

HABITAT II - momento de repensar o habitat humano

Rosa Moura*
Elze Mangueira Viana**

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos - HABITAT II, convocada pela 47ª Sessão da Assembléia Geral da ONU (1992), será realizada em junho de 1996, em Istambul, na Turquia. Incluem-se no contexto das conferências convocadas pelas Nações Unidas sobre temas globais: Criança, Meio Ambiente e Desenvolvimento; Direitos Humanos, População e Desenvolvimento; e Desenvolvimento Social e Mulher.

Seu principal objetivo é mobilizar esforços nacionais e internacionais que possam contribuir para reverter a situação global de deterioração dos assentamentos humanos e criar condições necessárias para, em bases sustentáveis, melhorar a qualidade de vida do homem.

A Conferência visa obter compromissos da comunidade internacional que levem à efetiva melhoria das condições do ambiente onde vivem e trabalham as populações, através da elaboração e implementação de um plano de ação para orientar, no início do século XXI, os esforços nacionais e internacionais em matéria de assentamentos humanos.

A Assembléia Geral também decidiu que a Conferência deverá concentrar suas atenções em dois temas básicos: "Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Urbanização" e "Habitação Adequada para Todos". Com relação a esses temas a Conferência deverá adotar, dentre outros, os seguintes procedimentos:

- a) analisar as tendências das políticas e programas empreendidos pelos Estados membros e por Organizações Internacionais para implementar as recomendações da primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976;
- b) proceder à avaliação da implementação da Global Strategy for Shelter to Year 2000 e fazer as recomendações para a consecução de seus objetivos no prazo previsto;
- c) avaliar a contribuição das iniciativas nacionais e internacionais na área de assentamentos humanos para a implementação da Agenda 21, adotada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED);
- d) considerar os efeitos das atuais tendências de desenvolvimento econômico e social sobre o planejamento, implementação e gerenciamento dos assentamentos humanos, e formular recomendações para a ação futura nos níveis nacional e internacional.¹

* Geógrafa, técnica do IPARDES.

** Assistente Social do Núcleo de Coordenação de Política Ambiental da Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR).

Da Habitat I à Habitat II

Há quase vinte anos, realizou-se a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. Naquela época, os 89 países reunidos, preocupados com a grave situação dos assentamentos humanos, especialmente nos países em desenvolvimento, estabeleceram alguns princípios e diretrizes que deveriam balizar suas ações em face da realidade de suas populações.

Advertiam que a condição dos assentamentos humanos determina em grande medida a qualidade de vida e que seu aperfeiçoamento é indispensável para a satisfação plena das necessidades básicas, como emprego, moradia, serviços sanitários, educação e lazer. Reconheciam uma série de condições do homem no planeta, cuja situação, hoje, se encontra em grande deterioração, seja do ponto de vista social, econômico, ecológico e ambiental.²

Alertavam, também, para a necessidade de estabelecer uma nova ordem econômica internacional, baseada na equidade, solidariedade e justiça, através de mudanças nas esferas do comércio internacional, dos sistemas monetários, da industrialização, da transferência de recursos, da transmissão de tecnologias e do uso responsável dos recursos mundiais. É indispensável, para isso, fixar novas prioridades para fomentar as dimensões qualitativas do desenvolvimento econômico, bem como assumir um novo compromisso político.

Nessa primeira Conferência foram estabelecidos 19 princípios e 24 diretrizes, dos quais destacam-se alguns pontos centrais:

- a) o aperfeiçoamento da qualidade de vida dos seres humanos como o objetivo principal das políticas de assentamentos humanos, priorizando as necessidades das pessoas de situação menos favorável;
- b) o pressuposto de que o desenvolvimento econômico deve conduzir à satisfação das necessidades humanas e à melhoria de sua qualidade de vida;
- c) o direito fundamental de toda a sociedade à dignidade humana e ao exercício da livre escolha, compreendendo a liberdade de movimento e a escolha do lugar de moradia;
- d) a garantia do direito das pessoas de participar na elaboração e aplicação das políticas e programas de seus assentamentos.

