



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Instituto de Relações Internacionais

**A PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA SEGUNDA CONFERÊNCIA DAS
NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS (HABITAT II) E SEUS
DESDOBRAMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS**

ANA CAROLINA EVANGELISTA MAUAD

Brasília
2011

ANA CAROLINA EVANGELISTA MAUAD

**A PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA SEGUNDA CONFERÊNCIA DAS
NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS (HABITAT II) E SEUS
DESDOBRAMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração Política Internacional e Comparada.

Orientadora: Professora Doutora Maria Izabel Valladão de Carvalho.

Brasília
2011

ANA CAROLINA EVANGELISTA MAUAD

**A PARTICIPAÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NA SEGUNDA CONFERÊNCIA DAS
NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS (HABITAT II) E SEUS
DESDOBRAMENTOS INTERNACIONAIS E NACIONAIS**

Dissertação de mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB – como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, área de concentração Política Internacional e Comparada.

Orientadora: Professora Doutora Maria Izabel Valladão de Carvalho.

BANCA EXAMINADORA:

Professora Doutora Maria Izabel Valladão de Carvalho
Orientadora
Instituto de Relações Internacionais – UnB

Professora Doutora Mônica Salomón Gonzáles
Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC

Professora Doutora Vânia Carvalho Pinto
Instituto de Relações Internacionais – UnB

Professora Doutora Maria Helena de Castro Santos
Instituto de Relações Internacionais – UNB
(Suplente)

Brasília, 29 de agosto de 2011.

Para meus pais, meus ídolos, meus heróis!

AGRADECIMENTOS

Especialmente agradeço aos meus pais por sempre acreditarem em mim. Agradeço a confiança que vocês depositaram em mim durante todo o processo e durante toda a minha vida. Agradeço pelo amor, pelo carinho, pelas palavras sempre certas e pelo colo sempre disponível quando precisei. Sem vocês, não estaria aqui; sem vocês, não seria nada. Posso passar a vida agradecendo a sorte de ser filha de pessoas tão maravilhosas e que eu admiro muito. Obrigada por tudo.

Agradeço ao carinho do meu irmão. Nerd, seu apoio foi muito importante para mim e, mesmo que não saiba, você esteve ao meu lado o tempo todo. Obrigada, irmão.

A todos os meus familiares que estiveram sempre presentes nessa caminhada e acreditaram em mim. Obrigada pelas conversas, pelas visitas, pelas ligações, enfim, pelo apoio. O entusiasmo de vocês foi importante para me dar forças.

Aos meus avós, que já não estão mais aqui, mas que me inspiram o tempo todo. Vovô Geraldo, Vovó Alice, Vovô Zezeta e Vovó Marinha, obrigada por terem sido excelentes avós e grandes exemplos.

À professora Maria Izabel, agradeço pelo apoio e pela dedicação ao trabalho. Aprendi muito com a senhora. A admiração é enorme. Obrigada pelas leituras atentas e observações precisas. Obrigada por me orientar.

Ao professor Estevão, que nos acolheu desde o primeiro momento em Brasília e tornou o aprendizado mais divertido com suas anedotas. Obrigada, professor.

Preciso agradecer a duas pessoas que estiveram sempre ao meu lado durante esse processo: Lara e Tchella. Queridas, conviver com vocês foi incrível! Encontrei duas grandes amigas, duas colegas de profissão, duas almas abençoadas e sou muito grata pelos momentos que passamos juntas. Obrigada pelas conversas, pelos desabafos, pelas discussões políticas, pelo ombro amigo. Brasília não seria uma cidade tão bela se não fosse pela presença de vocês.

Agradeço à Bárbara, que chegou na hora certa e disposta a compreender meu mundo e ser minha amiga. Obrigada!

Aos amigos que Brasília me proporcionou: Matias, Janira, Wellington, Andrea, Cadu, Gustavo, Xaman, Amanda, Tony, Lucas, Paula e Marcos. Obrigada pela presença e pela força.

Aos amigos de Franca: Frida, Marie, Tadeu, Panguo, Maíra, Carol e tantos outros, obrigada pela amizade que continua e por ser sempre a fonte dos ideais e da alegria.

Às minhas amigas desde sempre, que me conhecem e me entendem: Bella, Paula, Mel, Sil, Lí e Fabiana. Sofro com a distância, mas é sempre reconfortante reencontrá-las. Obrigada pelo apoio, amigas, mesmo que à distância.

