



COMISSÃO ESPECIAL DA CONFERÊNCIA HABITAT II

RELATÓRIO FINAL Nº 6, DE 1997

1. INTRODUÇÃO

O presente Relatório versa sobre os trabalhos e resultados da COMISSÃO ESPECIAL, criada por meio do Requerimento nº 263/96-SF e “destinada a acompanhar as propostas, teses e os procedimentos necessários à participação do Brasil na CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS – HABITAT II –, realizada em Istambul, no período de 3 a 14 de junho de 1996”.

O Requerimento de criação da Comissão foi aprovado no dia 26 de março de 1996, tendo a Comissão sido instalada no dia 16 de abril e composta dos seguintes membros:

Titulares

Casildo Maldaner - PMDB/SC
Mauro Miranda - PMDB/GO
Gerson Camata - PMDB/ES
Waldeck Ornelas - PFL/BA
Júlio Campos - PFL/MT
Lúcio Alcântara - PSDB/CE
Coutinho Jorge - PSDB/PA
Espiridião Amin - PPB/SC
Marina Silva - PT/AC

Suplentes

Flaviano Melo - PMDB/AC
Onofre Quinan - PMDB/GO
Marluce Pinto - PMDB/RO
José Agripino - PFL/RN
Romero Jucá - PFL/RO
José Roberto Arruda - PSDB/DF
Lúdio Coelho - PSDB/MS
José Bonifácio - PPB/TO

Junte-se

Em, 10 / 12 / 97
RQ 263/96



A Comissão foi presidida pelo Senador Coutinho Jorge, tendo como vice-presidente o Senador Júlio Campos e relator o Senador Casildo Maldaner.

O prazo de término, inicialmente previsto, dia 02 de junho de 1996, foi prorrogado, por solicitação da Comissão, sendo seu prazo dilatado para dezembro de 1997, de maneira que fosse possível discutir os resultados da Conferência e registrar os resultados de um dos mais importantes eventos mundiais.

2. ANTECEDENTES

A Conferência convocada para 1996, HABITAT II, e realizada em Istambul, configurou-se uma continuação dos debates promovidos pela ONU nas últimas décadas, sobre problemas cuja solução envolve decisões que ultrapassam as fronteiras nacionais. É perceptível o viés de seqüência aos trabalhos iniciados na Conferência sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1982.

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



3. METODOLOGIA DOS TRABALHOS DA COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO FEDERAL

Distinguem-se três fases, igualmente importantes, de trabalhos da Comissão: a primeira caracterizou-se pela participação de membros da Comissão em reuniões preparatórias e pela realização de audiências, nas quais foram ouvidas as esferas técnicas do País, envolvidas na preparação dos documentos brasileiros, e os coordenadores do Comitê Nacional; a segunda refere-se à participação de membros da Comissão no evento em Istambul, na Turquia; e a terceira resume a apresentação e discussão dos resultados da Conferência e as expectativas quanto à implementação de uma nova política global no País.

4. DESENVOLVIMENTO DOS TRABALHOS

4.1. FASE I

Nesse período foram ouvidos depoimentos das seguintes personalidades e representantes de projetos exitosos e experiências brasileiras:

- Dra. Maria Emília Rocha Melo, Secretária de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- Conselheira Marcela Nicodemus, Secretária-Executiva do Comitê Nacional, Ministério das Relações Exteriores;
- Dra. Vera Lúcia Santos Ribeiro, Assessora da Secretaria de Política Urbana do Ministério do Planejamento e Orçamento;
- Dr. Duval Magalhães Fernandes, representante da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores;



- Dr. Patrick Bodart, coordenador do Projeto GRET de Fortaleza;
- Dr. Yves Cabannes, representante do Projeto GRET de Fortaleza;
- Dr. Lair Kreinbüh, Secretário Municipal de Habitação da cidade de São Paulo, Projeto Cingapura.

Os trabalhos da Comissão, nessa fase que antecedeu a Conferência, basearam-se nesses depoimentos e na apreciação dos documentos elaborados pelos vários setores atuantes no processo preparatório da participação brasileira em Istambul.

Foram apresentadas as várias partes que compõem o **Relatório Brasileiro sobre Assentamentos Humanos**, um projeto de Fortaleza em implementação escolhido pelas Nações Unidas como entre os cem melhores do mundo e um projeto de São Paulo – Projeto Cingapura.

4.1.1. DEPOIMENTOS:

Em 17 de abril de 1996, foram ouvidos os depoimentos da Dra. MARIA EMÍLIA ROCHA e da Conselheira MARCELA NICODEMUS.

O primeiro depoimento, da Dra. Emília Rocha, possibilitou uma visão geral do processo de urbanização no País e uma discussão sobre “como o Brasil está enfrentando os desafios que se colocam dessa nova concepção de assentamentos urbanos sustentáveis, de globalização, de necessidade de competitividade e, também, como o Governo está preparando o seu plano nacional de ação para o período 1996/2000”.

Um dos avanços apontados, em termos de Brasil, foi a institucionalização da política urbana na Constituição – fato ocorrido, também, nas Constituições estaduais. Além disso, aponta ainda a depoente, a “nossa Constituição definiu o papel das três esferas de Governo”

Junte - se

Em, 10 / 12 / 97
RDS 263/96 ✓
37



No âmbito das respostas do atual governo no setor, chama atenção a criação da Secretaria de Política Urbana. Segundo a Secretária, “isso nos sinaliza e resgata pelo menos duas funções que destacaria como básicas da política urbana: a primeira é resgatar a competência da esfera federal nas ações de desenvolvimento urbano, nas ações normativas, nas ações reguladoras e indutoras e com uma visão integrada. Resgata, também, ou cumpre a função de dar a uma secretaria a coordenação das ações dos diversos órgãos federais que atuam nos setores chamados urbanos, evitando, assim, não só a pulverização dos recursos como a reduzida eficácia das ações e dos investimentos públicos nos últimos anos”.