Dentre as diretrizes, ressaltam-se:

- a colocação das políticas de assentamentos como elemento indispensável de uma estratégia ampla de desenvolvimento econômico e social, definindo normas mínimas progressivas para uma qualidade de vida aceitável, de acordo com a realidade e

as condições de cada país, considerando a saúde como elemento indispensável ao desenvolvimento humano, cuja melhoria deve ser buscada na garantia das condições sanitárias e ambientais extensivas à melhoria do habitat rural;

- a determinação de que a terra seja considerada como um elemento indispensável para o desenvolvimento dos assentamentos, tanto urbanos quanto rurais;
- a concepção de políticas e programas de assentamentos humanos que contem com a participação efetiva de toda a população, utilizando, a todo momento, combinações de técnicas que permitam empregar os recursos humanos, tanto os qualificados como os sem qualificação;
- a adoção, pelos governos, de medidas que diminuam as disparidades entre as áreas rurais e urbanas, entre as distintas regiões e dentro das próprias regiões, com o apoio da comunidade internacional.

Questões de grande complexidade são colocadas. Porém, percebe-se que os países signatários pouco cumpriram tais princípios e diretrizes. Quais dificuldades ou interesses desviaram sua prática?

Pode-se afirmar que a partir de 1976 ocorreram significativas transformações nas relações do habitat humano. Duas dessas transformações merecem destaque pela sua positividade: a abertura à participação das populações nos processos de planejamento e gestão, especialmente nos países em vias de democratização, e a inserção da preocupação ambiental nas mais diversas esferas do debate, da legislação e dos arranjos institucionais.

No caso brasileiro, o recente processo de redemocratização permitiu a conquista de vários direitos pelos cidadãos, mas não garantiu meios para sua efetivação. A participação popular nos processos de planejamento e gestão limita-se diante da incipiente disponibilidade de mecanismos e da complexidade e capacitação para o exercício da cidadania. Alguma forma de participação é perceptível no âmbito local, em que as relações são mais objetivas, sendo ausente, porém, no âmbito regional e/ou estadual. Verifica-se, ainda, que essa participação se dá fundamentalmente no nível representativo, muitas vezes de forma ilegítima, descaracterizando interesses de amplos segmentos.

No caso da preocupação com o ambiente, em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), foi contemplado, na Agenda 21 - com a finalidade de orientar as ações necessárias ao enfrentamento dos problemas que afetam o viver no planeta -, um capítulo

sobre a promoção do desenvolvimento sustentável nos assentamentos humanos. O capítulo é introduzido com a observação de que

em muitas regiões do mundo, em especial nos países em desenvolvimento, as condições dos assentamentos humanos vêm se deteriorando, sobretudo em decorrência do baixo volume de investimentos no setor, imputável às restrições relativas a recursos com que esses países se deparam em todas as áreas. Nos países de baixa renda sobre os quais há dados recentes, apenas 5,6% do orçamento do governo central, em média, foi dedicado à habitação, lazer, seguridade social e bem-estar social. Os recursos oriundos de organizações internacionais de apoio e financiamento são igualmente baixos. Em 1988, por exemplo, apenas 1% do total de gastos do sistema das Nações Unidas financiados por meio de subvenções foi dedicado aos assentamentos humanos, enquanto em 1991 verificou-se que do total de empréstimos do Banco Mundial e da Associação Internacional para o Desenvolvimento (IDA), 5,5% foram para o desenvolvimento urbano e 5,4% para água e esgotos.³

Estas inversões são insignificantes diante dos impactos causados pela concentração urbana, sem provisão compatível de bens e serviços e acompanhada de um generalizado empobrecimento das populações. Realidade que aponta para uma severa degradação na qualidade de vida das populações, a

qual tende a se exacerbar com o avanço da urbanização e cujos danos serão mais perceptíveis pelo mais pobres. Estes, pela impossibilidade da opção pela moradia, sujeitam-se a viver em favelas, cortiços em encostas e áreas sujeitas a inundações e/ou outros riscos ambientais, inteiramente desprovidas de condições sanitárias mínimas.