À Giova, Rodrigo, Ana Luiza e Lara pela presença e pelo carinho.

Aos professores da UNESP Franca, que me apresentaram às Relações Internacionais, e aos professores do IREL/UnB, que aprofundaram minhas reflexões.

Aos funcionários do IREL/UnB, sempre dispostos a ajudar.

Aos entrevistados, pela disposição e paciência.

À Capes, pelo suporte financeiro durante a pesquisa.

Enfim, obrigada a todos que de alguma forma participaram do processo de escrita desta dissertação.

Eu quase que nada sei. Mas desconfio de muita coisa.

Guimarães Rosa

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar a participação dos governos locais, em particular os brasileiros, na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e suas decorrências para as relações internacionais e para o Brasil. Compreender o conjuntura internacional pós-Guerra Fria é importante para entender por que novos atores surgem como relevantes no cenário internacional. A aceleração dos processos de globalização e integração regional, assim como o aprofundamento da interdependência, possibilitou a inserção dos governos locais nas relações internacionais. Em meio a este contexto, a questão urbana é exposta como urgente para a comunidade internacional, que passou a explorar o tema em espaços multilaterais, como, por exemplo, na Organização das Nações Unidas (ONU). Logo, a ONU convocou a Habitat II e chamou os governos locais para o diálogo. Dessa maneira, os Estados convocaram o processo preparatório nacional para a conferência. O Brasil, que passava por importantes mudanças, como a volta da democracia e o fortalecimento da economia, teve um papel relevante na cúpula. O Ministério das Relações Exteriores mostrou-se aberto à participação dos governos locais brasileiros. O argumento central da pesquisa é o de que tanto o contexto internacional quanto o nacional favoreceram a inserção dos governos locais nas relações internacionais, especialmente na referida cúpula. Portanto, para este trabalho, os governos locais se constituem como atores das relações internacionais.

Palavras-chave: Governos locais. Assentamentos humanos. Relações Internacionais.

Brasil. Nações Unidas.

ABSTRACT

This dissertation has the objective of analyzing the participation of local governments, particularly the Brazilian, in the Second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II), and its entailments for international relations and for Brazil. It is important to comprehend the post Cold War international conjuncture to understand why new actors emerge as relevant ones in the international scenario. The speed of the globalization and the regional integration processes, as well as the depth of interdependence, enabled the emergence of local governments in international relations. In this context, the urban issue was exposed as urgent to the international community, which started to explore this theme in multilateral spaces, such as the organization of United Nations (UN). Therefore, the UN convoked the Habitat II, and called the local governments for dialogue. Consequently, the States assembled the national preparatory process for the Conference. During that time, Brazil was undergoing major changes, such as the return of democracy and the strengthening of economics, and it had an important role in the summit. The Brazilian Foreign Ministry appeared open to the participation of the Brazilian local governments. The central argument of the research is that both the international and the national context favored the inclusion of local governments, especially in the referred summit. Hence, in this work local governments constitute actors of international relations.

Keywords: Local governments. Human settlements. International Relations. Brazil. United Nations.

LISTA DE SIGLAS

ABC – Agência Brasileira de Cooperação

ABM – Associação Brasileira de Municípios

AFEPA – Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares

ANPUR – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

ARF – Assessoria de Relações Federativas

BNH – Banco Nacional de Habitação

CBIC – Câmara Brasileira da Indústria da Construção

CGLU – Cidades e Governos Locais Unidos

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNM – Confederação Nacional de Municípios

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

ECOSOC – Comitê Econômico e Social das Nações Unidas

FASE – Fórum Nacional da Reforma Urbana

FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FIC – Facilitating International Committee

FLACMA – Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais

FMCU – Federação Mundial das Cidades Unidas

HABITAT I – Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos

HABITAT II – Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos

HABITAT II+5 – Sessão Especial da Assembléia Geral da ONU para revisão da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos

HIC – Habitat International Coalition

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IULA – International Union of Local Authorities

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

METROPOLIS – Associação Mundial das Grandes Metrôpoles

MMA – Ministério do Meio Ambiente

MRE – Ministério das Relações Exteriores

NAFTA – North American Free Trade Agreement

ONU – Nações Unidas

ONG – Organização Não-Governamental

PND – Planos Nacionais de Desenvolvimento

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PREPCOM – Comitê Preparatório

