papel das agências internacionais.

Nos debates do Diálogo 2, as questões operacionais de participação social atualmente vigente recebem algumas críticas. Segundo alguns, a adoção formal de arranjos participativos não garante, por si só, o engajamento público nos processos de desenvolvimento sustentável urbano e de inclusão social, por diversas razões contextuais, inclusive dificuldades do rompimento de barreiras corporativistas de algumas políticas locais. Defende-se, a necessidade de adoção de abordagens participativas inovadoras, mais próximas das condições reais de vida das minorias sociais, para que os objetivos de descentralização político-administrativa e os instrumentos legais de articulação de pactos sociais possam ampliar os seus níveis de legitimidade. Segundo algumas outras menções, a aproximação com os contextos de iniquidades sociais deveria envolver, para a geração de oportunidades de trabalho e de participação política, estratégias específicas para a inclusão da população de migrantes nacionais e internacionais.

Por outro lado, no sub-tema parceria e finanças, presentes nos Diálogos 3 e 4, o entrelaçamento entre sustentação financeira das cidades e a garantia de sua segurança frente aos sérios problemas naturais e de criminalidade são enfaticamente defendidas. A principal questão discutida foi a de que os municípios encontram-se hoje diante do paradoxo gerado pela necessidade de ampliar e manter as infraestruturas e serviços urbanos ao mesmo tempo em que sofrem pressão para baixar impostos e atrair investimentos. Algumas experiências apontam para alternativas bem sucedidas de parcerias público-privadas e de aumento de eficiência no gerenciamento dos recursos financeiros disponíveis.

Reunindo governantes, instituições, organizações sociais e profissionais especialistas nos mais diferentes temas, o conjunto das treze mesas-redondas inseridas no evento constitui uma estratégia de ampliar o leque de questões específicas: legislação relativa aos assentamentos humanos, reunindo

parlamentares; a questão de gênero, com organizações femininas; o direito à habitação, com organizações não governamentais; as questões indígenas e de jovens; e temas inéditos, como espiritualidade, sustentabilidade no contexto urbano e outros relacionados à inovação em práticas ecológicas e ações locais. Representando prioritariamente painéis de balanço sobre avanços e dificuldades da aplicação das Metas do Milênio e de compromissos anteriormente assumidos, os debates nas mesas-redondas apresentam maior possibilidade de abertura de posicionamentos críticos das situações vivenciadas pelos diferentes atores.

O setor privado, por exemplo, com vasta participação representativa de diversos países prioriza, em mesa redonda específica (*Private sector round table — business round table on corporate leadership for sustainable urbanization*), as dificuldades para a ampliação da escala de investimentos em decorrência da ausência de instrumentos de regulação, de especialistas no setor público e outros problemas relacionados aos baixos níveis de rendimento das populações, diferenças culturais e dificuldades para a operacionalização de parcerias. Países considerados de mercado emergente, como o Brasil, China e Índia, são citados como exemplo de maior atuação deste setor no atendimento de serviços às populações pobres.

Os posicionamentos críticos mais contundentes se inserem na mesa-redonda das organizações não governamentais, onde se destacam, a despeito das intenções do Habitat desde 1976, as declarações sobre o avanço da violação dos direitos humanos, o crescimento das iniquidades sociais e outras formas de privação no mundo todo. Outras denúncias foram também registradas na ocasião: o menosprezo do interesse público diante da força dos capitais privados; políticas de agressão às populações pobres sob o pretexto de restauração da ordem; precária instrumentalização do Estado em muitos países para estabelecer políticas habitacionais e de controle dos interesses do mercado imobiliário; atuação dos investimentos corporativos e megaprojetos sobre assentamentos rurais, forçando as migrações. Numerosas organizações – que trabalham em várias frentes com populações de rua, migrantes, crianças

e outros grupos vulneráveis – expõem como grande desafio o fortalecimento político destes segmentos sociais, transformando-os em grupos de pressão mais efetivos.

Reafirmando consensos dos encontros internacionais anteriores, desde o Habitat II, de que no contexto contemporâneo não existem modelos e metodologias universais de planejamento e gestão das cidades, os conteúdos e posicionamentos neste fórum de 2006 sinalizam a importância das práticas *concretas locais*, como exercícios de possibilidades diante das alterações econômicas mundiais, das redefinições de atuação dos Estados nacionais e da complexidade e extensão das questões urbanas. Num mundo de incertezas e quebra de paradigmas, o *novo* se assenta em algumas premissas flexíveis expressas pelas idéias de descentralização e fortalecimento do poder local, participação social e parcerias, respeito pelas diversidades culturais e de gênero, melhoria da qualidade de vida, todas elas respaldadas pela concepção de cidade sustentável.

A continuidade dos percursos: O Fórum Urbano Mundial de 2008 e as perspectivas de 2010

A quarta sessão do Fórum Urbano Mundial, realizada em Nanjing na China, em 2008 representa no percurso do UN-HABITAT uma etapa em que os desafios e compromissos de ações para amenizar a crise da habitação e desenvolvimento urbano se dão sob a tensão das crescentes preocupações com o impacto das alterações climáticas e do contexto da crise financeira global, com especial protagonismo do setor habitacional.

Ainda que a sua organização na China não tenha mantido os recordes de presença e participação da sessão anterior, o 4º Fórum Urbano Mundial consagrou-se como um espaço de incentivo e visibilidade aos diálogos entre lideranças políticas e interlocutores sociais. No documento final⁴² afirma-se que

⁴² O relatório final do 4º Fórum Urbano Mundial (UN-HABITAT. Report of the Fourth Session of The World Urban Forum. Nanjing: UN-HABITAT, 2008) é a fonte principal deste item, visto que dada a sua recente realização não se dispõe de outras fontes com comentários e balanços dos resultados, como nas sessões anteriores. Do mesmo modo, é o documento de programação do 5º Fórum Urbano Mundial no Rio de

nas perspectivas estratégicas e de médio prazo do UN-HABITAT, o Fórum foi “um divisor de águas que serviu para reforçar vários de seus principais pilares: a centralidade de parcerias, a governança, o fortalecimento de sistemas de financiamento para habitação e para a urbanização sustentável” (UN-HABITAT, 2008).

A questão do financiamento de habitação e serviços urbanos, agravada pela crise financeira global, tomou o lugar central das discussões, sendo levada como o tema principal da 22ª Conferência da Administração do UN-HABITAT⁴³.

O Fórum foi realizado em meio a uma devastadora crise financeira global, enraizada em um enorme aumento na inadimplência causada pelas hipotecas de má qualidade de subscrição e da oscilação dos preços de imóveis. O impacto desse processo sobre os mercados financeiros internacionais sublinhou, mais do que nunca, a necessidade de governos e organizações internacionais para assegurar um equilíbrio ou abordagem harmonizada para aproveitar os benefícios das forças de mercado, limitando os seus efeitos negativos sobre os segmentos mais pobres e desfavorecidos da sociedade (idem).

Sob o tema: ***Urbanização Harmoniosa: desafios para o desenvolvimento territorial equilibrado*** foram travados debates sobre o equilíbrio territorial no desenvolvimento urbano; a promoção da equidade social e inclusão social; a criação de cidades produtivas e equitativas; a harmonização dos ambientes naturais e artificiais; a preservação das raízes históricas e da *alma* da cidade, e uma cidade para todas as gerações, com o intuito de instrumentalizar as ações e estratégias do UN-HABITAT. Neste encontro foram assumidos compromissos pela (a) responsabilidade de abrigo e serviços num contexto de uma crise financeira global, (b) inclusão dos pobres urbanos, (c) contribuição que a boa

Janeiro (UN-HABITAT, 5º Fórum Urbano Mundial. Programação. Nairóbi: UN-HABITAT/Consejo de Administración Del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010) que baliza nossas considerações sobre as suas perspectivas.

⁴³ A 22ª Reunião do Conselho de Administração do UN-HABITAT realizou-se em Nairóbi entre os dias 30 de março a 4 de abril de 2009, quando as idéias apresentadas no Fórum foram integradas às estratégias e programas de UN-HABITAT.

governança e planejamento podem fazer para um melhor futuro urbano, e (d) necessidade de adaptação às alterações climáticas e a sua mitigação.

Uma das questões de fundo das mesas redondas, eventos e diálogos do Fórum foi a viabilidade do sistema de financiamento habitacional, o que significou abordar, ao mesmo tempo, os objetivos da Agenda Habitat e a realização das Metas do Milênio com estratégias de desenvolvimento econômico. A promoção de habitação e serviços básicos a preços acessíveis não apenas representa um objetivo setorial, mas um meio estratégico de realização das Metas do Milênio. Nunca antes habitação e desenvolvimento urbano haviam sido considerados tão centrais para o crescimento social, econômico e ambiental, unindo ao mesmo tempo, desenvolvimento urbano sustentável e objetivos da Agenda Habitat (idem).

Afinal, o cenário de pessoas vivendo em favelas e assentamentos informais vem sendo agravado pelos efeitos das mudanças climáticas, que aumentam os riscos de inundações, secas e outros fenômenos extremos nessas áreas de urbanização precária. Além disso, configura-se em impasse ainda maior para as finanças públicas, pois com a previsão de queda de receitas, motivada pela crise financeira, tende-se a restrição dos gastos públicos necessários para financiar a habitação social e a infraestrutura urbana.