No Brasil, onde a urbanização, num lapso de duas décadas, resultou na metropolização e periferização, o crescimento econômico viveu um aparente apogeu no período 1970-80. No entanto, os anos 80 experimentaram um regresso considerável. O Relatório do Banco Mundial de 1995 coloca o Brasil como o último colocado, dentre os demais países, no *ranking* de distribuição de renda. "Hoje, os 10% mais ricos abocanham parcelas crescentes da riqueza do país (51,3%), enquanto os 20% mais pobres vêem decrescer sua participação na renda nacional (2,1%)."⁴ As desigualdades sociais, econômicas e políticas na sociedade brasileira chegam a tal dimensão que se tornam incompatíveis com a democratização.

As inversões insignificantes nos assentamentos humanos e o empobrecimento generalizado das populações resultam numa severa degradação da qualidade de vida, que se exacerba com o avanço da urbanização e cujos danos são perceptíveis principalmente pelos mais pobres.

As mudanças das condições produtivas trazidas pela globalização da economia internacional, com modernização tecnológica e rearranjo espacial da produção, definem um novo padrão na relação do urbano com o rural, apontando a cidade como o lugar da sede e da reprodução dos fatores produtivos. A exclusão social, agora, "resulta da massiva separação estrutural entre os fatores produtivos aptos ao crescimento dos setores portadores de alta tecnologia (eficiência) e os fatores que geram deseconomias de escala a estas unidades produtivas em processo de globalização. Pela especialização e concentração dos fatores causa-se o aumento das distâncias sociais entre *integrados* e *excluídos*".⁵

Esse quadro mostra que "a questão dos assentamentos humanos não se restringe a dimensões físicas e tecnológicas; pelo contrário, é mais abrangente, envolvendo aspectos ligados à conjuntura macroeconômica (pobreza, emprego e renda), ao ambiente, às condições de acesso e habitabilidade à moradia (terra, infra-estrutura e regras de financiamento) e à gestão local".⁶

Diante desse contexto, vale reforçar a atualidade dos princípios e diretrizes da Declaração de Vancouver, cabendo ser ajustadas e ampliadas, como exige a complexidade das relações da sociedade

neste final de milênio, configurando, com maior propriedade, a pauta da futura Declaração de Istambul.

Cabe, certamente, salientar a premência de serem colocadas em prática essas diretrizes, como forma de garantir a qualidade de vida das populações, hoje e nas próximas décadas. E para que os governantes, movidos por interesses de grupos minoritários, não transfiram para daqui a duas décadas a atenção aos assentamentos humanos, uma ampla mobilização dos mais diversos segmentos da sociedade, com vistas ao processo preparatório e aos desdobramentos da segunda Conferência, assegurariam o cumprimento dos compromissos a serem assumidos em 1996.

O Brasil e o Paraná na Segunda Conferência

Visando à preparação de um relatório brasileiro, foi criado em agosto de 1994 um Comitê Nacional, cuja Secretaria Executiva é exercida pela Divisão das Nações Unidas do Ministério de Relações Exteriores. Integram esse Comitê órgãos representativos da administração federal, dos governos estaduais e municipais e da sociedade civil. A ênfase na condução dos trabalhos do Comitê recai sobre a necessidade de tratamento interdisciplinar da questão dos assentamentos humanos na formulação das posições brasileiras.

Estão previstos encontros nacionais e locais, debates, seminários, sempre agregando representantes dos diversos segmentos interessados, com vistas à elaboração do relatório nacional. Este deve resultar da análise crítica da realidade brasileira no que se refere às questões a serem debatidas na Conferência, e da sistematização das contribuições de órgãos governamentais, especialistas e da sociedade civil.

Além do subsídio das consultorias e debatedores, o processo preparatório buscará aproveitar as experiências e o trabalho já acumulados pelas diversas instituições, governamentais ou não, e pelo meio acadêmico.⁷

No Paraná, órgãos governamentais, não-governamentais e entidades ligadas ao meio acadêmico estão mobilizando a discussão das questões relativas ao tema, visando subsidiar o período preparatório à Conferência e acompanhar seus desdobramentos. O Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) está envolvido nestas atividades, exercendo a função de Secretaria Executiva.