Afirma, ainda, que “a Secretaria sinaliza bastante a responsabilidade e a importância que este Governo dá à questão urbana e a sua ótica integradora e participativa”.

Em termos de estratégias, foram destacadas as mais ligadas ao desenvolvimento urbano e resumidas em três aspectos: o primeiro é o de construir um estado moderno e eficiente; o segundo é a redução efetiva dos desequilíbrios regionais e sociais; e o terceiro, e considerado o grande objetivo, é o de modernização da estrutura produtiva do País, não somente para a retomada do crescimento, mas, principalmente, para que tenhamos condição efetiva de participarmos desse mundo hoje globalizado e internacionalizado.

No que diz respeito à legislação, confirmou a Dra. Maria Emília Rocha que o Governo federal busca estabelecer, com segurança, as diretrizes, os objetivos e os princípios da política urbana e, também, esclarecer as competências das três esferas de governo, institucionalizando, inclusive, as parcerias democráticas. Nesse sentido, estará sendo brevemente encaminhada ao Congresso a proposta do Governo de uma Política de Desenvolvimento Urbano.

Com relação aos instrumentos de ordem financeira, “há grande desafio a ser superado. Além dos recursos tradicionais, como é o caso do FGTS – hoje o principal instrumento de financiamento do desenvolvimento urbano –,



também está o Governo federal articulando, internalizando e prevendo compromissos com outros recursos, com maior participação do setor privado”.

Assim, a perspectiva é de que, nesses quatro anos, vamos estar, a partir do Governo federal, manejando recursos da ordem de R\$ 23 bilhões. Só para 1996, a perspectiva é de R\$ 6 bilhões, o que indica que o “desafio do momento não é recursos, mas gastá-los bem”.

A flexibilidade dos novos programas foi apontada como inovação, permitindo uma gama enorme de modalidades de atuação: “não se pretende estabelecer como construir um conjunto habitacional ou fazer um sistema de saneamento; ao contrário, o objetivo é a melhoria de condições de vida da população, especialmente da população de risco”.

O depoimento seguinte, da Conselheira Marcela Nicodemus, acontecido no dia 17 de maio, referiu-se ao processo preparatório da participação brasileira na Conferência Habitat II.

A Conselheira Marcela Nicodemus fez uma explanação geral sobre os dois níveis do processo preparatório: o nível nacional e o internacional. Em nível nacional, o processo teve início em 1994, quando foi criado o Comitê Nacional, que congrega representantes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, além da sociedade civil.

Ao Comitê Nacional foi atribuída a competência de elaborar o Relatório Brasileiro para a Conferência, nos moldes estabelecidos pela ONU. Esse Relatório deveria conter três partes: diagnóstico da situação, as tendências e as perspectivas dos assentamentos humanos no País; um Plano Nacional de Ação; e, cooperação internacional.

Para elaboração da Parte “A”, Diagnóstico, o Comitê aprovou e promoveu a realização de quatro seminários temáticos, cujos relatórios foram sintetizados em um único documento aprovado pelo Comitê Nacional.

Junte-se

Em, 10 / 12 / 97

DRS 263/96 - 1 -

39



Complementando a Parte A do Relatório Brasileiro sobre os Assentamentos Humanos, que realizou um amplo diagnóstico da situação urbana brasileira, o Plano Nacional de Ação consubstanciou as linhas básicas de atuação governamental, para cumprimento dos objetivos centrais do Habitat II, o da "Moradia Adequada para Todos" e o do "Desenvolvimento Sustentado dos Assentamentos Humanos".

A Parte "C", Cooperação Internacional, foi elaborada pelo Ministério das Relações Exteriores, por intermédio da Agência Brasileira de Cooperação.

Em nível internacional, os trabalhos foram conduzidos por um Comitê Preparatório Internacional, representando os 187 países membros das Nações Unidas. Esse Comitê realizou três reuniões preparatórias: uma de caráter organizacional (Genebra/1994); a segunda, que deu início às negociações sobre o projeto de documento a ser aprovado em Istambul (Nairobi/Março 1995); e uma terceira reunião, na qual foi criado um grupo informal de redação – com a participação do Brasil –, tendo-se aprovado a maior parte do documento, em torno de 60% (Nova Iorque/Fevereiro 1996).

Esse documento internacional, dividido em quatro partes, não é votado, e sim aprovado por consenso, o que, segundo a depoente, torna o processo muito mais difícil. Das quatro partes, a última – o Plano de Ação Global – onde são traçadas as "ações que se recomendam aos países adotarem para superação dos problemas diagnosticados", é a parte com menor nível de consenso.

Em 24 de abril de 1996, depôs frente à Comissão a Dra. VERA LÚCIA SANTOS RIBEIRO, Assessora da Secretaria de Política Urbana, do Ministério do Planejamento e Orçamento.

Seu depoimento enfocou, basicamente, o processo de seleção que resultou na indicação de experiências brasileiras consideradas bem sucedidas, no âmbito do desenvolvimento urbano.