Esse desafio de cidades sustentáveis com habitação a preços acessíveis exige o envolvimento em parceria de governos e municípios, setor privado e investidores estrangeiros. Apesar da crise econômica, os mercados de capitais têm um papel significativo a desempenhar na promoção da provisão de habitação de baixo custo. Contra esse pano de fundo, a ênfase foi colocada na necessidade de mobilizar financiamento suficiente para permitir a um bilhão de pessoas mais pobres a ter acesso à habitação (idem).

O protagonismo de atores da sociedade civil, cuja participação já vinha se consolidando nos Fóruns anteriores, revelou o caráter programático dos debates. A interlocução entre organizações populares e agentes e instituições financeiras tratou da viabilidade do financiamento da habitação e da

infraestrutura urbana, o que chegou a ter repercução na indicação de ações práticas a serem patrocinadas pelo UN-HABITAT⁴⁴ e, principalmente no posicionamento pelo reforço da regulação pública: “Para isso, enfatizam que os governos e as autoridades locais devem criar um institucional e de regulamentação que facilite os investimentos do setor privado para os extratos de menor renda – os pobres urbanos” (idem).

O fortalecimento do papel dos governos locais e nacionais como coordenadores e interventores do processo de desenvolvimento foi mais um aspecto indicativo das novas perspectivas buscadas para um mundo em crise. O Fórum foi palco de questionamentos quanto a respostas neoliberais para os desafios do mundo urbanizado, o que se traduziu na resolução do UN-HABITAT para que todos os Estados membros estabeleçam marcos e mecanismos que permitam ampliar os investimentos públicos e privados para melhorar a condição de bairros e favelas⁴⁵.

As deliberações destacaram que as lições aprendidas com as crises financeiras e similares no passado, além de apontar para possíveis caminhos, incluíam o reforço da economia mundial e financeiro nacional, o quadro regulamentar e melhorar o fluxo de informações financeiras sobre intervenções governamentais (idem).

Assim, apoiada em experiências anteriores, progride o constante diálogo que caracteriza os Fóruns Urbanos Mundiais - uma plataforma de interlocução, que segundo princípios de igualdade e equidade, tende a se ampliar cada vez mais.

Na ocasião da quarta sessão o Fórum serviu ainda para reforçar questões institucionais relativas a outros temas de fundo como o dos jovens urbanos, que representam 70% da população alvo das ações do UN-HABITAT. A fusão

⁴⁴ Houve destaque na 22ª Reunião do Conselho de Administração do aumento de orçamento que o UN-HABITAT obteve ao longo da década e da assinatura de empréstimos a instituições financeiras locais de seis países com o objetivo de fornecer fundos para a habitação a preços acessíveis e para a melhoria e modernização da infra-estrutura urbana, contrariando a norma de concessão de subvenções ou doações. <http://www.unhabitat.org/content.asp?cid=6488&catid=571&typeid=6&subMenuId=0>, acesso 7 jan. 2010.

⁴⁵ Ver Resolución 22/2: Financiación de viviendas asequibles http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6684_39539_K0951607_S_%20HSP_GC_22_7.pdf, acesso em 7 jan. 2010.

do Fórum Urbano Mundial e do Fórum Internacional sobre a Juventude Urbana deverá ocorrer na 5ª seção do Fórum, seguindo os passos do que ocorreu entre o Fórum Urbano Ambiental e o Fórum Internacional sobre a Pobreza Urbana.

Aliás, os temas da desigualdade e do *Direito a Cidade* perpassaram os diálogos, eventos e mesas redondas, onde a relação entre superar a pobreza urbana e ganhar a batalha contra o flagelo das alterações climáticas foi sempre salientada. Afinal, foi nesta década que metade da humanidade passou a viver em cidades, e a perspectiva é que esse processo de urbanização prossiga impactando o meio ambiente, representando a maior parte do consumo dos recursos naturais sem, no entanto oferecer as mesmas oportunidades para a população. Mesmo assim, o Fórum de Naijing se encerrou marcando, mais uma vez, um amplo acordo para o cumprimento das Metas do Milênio e a implementação da Agenda Habitat, principais compromissos que envolvem todos os parceiros públicos e privados.

A dívida com o urbano dividido

Apesar de intenções promissoras, a escolha do tema do direito à cidade para dar sequência aos Fóruns sinaliza que os compromissos firmados são desafiadores, existindo uma dívida a ser paga para que o urbano se realize. “*O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acesso aos recursos urbanos: é um direito de alterar a nossa compreensão comum da cidade e dos meios de controle do meio urbano*” (UN-HABITAT, 2010).

Realmente o tema *o direito à cidade* aponta para uma evolução dos fóruns anteriores, trazendo para a responsabilidade coletiva os objetivos do processo de urbanização de forma mais equilibrada (o tema do Fórum de Vancouver) e harmoniosa (o tema do Fórum de Naijing), o que implica vencer os grandes desafios que são minimizar a pobreza crescente nas cidades, melhorar o acesso dos pobres aos serviços urbanos básicos, como habitação, água potável e saneamento e garantir o ambiente, o crescimento e o desenvolvimento urbano sustentável (idem).

A escolha do Brasil como sede do 5º Fórum Urbano Mundial aponta para o resultado de um processo vivido por muitos outros países: a transformação de territórios e sociedades ao longo do século XX para um contexto essencialmente urbano, e a perspectiva de intensificação desse processo acentuando o quadro de desigualdades urbanas. Esta escolha tem também um caráter exemplar: poucos países conseguiram nesta década, como o Brasil, avançar no âmbito das políticas urbanas, constituindo um arcabouço institucional complexo e um ambiente democrático para tratar das questões urbanas.

A organização do Fórum se propõe como um encontro aberto e inclusivo, que no âmbito mundial reúne líderes políticos e membros de associações internacionais, nacionais, regionais e locais, organizações não-governamentais e organizações comunitárias, profissionais, acadêmicos, organizações populares de mulheres, jovens e grupos de moradores de favela. Muitos desses grupos são os que frequentemente enfrentam as maiores barreiras ao acesso aos serviços urbanos básicos e aos benefícios oferecidos pela cidade e sua participação como parceiros no fórum legitima o objetivo proposto para o próximo evento: promover o direito à cidade como “um esforço coletivo que tem de ser perseguido da mesma forma por governos, setor privado, sociedade civil e público geral, garantindo que todos tenhamos uma atuação coletiva para unir o urbano dividido” (idem).

O Fórum, constituindo-se como uma plataforma de informações e experiências para melhorar a política urbana nos níveis global, nacional e local, promoverá o debate sobre o papel do governo na garantia dos direitos dos pobres (Mesa Redonda dos Ministros), pois como tomadores de decisões e construtores de políticas públicas, os ministros desempenham um papel de liderança na gestão do meio urbano e rural; estes são responsáveis pela diminuição das desigualdades e da pobreza urbana, aumentando a inclusão social. Aos prefeitos caberá uma mobilização para junto com os governos nacionais promover os direitos fundamentais dos seus cidadãos, de modo a incluir o direito à cidade, como compromissos políticos e éticos neste milênio urbano.

Aos Parlamentares em nível Global está programado um debate sobre a relação entre mudança climática e assentamentos humanos: um balanço das legislações, políticas e leis aprovadas, discutidas, debatidas ou em desenvolvimento nos diversos parlamentos, no que se refere à implementação da Agenda Habitat e atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio (idem).

As Mesas Redondas das OSCs e ONGs, dos profissionais do Habitat e das Universidades Parceiras estão programadas para discutir o Direito à Cidade e Justiça Social, sob o enfoque respectivamente, do papel das organizações da sociedade civil na redução do espaço urbano dividido, das práticas profissionais no sentido de aproximar o espaço urbano dividido, e do papel da universidade em aproximar a investigação e a ação no nível da cidade. A Mesa-Redonda Pesquisadores Urbanos dará destaque a um tema pouco abordado nos eventos anteriores: a desigualdade representada pelo transporte urbano, que constitui um grande desafio, dada as dificuldades que é atender às necessidades de transporte e mobilidade dos seus residentes, de forma economicamente eficiente, ambientalmente e socialmente sustentável (idem).

Já a mesa redonda de Negócios, que reúne os líderes de comércio e da indústria, especialistas em políticas públicas, representantes de comunidades, estará debatendo a redução do hiato urbano para o desenvolvimento de cidades sustentáveis, frente aos desafios da pobreza urbana e as alterações climáticas. O objetivo é debater e destacar as melhores medidas para melhorar a contribuição para os pobres urbanos, retirando-os da base da pirâmide por meio de abordagens de mercado, da inovação, a da boa governança local, e acordar os princípios para a urbanização sustentável. Está também programada uma mesa que se destina a gerar o interesse no processo de desenvolvimento conjunto de instrumentos para o acesso dos pobres a terra e sua aplicação prática para melhorar a segurança quanto à situação fundiária em áreas rurais e urbanas, contando com as experiências recentes no Brasil, Gana e no Nepal (idem).

A pauta do fórum se completa, ampliando-se ainda mais com as Mesas-Redondas dos Povos Indígenas em Áreas Urbanas, de Gênero e Mulheres, e

da Juventude. Os povos indígenas, especialmente vulneráveis à discriminação no acesso à habitação e muitas sofrem restrições para participar nas esferas social, política e econômica da cidade.

Mas é em relação à juventude que o 5º Fórum Urbano Mundial apresentará maiores mudanças, pois reconhecendo o 'papel da juventude em relação ao mundo em desenvolvimento e ao desenvolvimento das cidades do mundo', ampliando as possibilidades de fomento de novos ideais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal como sinalizam as análises contidas neste artigo, os Fóruns Urbanos Mundiais representam uma grande plataforma aberta a uma ampla diversidade de problemas do mundo globalizado, evidenciando o esfacelamento e pulverização da questão urbana enquanto objeto isolado e passível de controle pelas políticas públicas.