REMI – Reunião Especializada de Municípios e Intendências

SAF – Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República

SEDU/PR – Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

SFH – Sistema Financeiro da Habitação

UNACLA – United Nations Advisory Committee of Local Authorities

UNCHS – Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos

UNHABITAT – United Nations Agency for Human Settlement

UNIFEM – Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher

UTO – United Towns Organizations

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1: Número de municípios brasileiros existentes nos censos demográficos59

Tabela 2: Percentual da população residente urbana Brasil.....59

SUMÁRIO

Introdução	15
-------------------------	----

Capítulo I – O fim da Guerra Fria: contexto, conceitos e a inserção dos governos locais nas Relações Internacionais

1.0 Introdução.....	20
1.1 O contexto internacional e nacional pós-Guerra Fria.....	20
1.2 O processo de globalização e de integração regional.....	25
1.3 Repensar a disciplina de Relações Internacionais.....	28
1.4 A inserção dos governos locais nas relações internacionais.....	33
1.5 Conclusão do capítulo.....	45

Capítulo II – Assentamentos humanos: um tema da agenda das relações internacionais (global)

2.0 Introdução.....	48
2.1 A questão urbana em Relações Internacionais: uma agenda.....	48
2.2 A agenda urbana nas Nações Unidas.....	52
2.3 A questão urbana para o Brasil.....	56
2.4 Conclusão do capítulo.....	61

Capítulo III – Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II (City Summit)

3.0 Introdução.....	63
3.1 O contexto e o significado da conferência.....	63
3.2 As recomendações da ONU.....	66
3.3 O processo preparatório internacional para a conferência e a participação dos governos locais.....	68
3.4 O processo preparatório nacional para a conferência e a participação dos governos locais.....	77

3.5 A Conferência Habitat II.....	82
3.6 Conclusão do capítulo.....	92

Capítulo IV – Desdobramentos e consequências da Habitat II para as relações internacionais e para o Brasil

4.0 Introdução.....	95
4.1 Habitat II+5: processo preparatório e participação dos governos locais.....	95
4.2 Fóruns Urbanos Mundiais (2002-2010).....	103
4.3 Desdobramentos internacionais da Habitat II e Habitat II+5.....	105
4.4 Desdobramentos nacionais da Habitat II e Habitat II+5.....	107
4.5 Conclusão do capítulo.....	112

Conclusão.....	115
-----------------------	------------

Fontes e Referências.....	121
----------------------------------	------------

Apêndice A.....	132
------------------------	------------

Apêndice B.....	134
------------------------	------------

Apêndice C.....	138
------------------------	------------

INTRODUÇÃO

As Relações Internacionais se constituem como um campo de pesquisa bastante abrangente. Se tradicionalmente a disciplina foi baseada em conceitos como o de soberania, poder, balança de poder e no Estado westfaliano, com o fim da Guerra Fria, a agenda de pesquisa foi ampliada para questões além das clássicas, de segurança e defesa, e passou a abarcar novos temas e a problematizar os já consagrados.

Analisar a atividade internacional de governos locais, também denominada de paradiplomacia, é um desafio para as teorias clássicas de Relações Internacionais, uma vez que se trata da ação de uma unidade descentralizada e não do Estado na sua constituição central. Assim, optou-se por abordar conceitos que fossem capazes de oferecer subsídios para o trabalho, tais como: interdependência, política global, governança global e paradiplomacia.

Enquanto os governos locais ilustram neste estudo os atores escolhidos para observação, a agenda selecionada para análise é a dos assentamentos humanos. A pesquisa está concentrada na participação de governos locais, em geral, e dos brasileiros, em particular, na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). Essa escolha é justificada pela proeminência da Organização das Nações Unidas no sistema internacional enquanto organismo multilateral e pela relevância da própria cúpula para as relações internacionais e para o debate tanto da inserção dos governos locais na esfera internacional quanto do tema dos assentamentos humanos na agenda.

A Habitat II foi a primeira conferência das Nações Unidas que reconheceu e estimulou a participação dos governos locais. Ela é, portanto, um marco nas relações internacionais, uma vez que ampliou o debate oficial a fim de englobar esses atores além de outros setores interessados, como ONGs, empresas privadas e academia.

Em 1996, ano da referida cúpula, o sistema internacional passava por um momento de turbulência e de incertezas, além de observar uma série de questões sociais que não só afligiam os Estados, mas também a comunidade internacional. A questão dos assentamentos humanos era uma preocupação naquele momento em que a população urbana crescia exponencialmente e expunha graves problemas sociais, como a falta de moradia adequada, o desrespeito aos direitos humanos, a ausência das condições de saneamento básico, entre outras decorrências da situação de vida precária nas cidades.