O processo de mobilização teve início em maio, com a indicação da secretaria executiva, a definição de frentes temáticas de discussão e a articulação de entidades da capital e do interior do Paraná. Com os objetivos de sistematizar a discussão sobre os assentamentos humanos do Paraná, construir um elenco de recomendações para o relatório nacional à Conferência das Nações Unidas e ampliar a mobilização já iniciada, agregando novas entidades e consolidando a interiorização do processo, foi realizado o Encontro Paranaense para a Habitat II.⁸

Para formalizar a contribuição do Paraná ao relatório nacional à Habitat II foram constituídos grupos temáticos, os quais construíram um perfil do Paraná no âmbito do tema e um rol de recomendações, aprovadas em plenária. As discussões foram conduzidas com base em princípios definidos nas reuniões preliminares, oriundos da leitura dos princípios gerais da Declaração de Vancouver (Habitat I, 1976) e dos relatos preliminares da reunião preparatória à Habitat II, ocorrida em Nairobi, 1995.

Discutir o habitat humano é aprimorar a consciência crítica da população para que se efetivem as mudanças necessárias à construção de cidades, vilas e povoados com qualidade de vida, justiça e sustentabilidade.

Com a preocupação de intervir na crescente deterioração dos assentamentos humanos e para que se efetivem as mudanças necessárias à construção de cidades, vilas e povoados justos, democráticos e sustentáveis, deve ser aprimorada a consciência crítica da população sobre o fenômeno urbano. Para tanto, deve-se privilegiar políticas e ações visando à capacitação de pessoas e instituições para o exercício da cidadania plena, tornando os assentamentos ambientes propícios à aprendizagem e ao convívio harmônico, civilizado e digno.

Diante desse pressuposto fundamental, foram aprovados como princípios condutores do debate paranaense: a gestão democrática e integrada dos assentamentos humanos, o respeito à dignidade humana, o direito à moradia e à cidade, o repúdio a todas as formas de discriminação e exclusão na política de assentamentos humanos, a justiça social, a sustentabilidade, a proteção da família, o direito à informação democrática e de qualidade, e a paz.⁹

Perpassaram a discussão de todos os grupos temáticos, sendo objeto de recomendações comuns:

- a) a melhoria da qualidade de vida, seja dos assentamentos rurais ou urbanos, através da implementação de políticas sociais e da dotação de infra-estruturas básicas que resgatem condições de vida digna de cidadãos;

- b) o direito à informação de qualidade no trato das questões relativas às condições de saúde, bem-estar, segurança e sustentabilidade nos assentamentos humanos, e democraticamente veiculada em todos os meios de comunicação;
- c) a regulamentação, aplicação e fiscalização do cumprimento da legislação ambiental, urbanística e referente aos direitos sociais existentes, dotando de melhores condições tanto as estruturas do Estado quanto das organizações não-governamentais, definindo mecanismos que efetivem o controle social;
- d) a garantia da participação popular no planejamento, operação, regulamentação e financiamento das políticas públicas relativas aos assentamentos humanos, bem como na avaliação pública de seus impactos sociais e ambientais, incorporando de forma efetiva agentes tradicionalmente excluídos;
- e) a criação de conselhos nacional, estaduais e municipais de caráter deliberativo e composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, inclusive na gestão de fundos nacional, estaduais e municipais para o financiamento de políticas públicas de caráter coletivo.

Quanto às recomendações específicas dos grupos temáticos, algumas merecem ser destacadas:

Emprego e renda: elaborar uma política global de investimentos intensivos em setores produtivos para a geração de novos postos de trabalho rurais e urbanos e de oportunidades de renda em nível estadual, regional e local, desenvolvendo aptidões regionais e locais; desenvolver uma política industrial visando ao fortalecimento do mercado interno e à proteção contra a competição externa desleal, associada a uma política de desenvolvimento científico e tecnológico; e criar e/ou aperfeiçoar mecanismos de proteção ao trabalhador, considerando os novos tempos da economia competitiva e globalizada, com a adoção de uma política salarial que respeite a dignidade do trabalhador.