Segundo a Assessora, a SEPURB, responsável pela seleção, convidou entidades governamentais e não-governamentais para a preparação do processo de seleção. Optou-se pela não-realização de concurso nacional, devido à escassez de tempo para os procedimentos requeridos para sua preparação.

O primeiro passo foi a conceituação de **prática bem sucedida**, baseada nos próprios documentos enviados pelo Habitat. "Entende-se por prática bem-sucedida políticas, ações, iniciativas e projetos realizados em nível local, que tenham resultado em melhoria tangível e mensurável das condições de vida e do **habitat** da população, contribuindo para a redução do seu custo e para a melhoria da qualidade de vida das pessoas".

"Uma prática bem-sucedida pode consistir no incremento da eficiência dos sistemas de gestão para o fornecimento dos serviços básicos; também pode ser a formulação de novas associações entre os setores públicos e a sociedade civil, para implementar investimentos de forma mais eficaz; ou, ainda, pode ser o aproveitamento de uma nova tecnologia para a melhoria da produtividade, do emprego e da renda."

As experiências foram grupadas em **práticas setoriais e gestão da cidade**, segundo a explanação. No primeiro grupo incluíram-se iniciativas nos campos de: produção e melhoria da qualidade da moradia e dos serviços urbanos; desenvolvimento de métodos construtivos; financiamento e recuperação dos investimentos; e, democratização do processo decisório. O segundo grupo contemplou a avaliação do desempenho das administrações municipais, como um todo, enfocando resultados obtidos nas diferentes áreas de sua atuação e os processos gerenciais que produziram os resultados apresentados.

A partir da classificação das experiências, foram estabelecidos os critérios de seleção, considerando quatro itens principais: **impacto positivo** no melhoramento do **habitat**; **parcerias** articuladas entre os atores intervenientes no processo; **sustentabilidade**, (ou capacidade de auto-sustentação); e **potencial de universalização** avaliado pela capacidade de reprodução da proposta apresentada em ambientes similares.

Junte-se

Em, 10 / 12 / 97
MRS 263/96 - 1 - C.
41



A seleção foi realizada por grupo de trabalho paritário, formado por doze pessoas, representantes dos governos e de organismos não-governamentais. Da parte governamental, participaram: SEPURB, Fórum de Secretários Estaduais de Habitação e Fórum de Secretários Estaduais de Saneamento, Frente Nacional de Prefeitos (dois representantes) e a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados.

Da área não-governamental participaram da seleção o Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), o Fórum Nacional de Reforma Urbana, o IBAM, a Câmara Brasileira da Indústria da Construção Civil (CBICC), a Associação Nacional dos Transportes Públicos (ANTP) e o Pólis, Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais.

O grupo de trabalho recebeu e analisou cinquenta relatos de experiências, dos quais quinze foram selecionados para ser enviados ao comitê das Nações Unidas. Dentre esses quinze, cinco casos foram escolhidos pelo Comitê Internacional para ser divulgados entre as cem melhores experiências mundiais relatadas. As experiências brasileiras selecionadas foram:

- orçamento participativo de Porto Alegre;
- trabalho com meninos de rua, em Santos;
- revitalização da Lagoa Olhos d'Água, em Jaboatão dos Guararapes/PE;
- experiência do GRET (Group Recherche d'Echange Technologique), em Fortaleza, que envolve vários tipos de ação.

Das experiências acima relacionadas, a do GRET, implementada em Fortaleza, foi classificada entre as doze práticas mundiais mais bem sucedidas, conforme parecer do comitê das Nações Unidas.

Em 09 de maio de 1996, foi ouvido o Senhor DUVAL MAGALHÃES, representante da Agência Brasileira de Cooperação, do Ministério das Relações Exteriores, junto à Comissão Pró-Habitat.



Seu depoimento expôs a participação da Agência no processo preparatório da Conferência Habitat II, que se deu em dois níveis: viabilização do processo de preparação da participação brasileira e elaboração da Parte "C" do Relatório do Brasil – Cooperação Internacional.

Com relação à viabilização das reuniões e seminários preparatórios, a "fórmula" encontrada foi o apoio da ABC: os recursos alocados para o processo preparatório nacional foram viabilizados por meio de projeto de cooperação elaborado pela Agência. Esses recursos, negociados com agências internacionais e com parceiros nacionais, foram destinados à elaboração de textos, realização de seminários, viagens de consultores e acompanhamento das atividades realizadas tanto no âmbito do Governo federal, municipal ou estadual, ou mesmo de ONGs e outras entidades.

No tocante à Parte "C" do Relatório brasileiro – Cooperação Internacional –, de responsabilidade da ABC, foram enfocados aspectos da cooperação técnica recebida e prestada pelo País em nível bilateral e multilateral, assim como da cooperação na área do Mercosul, instância em que o Brasil conta com várias comissões para tratar de assuntos de habitação e saneamento dentro da perspectiva da cooperação prestada.

Segundo o Dr. Duval Magalhães, tem-se ainda no Brasil a cooperação financeira proveniente de dois parceiros brasileiros nessa modalidade de cooperação: o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Cabe ressaltar que, segundo o depoente, 66% dos recursos alocados para o Brasil se destinaram a áreas de interesse da HABITAT.

Em 16 de maio de 1996, foram apresentadas exposições dos Senhores LAIR KREINBUH e PATRICK BODART e YVES CABANNES – duas experiências diferentes em nível urbano.