Nesse sentido, a comunidade internacional apresentou sua preocupação com os assentamentos humanos, e a ONU desenhou essa preocupação ao convocar uma conferência internacional para tratar da questão.

Logo, este trabalho busca abordar o contexto internacional posterior à Guerra Fria, a atuação de governos locais nesse contexto, a abertura das Nações Unidas e do governo brasileiro para esses atores e a problemática dos assentamentos humanos enquanto tema da agenda de relações internacionais.

O argumento que perpassa toda a dissertação é de que a inserção dos governos locais foi impulsionada pelas transformações do sistema internacional pós-Guerra Fria, pela transformação no âmbito urbano em escala global e pela perspectiva de parte das autoridades burocráticas das Nações Unidas, que acreditavam que esses atores deveriam participar da arena internacional.

Enfim, a presente dissertação tem por objetivo analisar a participação dos governos locais brasileiros na Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e suas decorrências para as relações internacionais e para o Brasil.

O trabalho reveste-se de caráter exploratório, uma vez que não há trabalhos suficientes sobre as questões aqui exploradas. A metodologia utilizada foi constituída basicamente da análise de fontes primárias e secundárias, além de entrevistas semiestruturadas. Buscaram-se informações nos documentos emitidos pelo governo brasileiro, tanto do Ministério das Relações Exteriores quanto da Presidência da República, além dos documentos disponibilizados pelas Nações Unidas. Podem-se destacar os seguintes documentos: Relatório Nacional para Habitat II e Habitat II+5, Agenda Habitat, Declaração de Istambul, Agenda Habitat para Municípios Brasileiros e *Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium* (Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio).

Foram realizadas três entrevistas: uma com a coordenadora do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) e responsável pela redação do relatório nacional para Habitat II, Marlene Fernandes; uma com o secretário adjunto da Habitat II, Jorge Wilhelm; e uma com o representante da chancelaria brasileira, José Augusto Lindgren Alves. A pesquisa das fontes secundárias priorizou publicações de Relações Internacionais, ainda que tenham sido utilizados trabalhos de outras áreas, dado o caráter interdisciplinar da temática.

A dissertação utiliza do método do estudo de caso único (YIN, 2001; MARTINS, 2006) para explorar a atuação internacional dos governos locais na Habitat II. Dessa maneira, a observação histórica dos acontecimentos, e o estudo dos documentos disponíveis em conjunto com entrevistas e referências bibliográficas possibilitam a análise aqui proposta.

Para tanto, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro capítulo trata do contexto posterior à Guerra Fria, a fim de evidenciar as transformações ocorridas no sistema internacional e que possibilitaram que novas agendas e novos atores fossem incluídos nas relações internacionais. Este trata, também, de como a disciplina de Relações Internacionais evoluiu juntamente com as mudanças em curso após 1990 e de como novos conceitos foram desenvolvidos para abarcar a nova realidade.

Com o novo cenário, o papel do Estado nacional é questionado e a maneira de se fazer e pensar política externa também. Portanto, no fim do capítulo I, é apresentada uma reflexão acerca da função do Estado e do encaminhamento da política externa. Logo, a política externa passa a ser compreendida de uma forma mais ampla, em que o processo decisório passa a abarcar as demandas de diversos setores, além de reconhecer que as atividades desempenhadas pelos governos locais no exterior podem também ser entendidas como política externa.

No segundo capítulo, explora-se o tema dos assentamentos humanos como uma agenda das relações internacionais. É importante observar que a população mundial, especialmente a brasileira, deixou de ser em sua maioria rural para ser urbana. Este dado, conseqüentemente, ocasionou diversos problemas, uma vez que esse movimento ocorreu de maneira desordenada e caótica, principalmente nos países em desenvolvimento, que foram os que observaram com maior força essa realidade. Dessa maneira, uma problemática que parecia envolver apenas os governos locais passou a ser percebida também como do âmbito internacional, já que acarreta conseqüências para todos em um mundo fortemente globalizado e interdependente.