Em um mundo de incertezas e quebra de paradigmas, estes encontros consubstanciam algumas premissas flexíveis expressas por novas idéias – descentralização e fortalecimento do poder local, participação social e parcerias, respeito pelas diversidades culturais e de gênero, melhoria da qualidade de vida, todas elas respaldadas pela concepção de cidade sustentável.

Nesse sentido, como já afirmava Costa (1999), em um mundo eminentemente urbano, as questões do desenvolvimento sustentável passam a ser o grande aglutinador das possibilidades de transformação social.

Diante deste quadro, as mediações internacionais do Habitat também se ramificam em um conjunto significativamente grande de instituições e de fóruns paralelos. Estes priorizam práticas inovadoras locais voltadas para a minimização dos impactos sociais da globalização, abrindo pouco espaço para um questionamento efetivo sobre a imposição dos grandes processos econômicos mundiais.

Rose Compans (2001, p. 130) afirma que há uma tendência de se encarar a crise ambiental, e mesmo a pobreza, como *externalidades negativas* dos processos de desenvolvimento. Tal tendência dificulta uma discussão efetiva sobre as implicações do liberalismo econômico e das atividades corporativas transnacionais, desqualificando possíveis tomadas de decisão que afetem as finanças internacionais.

É certo que, em um contexto histórico de acirramento de conflitos e de contradições sociais, os Fóruns Urbanos Mundiais representam as instâncias diplomáticas controladas pelas mesmas forças políticas e econômicas que dominam o cenário das políticas internacionais. Mas é necessário constatar que eles se abrem e legitimam a presença de pressões sociais nos processos institucionais e de gestão urbana.

São justamente as premissas de descentralização e inclusão participativa que tornam imprescindíveis e inevitáveis a presença, embora minoritária e com menor visibilidade pública, de vozes dissonantes e de pressões vindas justamente dos grupos socialmente afetados pela dinâmica econômica globalizada, como se evidenciou em 2006 na mesa-redonda das Organizações Não Governamentais (UN-HABITAT, 2006c).

O percurso de convergência sobre a importância da sustentabilidade urbana como referencial de planejamento e de gestão, desde a Agenda Habitat, atravessa não só mudanças de conotações em direção a uma noção ampliada que associa a diversidade de problemas sociais e ambientais e, portanto, volta-se para os aspectos contextuais e locais, mas também o questionamento de visões idealizadas sobre a capacidade de o planejamento equacionar desenvolvimento econômico em larga escala e preservação ambiental.

As questões discutidas nos Fóruns evidenciam que essas promessas históricas não se realizaram como já afirmaram Moreno e Warah na ocasião do Fórum Urbano Mundial de Vancouver (idem, p.7). Cada vez mais o estabelecimento de alvos diversos de sustentabilidade, não só entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos e, mesmo, entre países desenvolvidos, evidencia que a

questão não é apenas de enfoques conceituais, mas especialmente de consciência cultural, capacidade técnica, recursos financeiros, entre muitos outros desafios. Vale dizer que, se o alargamento da noção de sustentabilidade contém elementos progressistas abrindo-se a inovações participativas e locais, as possibilidades concretas da construção de uma nova utopia baseada nestes pressupostos, são ainda frágeis e incipientes, assentadas em compromissos diplomáticos formais e em experimentações localizadas de boas práticas. Os problemas da urbanização mundial permanecem, assim, como desafio político num contexto histórico de horizontes incertos e pouco delineados.

Referências Bibliográficas

COMPANS, Rose (2001) Cidades sustentáveis, cidades globais. Antagonismo ou complementaridade? In: ACSELRAD, Henri (org.). A duração das cidades – sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. (p. 105-137). Rio de Janeiro: DP&A.

COSTA, Heloisa S. de Moura (1999). Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição de termos? In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Ano 1, n.2, p. 55-71. Recife: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional.

ELIAS, Norbert. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1994.

ELIAS, Norbert; SCOTSON, John L. Os estabelecidos e os Outsiders. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 2000.

INSTITUTO PÓLIS / CAIXA ECONÔMICA FEDERAL / UN-HABITAT (2002) The Statute of the City. New tools for assuring the right to the city in Brasil. Disponível em http://www.polis.org.br/obras/arquivo_163.pdf.

MARICATO, Ermínia. (2006) Boletim da ANPUR - Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional n. 3; julho de 2006. Disponível em http://www.anpur.org.br/boletim/BOLETIM_DA_ANPUR_N%BA_3.pdf. Acesso em 24 de setembro de 2007.

MORENO, Eduardo López e WARAH, Rasna (2006) Thirty years of the urban agenda (1976-2006): What has been achieved? In: Habitat Debate. UN-HABITAT, vol.12, n.2, June 2006. Nairobi: UN-HABITAT.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: Revista Crítica de ciências Sociais n. 48. Portugal, Coimbra: CES-

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, junho de 1997, p 11-32.

_____ . A crítica da razão indolente – contra o desperdício da experiência. São Paulo: Editora Cortez, 2000.

UN-HABITAT (1996) The Habitat Agenda Goals and Principles, Commitments and the Global Plan of Action. Disponível em: http://www.unhabitat.org/declarations/habitat_agenda.htm . Acesso em 21 de março de 2007.

UN-HABITAT (2001) Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. Edição em 13 páginas, em 5 idiomas. Disponível em [www.unhabitat.org/downloads/docs/2071_4646_A_RES_S25_2\(S\).doc](http://www.unhabitat.org/downloads/docs/2071_4646_A_RES_S25_2(S).doc).

UN-HABITAT (2002) Report of the first session of the World Urban Forum. Nairobi, 29 april – 3 may, 2002. In: www.UN-HABITAT.org , acesso em 16 de outubro de 2007

UN-HABITAT (2006a) Enabling Shelter Strategies – Review of experience from two decades of implementation. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.

UN-HABITAT (2006b) Habitat Jam – 70 Actionable ideas for the World Urban Forum 3. In: www.UN-HABITAT.org, acesso em 16 de outubro de 2007.

UN-HABITAT (2006c) Report of the Third Session of the World Urban Forum. Vancouver, Canadá, 19-23 june 2006. In: www.UN-HABITAT.org , acesso em 16 de outubro de 2007.

UN-HABITAT (2007) Report of the second session of the World Urban Forum. Barcelona, Spain, 13-17 september, 2004. In: www.un-habitat.org, acesso em 16 de outubro de 2007.

UN-HABITAT (2008) Report of the Fourth Session of The World Urban Forum. Nanjing: UN-HABITAT, 2008. Disponível em http://www.unhabitat.org/downloads/docs/WUF4-FINAL_Report.pdf, acesso 7 jan 2010.

UN-HABITAT (2009) Deliberaciones del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos sobre la labor de su 22º período de sesiones. HSP/GC/22/7. Nairobi: UN-HABITAT / Consejo de Administración Del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2009. Disponível em http://www.unhabitat.org/downloads/docs/6684_39539_K0951607_S_%20HSP_GC_22_7.pdf. Acesso em 7 jan. 2010.

UN-HABITAT (2010) 5º Fórum Urbano Mundial. Programação. Nairobi: UN-HABITAT / Consejo de Administración Del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010. Disponível em <http://wuf5.cidades.gov.br/pt-BR/Programacao.aspx>. Acesso em 7 de janeiro de 2010.

A participação do Brasil no UN-HABITAT

Silvana Zioni

Volia Regina C. Kato

A apresentação do 5º Fórum Urbano Mundial no site do Ministério das Cidades expõe a questão chave da atuação do UN-HABITAT que oscila entre o agenciador de compromissos e o intermediador de ações e políticas concretas. O governo brasileiro ao se postular como país sede do quinto Fórum do milênio se expôs mais ainda ao propor o Direito à Cidade como tema, o que remete à grande dívida – a desigualdade - que a sociedade urbana reproduz.

Quando se defende o Direito à Cidade, defende-se o direito ao espaço democrático que rompe com a exclusão e com o processo de fragmentação existente hoje nas nossas cidades (www.cidades.br).

No texto faz-se um alerta para que o Fórum não resulte em retórica, pois ao adotar *Direito à Cidade* como marco seu referencial corre-se o risco de reduzir o esforço dos debates ao seu simples reconhecimento em tese. Para isso a dinâmica que cada vez mais se persegue nos Fóruns é a da ampla arena de atores engajados - governos, a iniciativa privada, os movimentos organizados, a população em geral – arranjo capaz de traduzir o seu sub-tema - unindo o urbano dividido – em estratégias práticas e ações efetivas.

Arriscado ou ousado o tema não é novo no cenário do UN-HABITAT, e nem no Brasil, que há décadas vem testemunhando as lutas dos movimentos sociais pela reforma urbana e os avanços políticos pela constituição de um quadro institucional mais adequado para tratar dos problemas urbanos. Esse processo também vem se revelando em mais de trinta anos de esforços da agência Habitat para a *construção de cidades mais humanas, democráticas e sustentáveis*.