A primeira experiência, o Projeto Cingapura, de São Paulo, apresentada pelo Dr. LAIR KREINBUH, foi levada à Comissão Especial por tratar-se de uma proposta de resolução do problema habitacional para população

Junto-se

Em, 10 / 12 / 92

DRS 263/96 - 1

43



de baixa renda voltada às grandes cidades, que abrange urbanização e regularização fundiária de um bairro ou de uma região favelizada.

Uma das características desse projeto reside na parceria no gerenciamento, que “não está apenas por conta do Poder Público, mas feito em convênio com a FIESP e a Federação do Comércio”.

A segunda exposição, dos Senhores PATRICK BODART e YVES CABANNES, resumiu o Projeto do grupo GRET, incluído entre os cinco programas brasileiros na área de desenvolvimento urbano entre os cem melhores do mundo.

Desenvolvido na região metropolitana de Fortaleza e implementado em parceria com o Governo do Estado do Ceará, com as prefeituras da região, com a Escola Técnica Federal e também com ONGs, o projeto GRET tem quatro “práticas” diferenciadas, todas premiadas pelo Habitat II.

A primeira, o chamado “Mutirão 50”, é um projeto de micro-urbanização feito com a Prefeitura de Fortaleza, incluído entre os doze melhores do mundo pelo Comitê da ONU.

A segunda é, na verdade, uma expansão da primeira, resultando no Programa Comunidades, muito mais ambicioso e integrado, que foi alvo de premiação em 1995, recebendo o “Habitat Scroll of Honor - 95”.

O terceiro projeto, o Conselho de Integração, é um instrumento jurídico-legal original no Brasil, que permite institucionalizar a parceria.

Por fim, o quarto programa, chamado “Casa Melhor”, permite emprestar recursos para melhorias habitacionais.

A Fase I dos trabalhos da Comissão Especial culminou com a aglutinação de todos os documentos oficiais brasileiros levados a Istambul, de



maneira a possibilitar participação mais efetiva da Delegação do Senado Federal no evento.

4.1.2. DOCUMENTOS APRESENTADOS:

Foram os seguintes os documentos oficiais brasileiros levados à HABITAT II:

- Relatório Brasileiro sobre Assentamentos Humanos;
- Plano Nacional de Ação;
- Agenda de Ação Global.

Os Relatórios nacionais dos países participantes da Conferência foram solicitados pelo Comitê de Preparação para o Habitat II das Nações Unidas como base para a formulação da Declaração de Princípios e Compromissos e do Plano Global de Ação.

Esses relatórios deveriam, por recomendação do Comitê, seguir roteiro que se resume no seguinte elenco de informações básicas:

- avaliação das condições dos assentamentos e das habitações, como resultado da implementação de medidas propostas em encontros internacionais (Habitat I/1976, Agenda 21), referenciadas em um conjunto de indicadores básicos;
- descrição e avaliação da legislação sobre assentamentos humanos emitida desde a Habitat I, 1976;
- identificação e avaliação das experiências práticas mais bem sucedidas no país;
- identificação, mediante consultas aos envolvidos, dos aspectos prioritários a serem tratados;
- elaboração de plano de ação nacional, identificando estratégias, objetivos quantificáveis, métodos e indicadores para acompanhamento

Junto - se

Em. 10.1.12.1 92

RDS 263/96 - T

45



do progresso e enunciação de compromissos com os atores fundamentais;

- definição dos programas e atividades prioritários para os quais se solicitará ou proporcionará cooperação e ajuda externa, detalhando o tipo de cooperação em questão.

Confirmando as informações apresentadas à Comissão pela Secretária-Executiva do Comitê Nacional, Conselheira Marcela Nicodemus, o Relatório Brasileiro dividiu-se em três partes: Parte "A" – Diagnóstico, Tendências e Perspectivas; Parte "B" – Plano Nacional de Ação; e Parte "C" – Cooperação Internacional.

A Parte "A" do relatório brasileiro, que resume o diagnóstico do processo de urbanização no Brasil, as tendências e perspectivas futuras, foi dividido em quatro capítulos: a trajetória da urbanização brasileira; habitação e questão fundiária; meio ambiente, saneamento e transportes urbanos; e gestão urbana e financiamento do desenvolvimento urbano.

O Diagnóstico brasileiro oferece uma visão global da urbanização no País a partir de 1930, considerando as particularidades da forma e do ritmo de transição ocorridos desde então.

Logo de início reconhece-se, no documento, o arrefecimento significativo dos padrões de crescimento demográfico, de concentração urbana e de metropolização no País, o que diferencia a trajetória demográfica brasileira das experiências de países afro-asiáticos. Entre as razões citadas no documento, encontram-se o declínio acelerado da mortalidade e a queda acentuada da fecundidade no Brasil.

As justificativas apontadas indicam uma interdependência entre essas características: "a mortalidade teve um decréscimo em grande parte devido à urbanização precoce; a fecundidade teve redução acelerada também devida aos níveis de urbanização atingidos; e, finalmente, houve um processo recente de arrefecimento da concentração urbana brasileira devido em grande parte à queda acelerada da fecundidade".



Acrescenta, entretanto, o documento que a trajetória da urbanização brasileira – influenciada pelo modelo de desenvolvimento adotado e pela falta de uma política agrária adequada – foi marcada, em seus diferentes estágios, pelo aumento da pobreza, da desigualdade social e das disparidades regionais.