Portanto, o capítulo II tem, também, a preocupação de localizar o debate urbano na agenda das Nações Unidas. A discussão da questão em um espaço internacional multilateral como o referido consolida o tema como internacional e expõe a preocupação da comunidade internacional com os problemas advindos das cidades. Contudo, é em 1996, na Habitat II, que o tema ganha ainda mais relevo na agenda internacional, dado o contexto pós-Guerra Fria e o agravamento das condições precárias de vida nos assentamentos humanos no mundo.

O capítulo III aborda o estudo de caso da Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. O objetivo do terceiro capítulo é mapear o processo preparatório internacional e nacional para a Habitat II, a fim de perceber como se deu a participação dos governos locais, de maneira geral, e dos brasileiros, de maneira específica.

A escolha da Habitat II como espaço de atuação internacional dos governos locais é significativa, uma vez que essa foi a primeira conferência das Nações Unidas a incluí-los. Entretanto, tal inclusão não é automática, e é possível observar um processo marcado por avanços e retrocessos na aceitação por parte dos Estados da inserção desses atores nas negociações. Esse processo não linear é apresentado ao longo do capítulo a fim de marcar a dificuldade enfrentada pelos governos locais de afirmarem sua posição no cenário internacional.

No Brasil, ocorreu uma intensa mobilização para a Habitat II. O Ministério das Relações Exteriores convocou um Comitê Nacional para discutir a questão, e diversos setores se uniram a fim de fazer valer suas demandas. Durante o processo preparatório interno, ficou evidente o estímulo da sociedade em debater uma questão tão sensível aos problemas nacionais. O diálogo com atores diversos daqueles com os quais a chancelaria estava acostumada a lidar ocasionou uma abertura do Itamaraty para novos segmentos participarem das decisões tomadas pelo país em matéria de política externa. Portanto, a Habitat II foi também importante no Brasil para ampliar o processo decisório de política externa. Ainda que não se trate de uma delegação de poderes, não deixa de ser uma adaptação do Ministério das Relações Exteriores a uma nova dinâmica de relações internacionais e, por conseguinte, deve ser explorada.

No quarto capítulo, buscou-se abordar os desdobramentos da Habitat II para as relações internacionais e para o Brasil. Nesse sentido, foram analisadas as decorrências da Conferência de Istambul para as relações internacionais, como a sessão especial da Assembleia Geral da ONU de revisão, Habitat II+5, as mudanças na estrutura do Habitat, os Fóruns Urbanos Mundiais e as consequências políticas para as Nações Unidas. No âmbito nacional, procurou-se investigar as mudanças nas políticas urbanas e habitacionais e a ampliação das atividades internacionais dos governos locais brasileiros.

Evidentemente, esta é uma dissertação de Relações Internacionais, portanto, o tratamento para as questões aqui abordadas é correspondente à disciplina. Sendo assim, não há como envolver questões que ultrapassem o escopo da pesquisa, ainda que sejam

atraentes. Por isso, ainda que a questão urbana e habitacional seja abordada, não é aprofundada em sua parte mais técnica.

CAPÍTULO I - O FIM DA GUERRA FRIA: CONTEXTO, CONCEITOS E A INSERÇÃO DOS GOVERNOS LOCAIS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Local authorities are key partners for UN-HABITAT
because they manage the world's cities.¹

1.0 Introdução

Este capítulo explora o contexto internacional e nacional da década de 1990 e a emergência dos governos locais como atores do cenário internacional. Para além da análise da conjuntura internacional e nacional, este capítulo busca conceitos teóricos que sejam capazes de explicar o período e suas decorrências e que servirão de subsídios para a compreensão dos capítulos seguintes e da dissertação como um todo.

1.1 O contexto internacional e nacional pós-Guerra Fria

1.1.1 O contexto internacional

O fim da Guerra Fria favoreceu muitas transformações nas relações internacionais e é, portanto, marco importante para analisar as alterações no sistema internacional observadas no período subsequente. O fim da bipolaridade e da lógica de poder que prevaleceu durante toda a Guerra Fria possibilitou que transformações ocorressem a ponto de alterar a dinâmica mundial. O fim do conflito bipolar significou o início de um novo período na história, marcado pela turbulência e pelas transformações em diversas esferas e, por conseguinte, de muitas incertezas (ROSENAU, 1990). O período foi assinalado por aumento das trocas comerciais, aumento dos fluxos financeiros, evolução das tecnologias de informação, afirmação da democracia, aceleração dos processos de globalização e de integração regional e – mais

¹< <http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=365>>. Acesso: 9 março 2011.

importante para este trabalho – ascensão de novos atores e novos temas como relevantes no cenário internacional.