De fato, ao observar algumas transformações no campo político e institucional das cidades brasileiras e a trajetória das Conferências e agora dos Fóruns Habitat podemos questionar se elas se correspondem, se há uma sintonia ou

ao menos um paralelismo entre as experiências nacional e das diversas nações e grupos que encontrarão espaço de representação no UN-HABITAT, e qual o sentido delas como ganhos na luta por melhores cidades. De algum modo, nos parece que essas experiências não só ampliam o conceito de democracia, mas conferem legitimidade às ações e políticas concebidas a partir de consensos e acordos entre os atores das diversidades e pluralidades que dividem o palco urbano e, portanto merecem ser mais bem conhecidas.

O objetivo desse artigo é analisar como tem sido a atuação do Brasil junto a UN-HABITAT, como tem se representado dada a diversidade de atores e sujeitos políticos relevantes do contexto urbano nacional e como tem se caracterizado nos debates e nos compromissos resultantes. Essas questões, no entanto, devem ser primeiramente compreendidas em relação às dimensões políticas e diplomáticas que envolvem o estado brasileiro e o sistema das Nações Unidas.

O Brasil no contexto do ONU

Formada para trabalhar pela paz e o desenvolvimento mundiais, a ONU é uma organização de países, estruturada em agências, fundos e programas voltados a resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais, através da cooperação internacional.

O Brasil foi um dos países fundadores das Nações Unidas, atuando desde então com relativo destaque, participando em 23 missões de paz do Conselho de Segurança e sendo hoje o 14º maior contribuinte para o orçamento regular da ONU. Por uma tradição que vem desde a primeira Assembléia Geral das Nações Unidas, que aconteceu em Londres (Reino Unido) em 1946, o Brasil é a nação que abre anualmente a Sessão da Assembléia Geral.

Com a função de acompanhar a agenda da ONU, tendo maior acesso aos trabalhos e ampliando a sua participação do país, o Brasil mantém quatro representações permanentes nas cidades de Nova York (Estados Unidos) onde

mantém a Missão Permanente; Genebra (Suíça) onde está sediada a Delegação Permanente do Brasil junto a sede da ONU responsável por trabalhos relativos à África, ao Oriente Médio e à Ásia; Roma (Itália) onde está sediada a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO), e Paris (França) sede da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). Com a função de acompanhar a agenda da ONU, tendo maior acesso aos trabalhos e ampliando a sua participação do País no Sistema.

A participação do Brasil nos processos de tomada de decisão e do trabalho das Nações Unidas constitui uma importante estratégia da política de relações exteriores nacional. Através de representações permanentes nos principais escritórios da ONU o Brasil acompanha a agenda da ONU, consolida a participação do país no sistema, e busca ampliar a sua posição no cenário internacional. Aliás, a pretensão brasileira de se tornar membro permanente no conselho de segurança da ONU, mesmo que enfrente as dificuldades históricas da sua reforma, representa não apenas a busca de maior prestígio ao tentar se colocar como um ator central no cenário internacional, mas evidencia “*as assimetrias do conselho e as necessidades de reavaliação de seu papel e de sua ampliação*” (CALDEIRA BRANT, 2008).

O Brasil tem defendido a ampliação do Conselho de Segurança da ONU e tem feito campanha para tornar-se um dos membros permanentes do órgão. Afinal, ele já vem ocupando uma das vagas temporárias do CS, como representante das Américas, em várias ocasiões. O CS - órgão responsável por garantir a paz mundial - foi criado no final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) juntamente com a ONU pelos países que venceram o conflito, e que com a China, são os cinco membros permanentes com poder de veto em qualquer resolução do Conselho.

Já a participação da ONU nos países tem caráter programático, variando conforme o grau de desenvolvimento e de demandas apresentadas por cada nação. A atuação da ONU em áreas específicas, prestando assistência técnica e humanitária, se faz através de mais de vinte os programas e agências. Quase

a totalidade dessas agências e programas está representada no Brasil⁴⁶, seja como escritórios regionais, seja como o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - UN-HABITAT, cuja representação na cidade do Rio de Janeiro atende a todos os países da América Latina e do Caribe.

As várias as agências, fundos, programas e escritórios de representação do Sistema das Nações Unidas atuam e parceria, sendo coordenadas pelo UNCT - Grupo de Representantes dos Escritórios da ONU, articulado à coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. Seus projetos – predominantemente de assessoria técnica - são desenvolvidos em conjunto com o governo brasileiro, nas três instâncias federal, estadual e municipal, e com as diferentes instituições da sociedade civil.

O que caracteriza o modus operandi dessas agências é o princípio de articulação e compromisso de vários atores institucionais em várias escalas. Sujeito a oscilações dos contextos políticos, a atuação das agências vai buscar as parcerias possíveis, sejam elas matizadas entre o engajamento institucional e os mais difusos liames das redes sociais. Mas sempre se mantendo no âmbito da assistência técnica internacional e atenta às múltiplas arenas de conflitos sociais locais ou regionais.

A participação do Brasil no sistema ONU destaca-se não apenas pela atuação diplomática representativa, mas também pelo trabalho de alguns profissionais de reconhecidos méritos em postos chave, como nas áreas de direitos humanos e do habitat. O professor e diplomata Paulo Sérgio Pinheiro, ex-

⁴⁶ Funcionam atualmente no Brasil os seguintes Programas e Fundos da ONU: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR); o Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA); o Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT); o Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM); o Programa de Voluntários das Nações Unidas (VNU) o Programa Conjunto das Nações Unidas sobre HIV/Aids (UNAIDS) e o Escritório das Nações Unidas contra Drogas e Crime (UNODC). As agências especializadas que possuem escritórios no Brasil são: a Organização Internacional do Trabalho (OIT); a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO); a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); Organização Mundial da Saúde (OMS) através da Organização Panamericana da Saúde (OPAS); o Banco Mundial; o Fundo Monetário Internacional (FMI); a Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO); a União Internacional de Telecomunicações (ITU); e a Organização Meteorológica Mundial (OMM). (<http://unic.un.org>, acesso em 20 jan 2010)

secretário de Direitos Humanos do governo federal, foi relator especial da Organização das Nações Unidas para a situação dos direitos humanos entre 2000 e 2008. A arquiteta-urbanista Raquel Rolnik, que foi secretária de Programas Urbanos do Ministério das Cidades, passou a ocupar o posto de Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia, numa conjuntura muito significativa, quando a ONU considera a moradia como um direito universal. A professora Erminia Maricato fez parte do *Advisory Board of the Global Research Network on Human Settlements* (Conselho Consultivo da Rede Global de Pesquisa sobre Assentamentos Humanos) da Organização das Nações Unidas (ONU), conselho que assessora a Diretoria Executiva da UN Habitat sobre assentamentos humanos.

Aliás a crescente atenção que as Nações Unidas vem dando a pauta dos direitos a moradia decorre do longo processo de construção do Programa UN-HABITAT, que teve já nos anos 90 a importante colaboração de um brasileiro. O arquiteto-urbanista Jorge Wilhelm atuou junto ao UN-HABITAT com a responsabilidade de conceber e elaborar o projeto da conferência, que seria a Habitat-II, a 2ª Conferência Mundial sobre Assentamentos Humanos (Istambul, 1996), da qual foi o Secretário Geral Adjunto. No período em que atuou como o coordenador técnico da Conferência, ainda no âmbito da agência “Habitat” da ONU; Wilhelm conseguiu a participação de entidades governamentais, não governamentais e associações de prefeitos.

Foi ele que propôs como resultados das conferências, a elaboração do catálogo de boas práticas urbanas; a organização do observatório urbano global; e principalmente o sistema de participação de organizações não governamentais e dos representantes do poder local, além da reestruturação da agência Habitat em Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - UN-HABITAT.

O desempenho dessas personalidades confirma o papel que o Brasil vem assumindo, destacando-se como um dos poucos países que vêm cumprindo a Agenda Habitat (UN-HABITAT, 2001a), estabelecida na Conferência Habitat, em 1996 e os Objetivos das Metas do Milênio (UN-HABITAT, 2001b),

compromisso assumido em 2000⁴⁷. Aliás, os avanços e acúmulos recentes obtidos na construção do marco institucional da cidade e de políticas públicas de planejamento e ordenamento urbano e territorial havidos no Brasil têm sido visto pelo UN-HABITAT como uma experiência a ser difundida internacionalmente, como exemplo de desafios aos problemas do desenvolvimento urbano.

A escolha do Rio de Janeiro como sede do 5º Fórum Urbano Mundial de 2010, reflete em parte os compromissos de apoio e atuação contínua que o Brasil vem cumprindo junto as Nações Unidas. Afinal o tema do evento não poderia refletir melhor o contexto brasileiro: unindo um urbano dividido.

De fato, apesar dos avanços significativos no campo político institucional as peculiares características da sociedade brasileira conferem a nossas cidades um deplorável título – a de se situarem entre as mais desiguais do mundo. Atrás apenas das cidades sul-africanas, as cidades brasileiras se destacam pelas iniquidades que se traduzem na segregação espacial entre as zonas onde residem os mais ricos e os mais pobres, e pelos desiguais níveis de acesso aos serviços públicos, aos locais de emprego e às condições urbanas⁴⁸.

⁴⁷ Segundo o representante da Diretoria-Geral do UN-HABITAT, Nicholas You em audiência no Ministério das Cidades em fevereiro de 2008, conforme <http://www.cidades.gov.br/noticias/brasil-cumpre-metas-de-desenvolvimento-urbano-diz-representante-do-un-habitat>, acesso em 14 abr 2009.

⁴⁸ Segundo Eduardo Moreno, a partir de dados publicados nos informes do UN-Habitat (2008) Estado de las Ciudades em el Mundo.