Urbanização acelerada e desordenada é, portanto, o tema central de discussão no Relatório e, de acordo com dados apresentados, adotando-se o conceito político-administrativo estabelecido pelo IBGE, o nível de urbanização brasileira já atinge 75,6%. Seguindo-se, no entanto, o conceito adotado pela Habitat, que considera urbana a população que vive em localidades com pelo menos 20 mil habitantes, esse nível desce a um patamar de 59%, o que ainda é bastante elevado.

Alguns dos centros urbanos, marcados pelo “inchaço” múltiplo, emergiram como metrópoles brasileiras fortemente atrativas. Entretanto, as tendências de crescimento das Regiões Metropolitanas no País são apontadas como a maior surpresa da última década, em função de terem apresentado na década de 80 uma importante redução em seu ritmo de metropolização. Segundo o Relatório, ao contrário do que se esperava, constatou-se uma desaceleração significativa da megalopolização progressiva que vinha ameaçando o futuro das cidades.

Justifica o documento brasileiro que a crise econômica do País teria produzido um impacto particularmente significativo sobre a redução do movimento migratório para as metrópoles e estimulado certo imobilismo: em época de crise “o trajeto migratório tende a ter um raio menor, tanto pelas dificuldades e custos de locomoção, como pela predileção por localidades e regiões mais próximas ou mais conhecidas”.

O tamanho e a complexidade da “rede urbana no País são apontados com vantagens comparativas nada desprezíveis para a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos defendido pelo Habitat II”.

Junte-se

Em. 10/12/97
DAS 263/96 T C.



Ao longo de todo documento, discursa-se sobre a ausência de planos e de regulamentação, a falta de prioridade na formulação de políticas públicas e sobre a lentidão no processo de reformas em andamento no Congresso. Especificamente, é mencionada a urgente necessidade de se implementarem no País as seguintes políticas:

- política fundiária competente;
- política habitacional com reinterpretação do déficit e articulada com a política urbana;
- novo sistema financeiro de habitação;
- novos instrumentos de controle de uso do solo;
- revisão da Lei nº 6.766, que disciplina o loteamento e parcelamento do solo;
- regulamentação do usucapião urbano;
- aperfeiçoamento da legislação referente à contratação de obras públicas e às concessões de serviços públicos;
- planos nacionais e regionais de ordenação do território, de desenvolvimento econômico e social;
- diretrizes gerais de desenvolvimento urbano;
- regulamentação da cooperação intergovernamental prevista na Constituição;

No que se refere à legislação ambiental, o documento afirma que “questões político-institucionais têm dificultado a sua correta aplicação no contexto urbano”:

- conflitos de competência entre as esferas de governo;
- ausência de legislação competente sobre ordenação do território;
- conflitos de legislação urbanística e edilícia de caráter municipal;
- escassos e inadequados investimentos em saneamento e transportes públicos; etc.



A Parte "B" do Relatório, o Plano Nacional de Ação, discorre sobre a estratégia de atuação do Governo Federal no tocante à política urbana nacional segundo os seguintes enfoques: habitação, política fundiária, saneamento, transportes urbanos e meio ambiente.

A política urbana, de acordo com o documento, está fundamentada nos princípios da descentralização das ações, da atuação integrada do setor público, da participação da sociedade civil na formulação e na implantação das políticas, com destaque para a formação de parcerias, e da função social da propriedade.

As ações estratégicas preconizadas no Plano de Ação são grupadas segundo seu enfoque nos planos institucional e legal.

No campo institucional, o documento destaca a criação da Secretaria de Política Urbana (SEPURB), no âmbito do Ministério do Planejamento e Orçamento, como uma demonstração da **"clara intenção governamental de conduzir esta política de forma articulada ao planejamento macroeconômico e regional"**, o que representaria um avanço significativo em relação à estrutura anterior, na qual se observava a **"fragmentação dos diversos componentes da política urbana em órgãos setoriais, com "pulverização e baixa eficácia dos gastos públicos"**. Destaque-se que, apesar de a Secretaria enfeixar as políticas setoriais urbanas em um único órgão, a gestão urbana continua a ser tratada em diferentes ministérios.

Ainda no âmbito institucional, o Plano de Ação propõe a instituição do Conselho Nacional de Política Urbana, para promover a participação da sociedade civil e a articulação intersetorial e a criação de entidades de nível estadual e local, com representantes do Poder Público e da sociedade civil, para discutir formas de gestão urbana e de intervenção para seu desenvolvimento.

No plano legal, é destacado, como ação governamental, o encaminhamento, ao Congresso Nacional, entre outros, de projeto de lei de política urbana, que cria o Conselho Nacional de Política Urbana e institui normas sobre o financiamento do desenvolvimento urbano e de proposições



dispondo sobre novos institutos de direito urbano. Incluem-se aí os instrumentos para regularização fundiária que propiciem a descaracterização da ilegalidade dos assentamentos informais e os instrumentos fiscais e financeiros para o desenvolvimento urbano, em nível local.

No que tange às políticas setoriais, foram introduzidas algumas inovações no tratamento tradicionalmente adotado nas questões urbanas, as quais destacamos a seguir.

A política habitacional é conferida nova abordagem, que amplia seu campo de intervenção, da unidade residencial para o habitat, e introduz o conceito de habitabilidade, que considera as necessidades de moradia, não só em termos quantitativos, mas também em função de suas condições de espaço, privacidade, salubridade e acesso aos locais de empregos e aos serviços urbanos. Essa abordagem reconhece a diversidade dos sistemas de produção e de comercialização de moradias, o que exige tratamentos diferenciados para a questão do financiamento e da regulamentação.