Habitação, infra-estrutura e financiamento: garantir o acesso à terra, à habitação, aos bens naturais e materiais e aos serviços urbanos, através da implementação de novos direitos e formas de representação coletiva, e condicionar o processo de produção, apropriação e consumo do espaço urbano, em sua dimensão pública e privada, às potencialidades do meio físico, ao interesse social e à existência de sistemas de infra-estrutura, garantindo o acesso ao uso coletivo e democrático dos espaços públicos, respeitando e estimulando as práticas culturais e históricas das identidades construídas pela população; regulamentar o art. 182, da Constituição Federal, de modo a explicitar, em normas gerais, o conteúdo do conceito de função social da cidade e da propriedade e os procedimentos de aplicação dos instrumentos de política urbana, e aplicar estes instrumentos; viabilizar novas fontes de financiamento da habitação popular, com subsídio inclusive orçamentário por parte das várias esferas de governo, de forma a incluir as pessoas com renda inferior a três salários mínimos; estabelecer critérios e mecanismos de elaboração, aprovação e fiscalização de projetos que visem recursos financeiros nacionais e internacionais, vinculados ao saneamento ambiental, desenvolvimento urbano e/ou regional, garantindo sempre a participação da sociedade civil.

Gestão urbana e regional: criar uma instância pública estadual de caráter regional, correspondendo a uma ou mais microrregiões existentes, com a participação dos municípios e entidades da sociedade civil, com competências de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum; no âmbito da gestão local, capacitar os municípios para o uso dos dispositivos constitucionais, com vistas a um desenvolvimento sustentável; garantir legislações mínimas federais que universalizem padrões mínimos de habitabilidade e que possibilitem a utilização de me-

canismos de iniciativa local que assegurem o cumprimento da função social da propriedade e do compromisso social da atividade econômica; garantir a participação popular no processo de gestão, propiciando condições para que os movimentos populares passem do estágio reivindicatório para a apresentação de propostas de interesse coletivo, assegurando a participação popular nos projetos governamentais da concepção à execução e provendo recursos que possam ser utilizados por esses movimentos para assessoria técnica, sem, contudo, comprometer sua autonomia.

Ambiente e qualidade de vida: promover a educação ambiental para a construção da cidadania, garantindo a participação social no processo decisório governamental, na gestão e no usufruto dos serviços indispensáveis à vida humana; implementar efetivamente a legislação ambiental atual, considerada satisfatória mas inaplicada, tornando obrigatória a recuperação de áreas degradadas, aplicando ações civis contra os degradadores, estimulando, com recursos da lei dos *royalties*, os municípios que se preocupam com o ambiente; capacitar as instituições públicas com meios e recursos para a gestão ambiental, considerando a necessidade de integrar as questões ambientais sob uma ótica globalizante e articulada interinstitucionalmente; destinar atenção e recursos para a utilização de tecnologias adequadas, com baixo custo, no uso de recursos hídricos, especialmente nos sistemas de abastecimento humano e de coleta e tratamento de esgoto.

Habitat rural: o grupo entendeu como necessária a discussão conceitual desse habitat, considerando sua indissociabilidade do habitat urbano. Destaca, a partir de especificidades, as recomendações de se priorizar, nos programas, políticas e linhas de crédito, a agricultura familiar, o pequeno produtor, bem como o emprego aos assalariados rurais temporários e a extensão de direitos e benefícios previdenciários aos bóias-frias; exercer os direitos adquiridos pelos trabalhadores rurais na Constituição de 1988; apurar e punir os crimes praticados contra trabalhadores rurais, desmontando milícias privadas e proibindo a utilização de força armada nos processos de reintegração de posse; implementar a Reforma Agrária, dando efetiva aplicação aos dispositivos legais a ela pertinentes (Constituição Federal, Estatuto da Terra, Lei Complementar nº 76/93 e Lei nº 8.629/93); reordenar e incrementar a assistência técnica; avaliar com mais precisão os impactos do MERCOSUL sobre os diferentes sistemas de produção e regiões.