A representação do UN-HABITAT no Brasil

O UN-HABITAT/ROLAC – Escritório Regional para América Latina e Caribe do UN-HABITAT foi instalado no Rio de Janeiro em 1996, após o Habitat II, a convite do governo brasileiro, com o objetivo de com maior proximidade facilitar a cooperação técnica com os governos nacionais e locais e acompanhar melhor os programas e projetos da região.

O UN-HABITAT/ROLAC atua como apoio secretariando a Reunião Anual de Ministérios de Habitação e Urbanismo da América Latina e Caribe e a Federação Latino-americana de Cidades; como também associado a outras entidades do sistema ONU, como Cities Alliance, e em diversas parcerias com entidades privadas e organizações não governamentais, com o objetivo de implementar a Agenda Habitat e fazer cumprir as Metas do Milênio.

No caso brasileiro sua atuação na prestação de serviços de assistência não tem sido tão intensa quanto nos demais países latino-americanos, cujas demandas de caráter técnico são mais intensas. Sendo, no entanto, importante a atuação do órgão como elemento articulador de diversos projetos e parcerias, seja a nível nacional, regional e local. Tal papel tem sido de colaboração mútua no que se refere a divulgação dos avanços institucionais e normativos, visto que o Brasil vem acumulando importante experiência na estruturação do arcabouço jurídico-institucional da cidade – como o Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades – ou nas práticas de gestão democrática descentralizada já consagradas mundialmente, como a do Orçamento Participativo.

Um caso exemplar de trabalhos conjuntos de caráter normativo é o da parceria firmada entre UN-HABITAT/Rolac, Universidade Federal Fluminense, o Centro de Informações do COMPERJ e o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense – CONLESTE para desenvolvimento do projeto de Observação Internacional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) nos municípios da região leste do Estado do Rio de Janeiro. Este programa tem por objetivo desenvolver os indicadores relativos às Metas do Milênio como referência para o monitoramento dos impactos de empreendimento e políticas públicas sobre elas.

Fonte: **ONU-HABITAT / ROLAC** Oficina Regional para América Latina y el Caribe (www.onuhabitat.org)

O Brasil no Contexto do UN-HABITAT

Na virada do milênio, a partir do novo quadro legal firmado pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade em 2001 (Lei Federal nº 10.257 de 2001) constitui-se no Brasil um consenso sobre a relevância do caráter social da cidade, por um lado, e a importância dos processos participativos e de gestão democrática e descentralizada para enfrentar os graves e crescentes problemas das cidades brasileiras.

Desde então, percebe-se que tem sido cada vez mais forte a convicção sobre a necessidade de procedimentos de avaliação e controle social das políticas

urbanas, como resposta ao panorama da política urbana no Brasil, que nas últimas décadas, indicava um quadro de insuficiência e inoperância da ação do Estado e das agências pública nas cidades. Afinal, “o modelo de desenvolvimento urbano brasileiro de muito refletia uma frágil atuação do Estado na regulamentação pública do mercado, das atividades produtivas e até mesmo na provisão de infra-estrutura e serviços públicos, e como corolário na promoção de políticas públicas urbanas” (ALVIM et al, 2007).

A Constituição Federal de 1988 foi promulgada, alicerçada por duas grandes forças de origens diferenciadas, por um lado, no âmbito externo, o processo de globalização que fragilizou o núcleo do poder central institucionalizado, e por outro, no âmbito interno, e principalmente forjado no contexto urbano e das metrópoles, o surgimento de um leque de atores sociais fortalecendo as lutas pela redemocratização, pela universalização dos direitos sociais e pela redistribuição de renda (idem).

O Estatuto da Cidade - marco da Política Urbana no Brasil, ressaltou a importância da cidade na articulação dos processos de desenvolvimento econômico e social, reconhecendo a função social da cidade em um país essencialmente urbano, e conferindo à cidade, como local da diversidade e da legitimidade social, maior força política, num contexto aparentemente de valorização do processo de planejamento urbano na ação pública (idem).

São esses alguns, mas talvez, os principais elementos de semelhança entre os processos de constituição de consensos políticos no Brasil e os que se espelham na trajetória das Conferências e Fóruns do UN-HABITAT (ANTONUCCI et al., 2009). Parece existir um paralelismo entre as mudanças estratégicas do UN-HABITAT, inserida num processo mais amplo de revitalização da Organização das Nações Unidas frente às transformações mundiais e a transformação do quadro político institucional do Brasil, especialmente no campo das questões urbanas.

O UN-HABITAT é a instância internacional responsável pelo monitoramento dos esforços dos membros de Estados na implantação dos objetivos da

Agenda Habitat, formulada na Conferência Habitat II em Istambul, no ano de 1996, cujos temas principais - *desenvolvimento sustentável num mundo urbanizado e abrigos adequados para todos* – alicerçam suas estratégias de formação de parcerias; capacitação dos grupos parceiros; estímulo e apoio a mecanismos de participação e monitoramentos e avaliações das ações (idem).

No Brasil, a criação do Ministério das Cidades, como instância de articulação das políticas de desenvolvimento urbano, habitação, saneamento e transporte urbano, por um lado, e a institucionalização do Conselho das Cidades e da realização das Conferências Nacionais das Cidades⁴⁹, como mecanismos de gestão democrática e de formulação de políticas nacionais urbanas, por outro lado, representam a consolidação do novo panorama institucional da cidade brasileira.

Certamente não é apenas com o fortalecimento do arcabouço institucional da gestão urbana, que os objetivos do desenvolvimento sustentável das nossas cidades e a provisão de abrigo para a população urbana brasileira será alcançado, mas pode-se avaliar que ao longo dos últimos 10 anos o país avançou bastante nesse sentido.

A participação oficial brasileira no Habitat II, por exemplo, reflete como foram enfrentados os desafios dos paradigmas das parcerias e da participação social, tônica importante naquela Conferência. O *Relatório Nacional sobre os Assentamentos Humanos* foi encaminhado incompleto, pois apenas a primeira parte fora concluída, já que a proposta de Plano Nacional de Ação, preparada pela então Secretaria de Política Urbana do Ministério de Planejamento, não havia obtido o consenso dos membros do Governo e da sociedade civil integrantes do Comitê Nacional Preparatório para o Habitat II (ANTONUCCI et al, 2008, p.29).

⁴⁹ Desde 2003 vem sendo realizada anualmente a *Conferência Nacional das Cidades*, que congrega delegados dos estados brasileiros e do Distrito Federal; a partir de conferências municipais preparatórias, encontros regionais, e conferências estaduais. Na Conferência Nacional das Cidades são eleitos os conselheiros do *Conselho das Cidades* representando os Poderes Públicos federal, estaduais e municipais, associações empresariais, sindicatos de trabalhadores, movimentos populares urbanos, organizações não governamentais, associações profissionais, instituições acadêmicas e de pesquisa.

Mas, mesmo assim, em relação a organização da Conferência HABITAT II existe unanimidade sobre a importância da abertura proporcionada a partir daí a participação dos atores não governamentais. Com espaço ampliado as organizações não governamentais passaram a apresentar diretamente sem o intermédio da representação oficial dos países as proposições sobre os documentos oficiais (SAULE, 1996), e mais adiante nos Fóruns, constituíram-se Mesas Redondas especiais para vários segmentos da sociedade, que passaram a defender diretamente suas propostas nas reuniões bi-anuais.

Esses avanços repercutiram positivamente no caso brasileiro, pois a arena do UN-HABITAT ajudou a disseminar internacionalmente a crítica ao modelo histórico brasileiro de gestão urbana, que vinha sendo feito por alguns setores da sociedade brasileira (ROLNIK, 1996). Exemplo disso é que entre as 18 *Práticas Bem Sucedidas de Gestão*, indicadas pelo Brasil para compor a seleção internacional, algumas inovavam no modelo de gestão democrática, introduzindo formas de participação direta da cidadania nos processos decisórios e apontando para a importância de governos locais e parcerias, e dentre essas, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre foi a que teve maior repercussão, integrando o conjunto de 43 melhores práticas do Habitat II (ANTONUCCI et al, 2008, p.45).

A Agenda Habitat, documento aprovado por consenso pelos países participantes da HABITAT II, foi uma plataforma de princípios a ser traduzidos em práticas, que o Brasil se comprometeu a implementar, monitorar e avaliar. Esse compromisso exigiria a articulação com os diversos atores políticos e da sociedade civil, o que por um lado apontava para as inovações de caráter mais participativo e democrático do processo do HABITAT II, mas por outro, encontrava respaldo no novo ambiente constitucional brasileiro. Este contexto, nos anos 1990, abrangia as irrefutáveis obrigações do Estado referente a garantia da cidadania, do direito à moradia e o direito à cidade, democratização e descentralização do Estado; o papel do poder local na promoção das políticas públicas e do desenvolvimento econômico; o significado de parcerias entre o Poder Público, setor privado, e as diversas organizações da sociedade,

especialmente frente o impacto social da globalização da economia, que refletem, paralelamente, no significado da cooperação internacional, sistemas e políticas de financiamento para países em desenvolvimento (SAULE, op. cit.). Enfim, refletia a formulação de um novo papel para o Estado e novas formas de relação com os demais atores que constituem as cidades, o que foi reflexo de uma das questões básicas da agenda de política urbana e habitacional, que iria se constituir no Estatuto da Cidade em 2001. Desse modo, o novo status do UN-HABITAT reflete mudança quanto aos interlocutores, que anteriormente resumiam-se aos representantes de Estados-nação, e agora incorpora múltiplos atores sociais. Segundo Rolnik e Saule (1996, p.15), há uma passagem da posição assistencialista para a cooperação com programas e projetos urbanos, voltados para promover o fortalecimento da gestão local.