Merece destaque, no documento, a **universalização do acesso à moradia**, como objetivo básico da política nacional de habitação. Entre as diretrizes, mencionam-se a adoção de programas que possibilitem diferentes formas de financiamento e de acessão à moradia, o incentivo às parcerias e a utilização de subsídios diretos, em caráter pessoal, intransferível e temporário, para viabilizar o acesso da população de baixa renda à habitação.

A política fundiária urbana dá especial atenção à urbanização e à regularização dos assentamentos informais e à melhor ocupação dos espaços urbanos. Propõe a regulamentação dos instrumentos de direito urbano, em especial o usucapião, o desenvolvimento de um sistema de informações sobre terras e habitações e a reformulação do sistema de registro imobiliário, para facilitar o acesso à terra e o funcionamento do mercado fundiário.

A política de saneamento enfatiza a necessidade de se assegurar o atendimento, no nível essencial, a todas as famílias. Aponta para a necessidade de flexibilização da prestação dos serviços, segundo diferentes arranjos



institucionais, para o que se faz premente a formulação de lei de concessão de serviços públicos específica para o setor de saneamento.

Para os transportes urbanos, é enfatizada a prioridade aos transportes coletivos e a necessidade de integração dos sistemas de transportes municipais nas regiões metropolitanas e entre as políticas de transporte e de uso do solo. Como medidas inovadoras, propõe o estabelecimento de mecanismos institucionais que propiciem a integração entre as diferentes instâncias governamentais. Propõe ainda a formulação de política tarifária para o transporte coletivo que considere, no rateio dos custos dos serviços, a participação de todos os segmentos da vida urbana beneficiários dos ganhos de acessibilidade propiciados por esses serviços.

Quanto ao meio ambiente, o documento considera que a política setorial brasileira é das mais abrangentes e completas, devendo apenas ser melhor adequada às especificidades dos assentamentos humanos.

O Plano de Ação prevê, para a implantação de sua política urbana, investimentos da ordem de R\$ 38,3 bilhões, para o período de 1996 a 1999. Destes, R\$ 4,76 bilhões (12,4%) provêm do orçamento fiscal; R\$ 14,4 bilhões (37,6%), do FGTS, a serem alocados em habitação e saneamento; R\$ 6,6 bilhões (17,3%) de poupança privada (SBPE); R\$ 8,2 bilhões (21,4%) de contrapartida dos Estados e Municípios; R\$ 3,5 bilhões (9,1%) do FAT/BNDES, para o transporte urbano; e, R\$ 840 milhões (2,2%) de crédito externo, especialmente para saneamento e gestão ambiental.

Para a política habitacional, propõe-se investimento de cerca de R\$ 29 bilhões, no período, destinados a atender a 1,5 milhão de famílias. Destes recursos, 6% provêm do Orçamento Geral da União, 32% de poupança compulsória, 39% de poupança privada e 23% comparecem como contrapartida dos tomadores dos recursos.

O setor de saneamento tem proposta de aplicação de cerca de R\$ 12,4 bilhões, para o período 1996/1999, entre recursos orçamentários da União (20%), do FGTS (46%) e provenientes de contrapartida local (28%) e de

Junte-se

Em. 10 / 12 / 97
1208 263/96 T



crédito externo, com o que pretende o atendimento à totalidade dos moradores urbanos até o ano 2010.

Para os demais setores, prevê-se a inversão de cerca de R\$ 690 milhões para o aperfeiçoamento da gestão urbana e R\$ 96,6 milhões para o meio ambiente. O setor de transportes urbanos será contemplado com R\$ 3,5 bilhões, para programa de expansão do emprego, a serem aplicados em infraestrutura de sistemas de transporte coletivo urbano de grande porte, além de R\$ 1,2 milhão para programa de descentralização dos sistemas ferroviários de passageiros.

A Parte "C" do Relatório apresenta as duas modalidades de cooperação internacional mais utilizadas no País: a técnica e a financeira.

Segundo o documento, a cooperação técnica é encarada como instrumento propulsor de mudanças estruturais, tendo-se mostrado eficaz no apoio às políticas de governo, principalmente nos setores de habitação e de saneamento.

Atualmente, o Brasil mantém Acordos de Cooperação Técnica Recebida com o Japão, a República Federal da Alemanha, a França, o Canadá, o Reino Unido, a Itália, a União Européia e a Espanha, além de com organismos internacionais como PNUD, UNICEF, FAO e OEA. No âmbito da cooperação entre países em desenvolvimento são executados programas com a África, América Latina e Caribe.

Inúmeros são os projetos desenvolvidos com o apoio internacional. Entre eles, encontra-se o projeto "Inovações para Mutirões", implementado no Estado do Ceará, cujo objetivo é viabilizar de forma maciça a situação de moradia, infra-estrutura e equipamentos comunitários para famílias com renda até dois salários mínimos. Esse projeto foi premiado pelas Nações Unidas por sua contribuição para o desenvolvimento dos assentamentos urbanos. O prêmio "Habitat Scroll of Honor-95" foi entregue ao Governo do Estado do Ceará no Dia Internacional do Habitat, dia 02 de outubro de 1995, em Curitiba.



No âmbito da cooperação prestada pelo Brasil, têm sido identificados parceiros junto aos países da América Latina e Caribe e da África, principalmente aqueles de expressão portuguesa. As áreas de maior interesse têm sido saúde, administração pública, agricultura, transporte urbano, planejamento urbano, saneamento e gestão municipal para o tratamento de resíduos sólidos.