Após a votação das recomendações dos grupos temáticos, e tendo sido discutidos os destaques, a plenária compôs uma agenda de debates a serem conduzidos pelo Fórum Habitat Paraná em Curitiba e

interior do Estado, prevendo temas referentes à questão da terra, do emprego, da qualidade de vida nos assentamentos rurais e da integração com os assentamentos urbanos; à indagação polêmica sobre se o reforço às cidades de pequeno e médio porte constitui uma saída à concentração urbana; e à preocupação quanto aos efeitos da globalização e do Mercosul no mercado e nas condições de trabalho, dentre outros.

No Encontro Paranaense foi também instalado o Fórum Habitat Paraná, que será responsável pela continuidade e condução do processo e pela abertura de um canal permanente para o debate dos temas emergentes do habitat humano. Este Fórum será o elemento de articulação entre órgãos e entidades governamentais e não-governamentais, tendo como princípios fundamentais os compromissos com as declarações de Vancouver e, futuramente, de Istambul, a garantia da qualidade de vida dos assentamentos humanos, o reconhecimento da prioridade aos

segmentos mais pobres e a participação popular na elaboração e implementação das políticas e programas de seus assentamentos.

As preocupações do Paraná com a Habitat II já se manifestam nos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que também mobilizam entidades para a participação no processo preparatório da Conferência. Espera-se que esses debates permitam trocar experiências, dividir problemas e enunciar anseios comuns.

Dessa forma, mais que uma contribuição para um momento pontual do processo, o Encontro consolida a articulação de entidades representativas da sociedade paranaense¹⁰ para um debate contínuo de temas pertinentes, construindo uma base legítima de mobilização para garantir a implementação dos princípios e diretrizes assumidos.

Quicá daqui a vinte anos estejamos comemorando a conquista da urbanidade!

NOTAS

¹BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Divisão das Nações Unidas. **Programa de trabalho para o Comitê Nacional do Habitat II**, Istambul, 1996. Brasília, 1994. p.2-3.

²A DECLARAÇÃO de Vancouver. **C & J Arquitetura**, Rio de Janeiro : F.C. Editora, n.13, p.10-16, 1976.; RECOMENDAÇÕES para a ação nacional. **C & J Arquitetura**, Rio de Janeiro : F.C. Editora, n.13, p.18-50, 1976.

³FOMENTO del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos. In: CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO, 1992, Rio de Janeiro. **Informe de la...** Relatório obtido na INTERNET. cap.7, p.67-93.

⁴FERNANDES, Florestan. O rateio da pobreza. **Folha de S. Paulo**, 11 ago.1995.

⁵BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Divisão das Nações Unidas, p.6.

⁶BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Divisão das Nações Unidas, p. 8.

⁷BRASIL. Ministério de Relações Exteriores. Gabinete do Ministro de Estado. Assessoria Política. **Apresentação do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, na Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados**. Brasília, 1995.

⁸O Encontro Paranaense para o Habitat II foi realizado em Curitiba, nos dias 14 e 15 de agosto deste ano, e teve como tema os **Assentamentos humanos para o século XXI - a criação de um novo cenário**, tendo sido promovido por entidades governamentais, não-governamentais e do meio acadêmico do Estado do Paraná.

⁹ENCONTRO PARANAENSE PARA O HABITAT II : ASSENTAMENTOS HUMANOS PARA O ANO 2000: A CRIAÇÃO DE UM NOVO CENÁRIO, 1995, Curitiba. **Recomendações do Paraná à Habitat II**. Curitiba, 1995. n.p.

¹⁰Fizeram-se representar, no Encontro, oitenta e quatro entidades governamentais e não-governamentais, tendo outras dezesseis manifestado formalmente apoio aos trabalhos do Fórum.