A Assembléia Geral das Nações Unidas adota em 1999, o documento *Strategic Vision Statement*, onde se definem novas estratégias, entre elas, a implementação de campanhas de mobilização social objetivando angariar consensos e levantar bandeiras em torno de questões específicas, entendidas como uma etapa prévia e necessária para a formulação de programas⁵⁰. Simultaneamente, o UN-HABITAT e o Banco Mundial lançam a *Cities Alliance* (maio de 1999) como uma associação de cidades comprometidas com a melhoria das condições de vida das populações pobres urbanas dos países em desenvolvimento que estabelece inovações operacionais nas políticas urbanas e nos mecanismos de gestão, delineando o documento *Cities without Slums Action Plan*. Além de governos nacionais, inserem-se nesta iniciativa algumas associações internacionais e agências bilaterais de ajuda envolvendo 10 países. (UN-HABITAT, 2006a, p.26), que até hoje vem atuando na mediação direta de instituições financeiras, agências de cooperação bilateral e multilateral e governos para viabilizar financiamentos e investimentos vinculados a estratégias de desenvolvimento local e redução da pobreza (ANTONUCCI et al, 2008).

⁵⁰ As duas campanhas, denominadas: *Global Campaign for Secure Tenure* e *Global Campaign on Urban Governance* chegam ao Brasil em outubro de 2003.

O movimento direcionado a novas estratégias de atuação culmina com a *Declaração do Milênio*, aprovada pela Assembléia das Nações Unidas em 2000, onde são detalhados diversos princípios, metas e compromissos decorrentes do Habitat II e de outras conferências e iniciativas das Nações Unidas realizadas durante os anos de 1990. Inserida num processo mais amplo de revitalização da Organização das Nações Unidas frente às transformações mundiais, este documento reafirma os valores e princípios nos quais esta instituição é pautada e os seus amplos objetivos relacionados com a manutenção da paz e da ordem mundial, definindo como prioritária a busca de alternativas frente às questões da pobreza mundial e do meio ambiente. Composta por 8 Metas, 18 Alvos específicos e 41 indicadores, as Metas de Desenvolvimento do Milênio estão direcionadas às diversas manifestações da pobreza, expressam um reconhecimento oficial das dimensões exorbitantes e crescente deste fenômeno na escala mundial e representam ainda um compromisso internacional entre países, no sentido de gerar ações efetivas. As atividades do UN-HABITAT direcionadas à consecução das Metas do Milênio, configuram um vasto campo de ingerência, oficialmente aprovado e reconhecido através de mecanismos político-institucionais internos e articulados no cerne da Organização das Nações Unidas, sendo reconhecido o papel estratégico do UN-HABITAT ⁵¹ na implementação e monitoramento do MDG 7, alvo 11 (idem, p.51). A ação de monitoramento das Metas do Milênio, *no âmbito internacional, é feita* através de relatórios do Secretário Geral das Nações Unidas, do Projeto Milênio, da Campanha Global do Milênio e, *no âmbito dos países,* através de relatórios sobre a implementação das Metas, de estudos nacionais sobre estratégias, investimentos e financiamentos, campanhas ou movimentos e atividades operacionais. O Brasil adotou essas ações de monitoramento como práticas de planejamento governamental, e os ODMs são sempre evidenciados nos documentos do Ministério das Cidades, como objetivos estratégicos de sua atuação. Afinal o conjunto de programas,

⁵¹ Os Escritórios Regionais do UN-HABITAT constituem a estrutura da viabilização destas atividades, desempenhando funções relacionadas ao estabelecimento de cooperação técnica em programas e projetos de demanda local e nacional e de racionalização das campanhas internacionais nestas escalas. Dos três Escritórios Regionais existentes o do Rio de Janeiro atuando junto aos países da América Latina e Caribe.

especialmente nos setores de habitação e saneamento, que estão sendo promovidos a nível federal, correspondem em parte as diretrizes de desenvolvimento urbano e a novos marcos regulatórios ⁵²que foram estabelecidos por meio de intensos processos participativos e descentralizados das Conferências da Cidade e institucionalizados pelo Conselho das Cidades.

Como são avaliados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil

No sistema ONU existe um Grupo de Trabalho sobre Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), cuja coordenação cabe ao PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, que se assemelha ao UN-HABITAT/ROLAC em seu objetivo: o fortalecimento institucional de entidades públicas com crescente participação do setor privado e da sociedade civil, monitorar o cumprimento das ODMs. A agenda dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, definida em 2000 na Cúpula do Milênio, traduziu o compromisso dos países membros da Organização das Nações Unidas para combater a desigualdade e melhorar o desenvolvimento humano no mundo. Esse compromisso foi expresso em metas, a serem alcançadas até 2015, para erradicar a pobreza extrema e a fome, universalizar o ensino fundamental, promover a igualdade entre os sexos, melhorar a saúde, reverter a deterioração ambiental e fomentar uma associação mundial para o desenvolvimento.

O que esse documento refletiu como meta 7 e alvo 11 - a melhoria das condições de vida de no mínimo 100 milhões de moradores de favelas no mundo - são orientações advindas da 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – HABITAT II quando um novo paradigma urbano foi definido frente ao quadro da urbanização mundial e das precárias condições de vida na maior parte das cidades do mundo.

Evidências existem de que ao longo da década alguns avanços ocorreram, no entanto permanecem condições de desigualdade nas cidades brasileiras que colocam em questão a validade dos compromissos assumidos. De fato, desde os compromissos assumidos até o cumprimento das metas um longo caminho tem sido traçado. Por parte da ONU o Projeto Milênio e a Força-tarefa sobre Melhorias das Vidas dos Moradores de Assentamentos Precários podem ser citados como esforços para enfrentar as dificuldades aos alcances pretendidos pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (<http://www.pnud.org.br/milenio>). Por parte do Brasil foi estabelecida uma estratégia de planejamento que envolveu, além de instâncias da administração federal, parcerias no âmbito dos outros entes federativos e com instituições não governamentais, que facilitasse o cumprimento das Metas do Milênio. Mas certamente foi o clima político-institucional, pós constitucional que tem favorecido os avanços no cumprimento dos ODM.

A coincidência dos ODM com diversos artigos da Constituição Federal de 1988 não só justifica a adesão brasileira a Declaração da ONU, como também representa o propósito de

⁵² Podem ser citadas as leis federais que criaram o Fundo Nacional da Habitação e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124/2005), e o marco regulatório saneamento ambiental no Brasil (Lei Federal nº 11.445/2007).

cumprimento das metas no prazo previsto. Mas foi a partir de 2004 que se organiza no país uma campanha de conscientização e mobilização em torno dos ODM – o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, do qual participaram, além do governo federal, o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento (Pnud) e organizações da sociedade civil e do setor produtivo. (ODM BRASIL)

Essa estratégia vai além do âmbito do UN-HABITAT – a meta 7 – e representa uma experiência importante na articulação e disseminação de iniciativas para alcançar os ODM, Redes intersectoriais, fóruns de debate, conselhos, entre outras ações, estão sendo estimulados para o envolvimento de governos locais e a elaboração de planos e ações locais de implementação dos ODM. Vale destacar, como exemplos, a iniciativa de elaboração de um Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio, que orienta metodologicamente a municipalização dos ODM, principalmente sob uma plataforma de indicadores básicos de monitoração e avaliação do processo; e o Portal ODM, coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e criado início de 2009, como uma ferramenta interativa, que permite acompanhar a situação dos objetivos e metas do milênio em todos os municípios brasileiros, além dos indicadores nacionais de monitoramento e avaliação dos OD.

É importante que se comente também que uma Agenda de Compromissos entre o Governo Federal e os Municípios foi lançada em 2009 pela *Secretaria de Assuntos Federativos*, como um incentivo aos gestores públicos no acompanhamento de seu próprio desempenho, e colaborando no monitoramento dos compromissos assumidos pelos municípios. Desse modo, expressa a importância estratégica dos municípios para o cumprimento dos ODMs, o que contribui para a redução das desigualdades sociais e o desenvolvimento humano. Além disso, aos oito ODMs foram acrescentados mais dois de maior significado para o contexto nacional: *a erradicação do sub-registro de nascimentos e o fortalecimento da gestão municipal e da participação cidadã*⁵³.

Essa agenda se constitui em subsídio a elaboração e análise de políticas públicas, e no âmbito federal o monitoramento vem sendo feito Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, por meio dos Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos ODM, editados em 2004, 2005 e 2007, prevendo-se nova edição em 2010. Estados como São Paulo e Paraná também desenvolvem monitoramento com o apoio da Fundação Seade e pelo Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade - Orbis respectivamente, que editaram relatórios de acompanhamento em 2005 para o Estado de São Paulo e 2006 e 2007 para o Estado de Paraná. A Rede de Laboratórios Acadêmicos para Acompanhamento dos ODM, formada por cinco universidades, desenvolve acompanhamento e análise das metas, apresentam a evolução dos indicadores, as tendências para 2015 e as ações realizadas pelos governos.

E, conforme informam os promotores *“uma pesquisa realizada pela Universidade de Brasília (em 2006) para a rede mundial World Values Survey apontou que quase 21% dos brasileiros já tinham ouvido falar dos ODM. De 28 países pesquisados, o Brasil é a nona nação em que mais se conhece a iniciativa”*

Fonte: Agenda Pública, 2007.