No tocante ao Mercosul, não há um grupo de trabalho específico para tratar de questões ligadas à urbanização e ao saneamento. Entretanto, o tema é abordado, indiretamente, nos diversos subgrupos, reuniões especializadas e em outros órgãos técnicos.

Com referência ao segundo tipo de cooperação abordado no Relatório do Brasil – a cooperação financeira –, as ações visam, principalmente, promover o investimento público e privado para o financiamento do desenvolvimento. Nesse tipo de operação, de acordo com o documento, os recursos são repassados a órgãos de governo em bases concessionais com maiores prazos de carência e juros especiais.

4.2. FASE II

Indicados pelo Senado Federal, reunido em sessão no dia 21 de maio de 1996, cinco Senadores membros da Comissão Especial do Habitat II integraram a Delegação brasileira na Conferência no período de 3 a 14 de junho de 1996.

Compuseram a Delegação do Senado Federal na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT II) os Senadores COUTINHO JORGE, ESPIRIDILÃO AMIN, IRIS REZENDE, JÚLIO CAMPOS E LÚCIO ALCÂNTARA, na condição de Observadores Parlamentares.



Essa fase encerrou-se com a apresentação, pelos Observadores Parlamentares, das principais informações sobre a programação oficial e os eventos paralelos ocorridos em Istambul.

Segundo essas informações, a sistemática das reuniões oficiais concentrou-se em três grandes fóruns de debates: Plenário Oficial, Comitê I e Comitê II, que resultaram da aprovação, por consenso, da Agenda Global de Ação.

O Plenário Oficial realizou doze sessões no período de 03 a 11 de junho, com a participação de representantes oficiais dos países, organismos especializados das Organizações das Nações Unidas (ONU), organizações intergovernamentais, organizações não-governamentais, autoridades das esferas locais e observadores membros associados às comissões regionais.

O segmento de mais alto nível do Plenário Oficial, a sessão do dia 12 de junho, contou com a presença de dez chefes de Estado e do Secretário-Geral da ONU, Boutros-Ghali que expôs a idéia central do evento – a garantia do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos mediante a construção de alianças e parcerias.

Na visão do Secretário, as decisões tomadas durante a Conferência constituem tão somente um primeiro passo. As inovações da Conferência Habitat II deverão ser traduzidas em ações concretas, traduzidas em três vertentes:

- reforço das atividades da ONU, mediante atuação conjunta e mutuamente complementar de suas agências;
- integração dos segmentos da Conferência Habitat II às ações resultantes de outras conferências globais; e,
- fortalecimento da parceria entre a Organização das Nações Unidas e a sociedade civil.



O segundo fórum de debate, o Comitê I, debateu os dois documentos chaves da Conferência: a Declaração de Istambul e o Plano de Ação.

Já o Comitê II, criado de maneira a cumprir decisão tomada na terceira reunião preparatória da Conferência, incluiu discussões extremamente significativas sobre o "papel das autoridades locais, do setor privado, de parlamentares, de ONG's e de outros parceiros na implementação da Agenda Habitat".

Esses três eventos oficiais – Plenário e Comitês I e II – foram complementados pelos eventos paralelos, ocorridos a exemplo das demais conferências realizadas pela ONU. Todos resultaram na apresentação de documentos denominados "Declaração", no qual foram registrados as solicitações e os compromissos dos integrantes do Fórum. Entre esses fóruns citam-se: Assembléia Mundial de Cidades e Autoridades Locais; o Fórum Mundial de Parlamentares; Fórum Mundial das Empresas; Fórum de Academias de Ciências e Engenharia; Fórum Sindical; Fórum dos Representantes do Sistema das Nações Unidas; Diálogos para o Século XXI.

Especificamente, o Fórum Mundial de Parlamentares gerou o documento intitulado "Declaração de Princípios e Compromissos", no qual confirma a necessidade de se priorizar a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, e de estabelecer a habitação digna como um direito humano.

Na ocasião, selou-se um compromisso de impulsionar o processo de institucionalização das recomendações da Declaração de Princípios e do Plano de Ação Mundial, adotados na Conferência, resguardada a soberania de cada país, por meio da atualização de normas jurídicas e da adequação das políticas urbanas.

Outro compromisso assumido, no Fórum de Parlamentares, refere-se ao desenvolvimento de atividades em nível internacional e nacional, levando em conta a cooperação internacional, a transferência de tecnologia, o

Junte-se

Em: 10 / 12 / 97

POJ 263/96



fortalecimento do grupo mundial de Parlamentares para a Habitação e a ampla difusão das recomendações da Conferência.

O grande compromisso, no entanto, encontra-se selado no documento principal da Conferência: a **Declaração de Istambul**, aprovada por consenso em 15 de junho. Esse documento ressalta aspectos como a deterioração das condições dos assentamentos humanos e a necessidade de se atingir o desenvolvimento sustentável. Salienta, ainda, a interdependência entre os ambientes rural e urbano; o cuidado com a proteção ambiental; a importância das parcerias; e o comprometimento com a internalização do direito à moradia.

Para implementação dos compromissos, aprovou-se o **Plano de Ação Global**, denominado Agenda Habitat – documento extenso e detalhado, semelhante à Agenda 21 da Conferência Rio-92, que, entre seus 185 dispositivos, inclui um capítulo exclusivo de Compromissos e Estratégias para aplicação do Plano.