⁵³ www.portalfederativo.gov.br

A partir da organização do 1º Fórum Urbano Mundial, percebe-se a mudança estratégica no sentido de fortalecer os processos de implementação das metas e compromissos firmados na instância das Nações Unidas, e de ampliar os espaços das diferentes forças políticas nacionais e internacionais envolvidas nas questões urbanas.

Assim, a Agenda Habitat orientou a pauta temática dos diálogos dos Fóruns: o direito social à cidade, a pobreza e vulnerabilidade urbanas e a descentralização político-administrativa; temas que repercutiram intensamente na expressão contextual de idéias e de experiências levadas pela representação brasileira.

Os debates sobre a governança urbana e direito à cidade, por exemplo, foram embasados por relatório da Diretora Executiva do UN-HABITAT e pelo documento brasileiro - *O Estatuto da Cidade, considerado como um caso "... bastante singular de um processo participativo visando à aplicação da legislação progressista"* (INSTITUTO PÓLIS/CAIXA ECONÔMICA FEDERAL/UN-HABITAT, 2002). Esse documento era o que melhor espelhava o empenho do UN-HABITAT em

“... promover a política urbana e reforma da legislação urbana em todos os países do mundo como um instrumento para melhorar a governança urbana... e divulgar em todo o mundo as instâncias da política e da reforma da legislação urbana que marcam avanços significativos na equidade, eficiência, transparência e participação dos cidadãos” (idem).

O documento preparado (traduzido em dois idiomas) além do texto legal relatava o intenso processo de negociação para a aprovação do Estatuto da Cidade, o caráter inovador e a importância do processo de construção política das bases do quadro institucional. Fundamentalmente o papel do Fórum Nacional de Reforma Urbana, uma organização formada por diversos atores atuando nacionalmente e internacionalmente para a universalização do direito à moradia e à cidade, foi ressaltado nesse documento, como que atestando o

potencial que o formato dos Fórum Urbano Mundial a partir daí assumido pelo UN-HABITAT iria representar.

Dedicado especialmente à memória do prefeito de Santo André, Celso Daniel⁵⁴, este diálogo teve expressiva participação de Raquel Rolnik, representando o FNUR – Frente Nacional pela Reforma Urbana. Na apresentação temática, as questões sociais levantadas foram direcionadas aos problemas de inclusão urbana, com um apelo à necessidade de um estatuto legal internacional de caráter semelhante ao institucionalizado no Brasil (ANTONUCCI et al, 2008, p. 63).

Uma abordagem é para estabelecer um quadro jurídico do "Direito de Cidade", como proposto durante o Fórum Social Mundial em Porto Alegre este ano, como uma declaração de todas as nações, que serviria como um instrumento para promover as cidades mais inclusivas. O recém aprovado "Estatuto da Cidade" tem sido apontado como um exemplo de legislação que promove a função social da cidade através de uma combinação de instrumentos de gestão territorial que impedem a especulação, facilitam os procedimentos de regularização de posse da terra e os requisitos para a participação popular no planejamento urbano (UN-HABITAT, 2002, p.8, tradução livre).

O clima dos debates foi no sentido de buscar posturas menos radicais, apontando para a necessidade de conciliação entre Davos e Porto Alegre, uma vez que a promoção da cidade enquanto agente econômico deve ser ao mesmo tempo, produtiva e inclusiva. Apesar de alguns participantes focarem situações concretas de declínio de participação nos países do Norte e mesmo o baixo controle social sobre as políticas públicas existente no Brasil, evidenciava-se no geral, um consenso sobre a necessidade de se fomentar uma *nova cultura cívica*, concebida com um processo passível de ser

⁵⁴ Prefeito do município paulista assassinado janeiro de 2002, que havia participado e desenvolvido vários programas de iniciativa do Habitat.

construído e que depende, entre outros aspectos, de capacitação da população e de possibilidades de acesso a informações. As conclusões formalizadas destacam: a importância do papel dos governos nacionais no sentido de criarem sistemas de parcerias público-privadas; a importância do acesso a terra como um fator fundamental de inclusão social, situado num campo de conflitos políticos; que regulamentações de carácter social são fundamentais, mas que se excessivas desestimulam atividades privadas e facilitam a corrupção (Id. Ibid., p.10).

A presença brasileira foi marcante em vários diálogos temáticos, pois tratavam de questões relativas tanto de novas concepções da atuação estatal frente as transformações do contexto econômico mundial, quanto das conseqüentes redefinições no quadro das regulamentações político-institucionais que implicam o contexto urbano. E, portanto nesse campo as propostas levadas pelos diversos segmentos da representação brasileira repercutiram positivamente, tendo sido o Estatuto da Cidade assim transformado em exemplo possível e concreto de transição democrática, de fortalecimento do poder local e de institucionalização de mecanismos de participação popular (ANTONUCCI et al, 2008, p.65-66).

O *papel das autoridades locais* foi tema do 2º Fórum Urbano Mundial onde participa Olívio Dutra, então Ministro das Cidades do governo brasileiro, colocando em pauta a gestão urbana como um problema de significativo viés internacional, pressupondo a necessidade de formas de cooperação financeira e processos compartilhados de reconstrução democrática onde o papel do Estado, a despeito de suas significativas transformações, continua necessariamente estratégico. Nos aspectos da cooperação internacional, enfatiza a necessidade de estabelecimento de pactos e alianças entre as cidades para a promoção de habitação e saneamento, propondo que os apoios financeiros não sejam computados nas dívidas externas dos países receptores. Além dos processos evidentes de competição econômica, afirma que as cidades devem estreitar cooperações, sob novas concepções de planejamento

urbano que coloquem como central, objetivos sociais de acesso à terra (Idem, p.69-70).

Como reflexo contínuo e expressando as Campanhas Globais pela Segurança da Posse da Moradia e pela Governança Urbana, lançadas no Brasil pelo UN-HABITAT, em 2003, um documento de divulgação da Agenda Habitat foi desenvolvido pelo IBAM, em parceria com a Caixa Econômica Federal e o UN-HABITAT, de modo implementar a nível local os compromissos de alcance das Metas de Desenvolvimento do Milênio.

O tema da *Pobreza Urbana*, ou das condições de vida dos moradores de favelas buscou avaliar os resultados de políticas sociais amplas e projetos de larga escala direcionados às populações desprivilegiadas. Representando o Ministério das Cidades participou desse debate Raquel Rolnik, que depois seria nomeada Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Moradia, destacando-se neste debate a importância de uma atuação de melhoria das áreas ocupadas através de programas habitacionais articulados com outros de cunho econômico e social, evitando-se processos de desalojamento e expropriações territoriais (Idem, p. 78).

No 3º Fórum Urbano Mundial, em Vancouver em 2006, o Orçamento Participativo de Porto Alegre volta a ser destacado, considerado como experiência exemplar de possibilidades de envolvimento social na definição de prioridades de alocação dos recursos municipais e de projetos urbanos através de deliberações em assembleias, com apoio de suportes técnicos de funcionários públicos, ainda que no Brasil a sua disseminação não tenha avançado mais significativamente.

Na sessão seguinte em Nainjing, como em Vancouver, o fórum se constitui cada vez mais numa grande plataforma de discussão sobre a ampla diversidade de problemas do mundo globalizado, evidenciando o esfacelamento e pulverização da questão urbana enquanto objeto isolado e passível de controle pelas políticas estatais. Há que se remarcar, contudo que se de um lado, os Fóruns Urbanos Mundiais representam instâncias

diplomáticas sob a égide das mesmas forças políticas e econômicas que dominam o cenário das políticas internacionais, num contexto histórico de acirramento de conflitos e de contradições sociais, ao mesmo tempo se abrem e legitimam a força social nos processos institucionais de gestão urbana.

Assim é que, entretanto, e em âmbitos distintos, outras forças e entidades da sociedade civil continuavam a alimentar o debate sobre o desafio de construção de um modelo de sociedade e vida urbana sustentável. A proposta de uma Carta Mundial do Direito à Cidade⁵⁵ continuava a ser disseminada com o objetivo de alcançar o reconhecimento institucional do direito à cidade como um novo direito humano ao nível dos organismos da ONU, como a UN-HABITAT. Aliás, essa é a posição assumida pelo Ministério das Cidades representando o Brasil no âmbito do MINURVI e no Fórum Ibero-americano de Ministros e Autoridades Máximas do Sector da Habitação e Desenvolvimento Urbano⁵⁶, ao propor que diante dos compromissos já assumidos nas Assembléias anteriores, a Carta Mundial dos Direito à Cidade constitui mais um instrumento para promover a equidade social e espacial das cidades, o que exige “*um forte engajamento na valorização do direito à cidade como um paradigma das políticas nacionais de desenvolvimento urbano*”, conforme manifestado na reunião de 2007 (www.cidades.br).

Essa posição é reforçada pelos movimentos sociais urbanos, que firmaram um documento orientado para ampliar a articulação e discussão sobre o Direito a Cidade, desde o Fórum Social Mundial de 2009 até o UN-HABITAT (www.forumreformaurbana.org.br). Esse documento tem como mote principal o argumento de que *a promoção do direito à cidade, sem despejos, vai em direção à reforma urbana*. Com a expectativa de que o 5º Fórum Urbano Mundial ocorra num processo de democratização, um significativo conjunto de

⁵⁵ A Carta Mundial do Direito à Cidade teve como referência a Carta Européia dos Direitos Humanos na Cidade, elaborada pelo Fórum de Autoridades Locais, em Saint-Denis em 2000.

⁵⁶ O Minurvi é a entidade de coordenação e cooperação intergovernamental dos países da América Latina e do Caribe, na área de desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, formado por ministros de Estado e outras autoridades competentes, formou-se em 1992 a partir de uma convocatória realizada pelo Ministro de Habitação e Urbanismo do Chile, com auspício Comissão Econômica para América Latina (CEPAL).

entidades de movimentos sociais e organizações não governamentais⁵⁷ articulou-se para levar uma declaração sobre o direito à cidade, além de conquistar como tema oficial do evento.

Sem dúvida essas são importantes etapas já estão vencidas para fazer da Carta Mundial dos Direitos à Cidade uma temática central do UN-HABITAT. No entanto, há de se considerar que para a declaração ser reconhecida por uma organização intergovernamental algumas regras deverão ser respeitadas, e ela devera se submeter aos longos e as vezes tortuosos processos de consulta aos membros representantes dos Estados-nacionais, além da submissão final às instâncias superiores como o Conselho de Administração.

Mesmo assim, é importante destacar que a temática do Direito a Cidade já encontra respaldo em diversas manifestações em âmbito internacional como a Carta-Agenda Mundial dos Direitos Humanos na Cidade, a Carta Européia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade, e a Carta das Mulheres sobre o Direito à Cidade (SAULE, 2009), e que sua defesa confirma a plataforma de grande visibilidade que o Fórum Urbano Mundial representa, não apenas junto a redes e organizações sociais, mas principalmente junto a governos nacionais e locais, parlamentares e organismos internacionais (UN-HABITAT, 2010).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tal como destacam as análises desenvolvidas neste artigo, se o papel mediador das Nações Unidas nasce sob premissas de defesa e extensão dos direitos humanos no plano internacional, como um valor individual construído historicamente pela sociedade moderna ocidental, hoje se defronta com um panorama político e social transformado. Ou seja, o desmanche de utopias de emancipação social e a proliferação de conflitos localizados decorrentes de

⁵⁷ Asociacion Latinoamericana Organizaciones de Promocion (ALOP), Association Internationale des Techniciens, Experts et Chercheurs (AITEC), Centre for Housing Rights and Evictions (COHRE), Dignity International (DI), Enda Tiers-Monde, Forum Local Autorithies (FAL), Foro Nacional de Reforma Urbana, Brasil (FNRU), Habitat International Coalition (HIC), Hábitat para la Humanidad-Latinoamérica y el Caribe (HPH-LAC), International Alliance of Inhabitants (IAI), Local Communities Organizations in Asia (LOCOA), Poor People Economic Human Rights Campaign (PPEHRC), Programa de Vivienda del Centro Cooperativista Sueco, e o Servicio Latinoamericano Vivienda Popular (SELVIP), em fevereiro de 2009, comprometeram-se com o apoio a Carta Mundial do Direito à Cidade.

determinações valores culturais e mesmo religiosas, colocam e pauta o desafio de re-conceituação dos direitos humanos e das práticas políticas nacionais e internacionais. Nesta linha de argumentação, Boaventura de Sousa Santos (1997) interpela a capacidade de renovação dos direitos humanos condicionada a um novo patamar cosmopolita que supere imposições locais e hegemônicas e se direcione na perspectiva do multiculturalismo.

É em grande parte nesta direção que os diversos organismos da ONU, com destaque para o UN-HABITAT, tem buscado se adequar ao caráter das iniquidades sociais e ambientais de um mundo globalizado, depositando nas interlocuções multiculturais e participativas, a esperança de gestação de outras possibilidades de emancipação social.

A atuação do Brasil no âmbito das discussões que atravessaram os Fóruns Urbanos Mundiais e, mesmo o fato de sediar o encontro internacional de 2010, denota o reconhecimento de seu papel de vanguarda especialmente pela implantação de novos marcos político-institucionais de regulação das políticas públicas urbanas, congregados na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade onde os direitos sociais passam a ser priorizados.

Apesar dos muitos avanços políticos e das formas de conceber a cidade como cerne de temas e questões que por sua natureza global se colocam ao direito internacional como *patrimônio comum* da humanidade, o avanço na direção de um *cosmopolitismo*, no dizer de Santos (idem) exige cada vez mais esforços contra os movimentos de resistência que também se renovam no campo político internacional. O fortalecimento das interlocuções multiculturais, como suporte de construção de novos ideais humanitários, depende, como esclarece este autor de um reconhecimento mais profundo das diversidades locais; de que cada cultura é incompleta nas suas premissas de dignidade humana; que cada cultura mantém hierarquias sociais e de identidade e, sobretudo, pela busca de patamares mais elevados de exigências em relação aos direitos humanos (Idem, p. 21-22). É importante reafirmar que esta interpenetração cultural já existe enquanto práticas sociais através da enorme difusão de organizações sociais que atuam, com diversos objetivos em todas as partes do

mundo, realizando propostas inovadoras cuja visibilidade pública se dá de forma fragmentada e parcial. Neste sentido, os encontros propiciados pelos diversos Fóruns Urbanos Mundiais e a proposição do Brasil no sentido de abrigar o evento atual representam passos necessários para que as práticas que se operaram nos níveis locais possam, paulatinamente, consolidar a reconceituação dos direitos humanos.

Referências Bibliográficas

AGENDA PÚBLICA (2009) Guia para a Municipalização dos Objetivos do Milênio. Referências para a adaptação de indicadores e metas à realidade local. São Paulo: Agência de Análise e Cooperação em Políticas Públicas [s.n.], 2009.

ALVIM, A. et al, (2007) Desafios das Políticas Urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social in Revista da Pós. São Paulo: MackPesquisa.

ANTONUCCI, D., ALVIM, A., KATO, V., ZIONI, S. (2008) 30 Anos de UN-HABITAT – Avanços e permanências. Relatório de pesquisa. São Paulo: MackPesquisa.

CALDEIRA BRANT, Leonardo Nemer. "*Brasil no Conselho de Segurança da ONU*". Estado de Minas, edição de 30/5/2008.

FERNANDES, Marlene (2003) Agenda Habitat para Municípios. Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM / Caixa Econômica Federal / Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – UN-HABITAT. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

INSTITUTO PÓLIS / CAIXA ECONÔMICA FEDERAL / UN-HABITAT (2002) The Statute of the City. New tools for assuring the right to the city in Brasil. Disponível em http://www.polis.org.br/obras/arquivo_163.pdf.

MINISTÉRIO DAS CIDADES (2007) O Direito à Cidade como Resposta Estratégica à Exclusão Social e à Segregação Espacial. Documento apresentado no XII Fórum Iberoamericano. Brasília, 03/10/2007. Disponível em www.cidades.br.

MORENO, Eduardo López e WARAH, Rasna (2006) Thirty years of the urban agenda (1976-2006): What has been achieved? In: Habitat Debate. UN-HABITAT, vol.12, n.2, June 2006. Nairobi: UN-HABITAT.

IPEA (2007) Millennium Development Goals: National Monitoring Report/Coordination: Institute for Applied Economic Research and the Secretariat for Strategic Planning and Investment: Supervision: MDG Technical Group - Brasília: Ipea : MP, SPI, 2007.

ROLNIK, Raquel (1996) O Brasil e o Habitat II. In Revista Teoria e Debate set/1996. São Paulo: Fundação Perseu Abramo. Disponível em: <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article>.

- ROLNIK, Raquel e SAULE, Jr. Nelson (1996) Habitat II – assentamentos humanos como tema global. In BONDUKI, N. Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: Revista Crítica de ciências Sociais n. 48. Portugal, Coimbra: CES-Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, junho de 1997, p 11-32.
- SAULE Jr, Nelson (1996) Na Rota para Istambul - HABITAT II – PREPCOM (3ª Reunião Preparatória da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos). São Paulo, Polis.
- SAULE Jr , Nelson. (2009) O DIREITO À CIDADE NO FSM 2009. Informe. Belém: Instituto Polis. Disponível em Informe%20Direito%20C3%A0%20Cidade%20FSM2009.pdf.
- UN-HABITAT (2001a) Implementing the Habitat Agenda. The 1996 – 2001 Experience. Report on the Istanbul+5 Thematic Committee. 25th Special Session of the United Nations General Assembly. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements. [HS / 631/01E ISBN 92 1 131619 7]
- UN-HABITAT (2001b) Declaración sobre las ciudades y otros asentamientos humanos en el nuevo milenio. Edição em 13 páginas, em 5 idiomas. Disponível em www.unhabitat.org/downloads.
- UN-HABITAT (2002) Report of the first session of the World Urban Forum. Nairobi, 29 april – 3 may, 2002. In: www.unhabitat.org/downloads.
- UN-HABITAT (2006) Enabling Shelter Strategies – Review of experience from two decades of implementation. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements.
- UN-HABITAT (2008) State of World's Cities 2008 / 2009. Harmonious Cities. Nairobi: United Nations Centre for Human Settlements. Disponível em http://www.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=2567_alt.pdf.
- UN-HABITAT (2010) 5º Fórum Urbano Mundial. Programação. Nairobi: UN-Habitat / Consejo de Administración Del Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, 2010. Disponível em <http://wuf5.cidades.gov.br/pt-BR/Programacao.aspx>.

Sites

www.cidades.gov

www.forumreformaurbana.org.br

www.portalfederativo.gov.br

www.onuhabitat.org

<http://unic.un.org>