A participação dos Observadores permitiu avaliar os resultados da Conferência, considerada um evento exitoso, que fecha com louvor uma sequência de conferências internacionais sobre temas globais da década de 90.

No entendimento da Delegação, a Conferência de Istambul representou um importante passo no sentido da construção de uma nova política urbana, baseada na concepção de que urbanizar não é função exclusiva do Estado. O processo de urbanização exige, seguramente, parcerias de atores diversificados - binômio sociedade civil e Estado – na busca da almejada sustentabilidade de ações e políticas direcionadas a uma melhor qualidade de vida.

4.3. FASE III

A participação de representantes da Comissão Especial do Senado possibilitou, na última e terceira fase dos trabalhos, uma reflexão sobre as conclusões da Conferência e, principalmente, sobre o reconhecimento da legitimidade das decisões ali tomadas por consenso.



O grupo de parlamentares participantes do evento listou, em relatório apresentado à Comissão, algumas das principais conclusões do último grande encontro mundial deste século:

- as cidades, no Século XXI, não devem ser consideradas como um produto final, mas sim como um processo em virtude do qual as comunidades e sociedades darão forma a seu próprio entorno e o modificarão constantemente. A cidade não é um produto acabado;

- a pobreza e a falta de recursos são a principal causa de pressão sobre o meio ambiente;

- em termos de financiamentos, a associação entre o setor público, o privado e as instituições de micro financiamento para os pobres são aconselháveis;

- a melhor forma de resolver o problema do emprego é a união de esforços entre governo e sociedade;

- há estreita relação entre o urbano e o rural e a gestão da terra é uma questão fundamental para o desenvolvimento sustentável das cidades; e,

- o problema da gestão dos recursos hídricos durante o próximo século será enorme, superando os limites das cidades, podendo transformar-se em objeto de conflito entre nações.

5. CONCLUSÕES

A Conferência das Nações Unidas Sobre Assentamentos Humanos, a HABITAT II, considerada o ápice da sequência de grandes conferências da ONU sobre temas globais deste final de século, induziu expectativas generalizadas sobre a necessidade de se impulsionar o processo de institucionalização das recomendações da Declaração de Princípios e do Plano de Ação Mundial, adotados no evento. Esse foi, aliás, o compromisso selado no Fórum Mundial de Parlamentares.

Junte-se

Em, 10 / 12 / 97
2008 263/96 - 1



As decisões daquele e de outros fóruns da Conferência, pela relevância e seriedade de suas considerações, embasam as conclusões desta Comissão Especial e conclamam pela urgência de que as atividades legislativas políticas, internacionais, regionais e nacionais envidem esforços máximos e dêem prioridade para a promoção do desenvolvimento humano sustentável.

Reconheceram e acordaram os parlamentares representantes das nações, presentes no evento, ser imprescindível a atualização das normas jurídicas e a adequação das políticas urbanas, assim como a definição mais clara dos direitos humanos referentes à habitação digna e adequada para todos.

Comprometeram-se, as nações presentes ao Fórum de Parlamentares, a desenvolver atividades em nível nacional e internacional, levando em conta a cooperação internacional, a transferência de tecnologia, o fortalecimento do Grupo Mundial de Parlamentares para a Habitação e, acima de tudo, difundir a nível local, regional e nacional as recomendações da Conferência.

Os compromissos assumidos encerram uma época de reflexão ímpar, que germinou, ou acelerou, a formação de uma visão inovadora sobre o *habitat* humano e as implicações de suas distorções em nível global. Germinou, também, a consciência parlamentar para a importância de eventos dessa natureza, que produzem muito mais que "belos documentos, repletos de boas intenções e com pouco resultado". Esses encontros e documentos discutem e repensam, de forma extremamente democrática, os desafios atuais das nações.

Confirma-se, assim, a indiscutível necessidade de que os parlamentos de todo o mundo acompanhem de perto, e participem ativamente, de reuniões dessa natureza, comprometendo-se, no âmbito de suas competências, a impulsionar o processo de institucionalização de suas recomendações, respeitando os princípios de soberania individual de cada país.

Esse encontro mundial, testemunha essa Comissão Especial do Senado, solidificou a visão de que os direitos humanos são universais, não havendo qualquer argumento que justifique sua supressão, seja em áreas como a



ecologia, a educação, a população seja em temas como mulher, criança e habitação.

Testemunhamos, pois, durante os trabalhos desta Comissão, ser indispensável para o cumprimento dos compromissos assumidos na Conferência que se discuta uma política urbana global para o País, de maneira a permitir a implementação, de fato, das recomendações emanadas de tão importante evento mundial, que traduziu um esforço monumental de interlocutores internacionais que reproduziram lições indispensáveis do que se faz certo ou errado no processo de urbanização do planeta.

Equivocam-se os ideologistas que se encantam com os documentos do evento, equivocam-se igualmente os céticos que reduzem a importância da Conferência. Afinal, seus resultados não são imediatos e, com a conclusão dos trabalhos desta Comissão, os trabalhos desta Casa Legislativa para viabilizar a implementação de novas políticas e de uma nova mentalidade nacional de melhoria do *habitat* humano apenas se inicia.

SALA DAS COMISSÕES, em 10 de dezembro de 1997.

Senador **COUTINHO JORGE**
Presidente

Senador **CASILDO MALDANER**
Relator

ESPERIDIÃO AMIN

WALDECK ORNELAS

LECIO ALCANTARA

ROMERO JUCÁ

VÍLIO CAMPOS

GERSON CAMATA