Durante a Guerra Fria, todos foram afetados, em maior ou menor escala, pela disputa entre o bloco capitalista e o socialista e traçavam suas ações no cenário internacional a partir do seu alinhamento com um dos dois blocos, o que limitava as ações internacionais dos Estados de maneira geral e inviabilizava a atuação ativa de outros atores, como Waltz expôs: “[...] in a bipolar world there are no peripheries. With only two powers capable of acting on a world scale, anything that happens anywhere is potentially of concern to both of them” (1979, p. 171). Logo, um cenário internacional não mais marcado pela disputa de poder entre os Estados Unidos e a União Soviética oferecia novas possibilidades de ação para os Estados nacionais, assim como possibilitava a inserção de novos tipos de atores.

O fim da Guerra Fria, além de colocar em questão as temáticas estritamente militares, evidenciou uma tensão que não era mais somente ideológica, mas que apresentava elementos econômicos e sociais. Portanto, enquanto a disputa de poder entre o bloco socialista e o capitalista foi desestruturada, outros temas ganharam mais evidência. Desse modo, a década de 1990 trouxe as questões sociais para o debate internacional. Enfim, “O fim da Guerra Fria constituiu o principal acontecimento do ponto de vista diplomático a impulsionar o crescimento da importância assumida pelos temas sociais na agenda internacional nos últimos anos” (RUBARTH, 1990, p. 15).

Da mesma forma que as possibilidades de ação por parte dos Estados aumentaram, a quantidade e a variedade de atores presentes no cenário internacional também foram alteradas para além do Estado nacional. A presença de novos atores na arena internacional também significou uma ampliação da agenda, e essas duas variáveis, importantes para uma análise de Relações Internacionais, passaram a interagir e a se retroalimentar, uma vez que certas temáticas demandam atores específicos e determinados atores reclamam por determinadas questões. A expansão desses dois elementos colocou um novo desafio para a compreensão das relações internacionais contemporâneas, uma vez que a análise se tornou mais complexa por envolver mais atores e mais modalidades de ação internacional.

O cenário internacional pós-1990 também foi muito marcado pelo aprofundamento da interdependência e pelos processos de globalização e de integração regional. Houve um movimento externo aos Estados nacionais que impulsionou sua presença e de seus governos locais para o ambiente externo. Esse movimento

aproximou diferentes partes do globo, assim como tornou as fronteiras porosas (ROSENAU, 1990), possibilitando um contexto internacional mais dinâmico e diversificado.

Ocorreu, ainda, o estabelecimento de regimes democráticos, e a defesa da democracia passou a ser considerada como valor universal. As novas dinâmicas em curso suscitaram, por parte dos indivíduos, um questionamento sobre a maneira de fazer política e sobre o próprio papel do Estado nacional. A demanda por maior participação nas decisões políticas aumentou tanto na esfera doméstica quanto na internacional. O Estado nacional democrático passou a ser percebido pelos seus cidadãos como um facilitador, um meio, dos anseios nacionais da população e que deveria guiar suas ações políticas baseadas nessas pretensões.

Houve, portanto, uma ampliação do entendimento da prática política. Este alargamento do conceito diz respeito às decisões políticas que deixaram de ser matéria exclusiva do tomador de decisão estatal e passaram a receber interferências e contribuições de diversos setores. Como sugere Alves: “Superado o estatismo do período da Guerra Fria, a vontade política e a tomada de decisões não são mais encaradas como prerrogativas incompartmentadas do Estado, particularmente em regimes democráticos” (2001, p. 277).

Em meio às transformações do sistema internacional da década de 1990, estava a Organização das Nações Unidas (ONU), a mais importante instituição internacional representativa dos Estados nacionais. Com o intuito de responder às novas demandas e garantir sua relevância nesse novo cenário internacional, a organização também buscou alternativas de atuação. Dessa maneira, podem ser observadas mudanças na dinâmica da ONU e na sua própria constituição. Com o esfacelamento da União Soviética, novos Estados foram criados e rapidamente incorporados às Nações Unidas. Assim, ocorreu uma hipertrofia da instituição², que se defrontou com um cenário modificado e questões diversas com que lidar.

Em consonância com o contexto internacional, a ONU organizou uma série de cúpulas mundiais de caráter social acerca de questões específicas que se mostravam urgentes para a comunidade internacional no fim do século XX. As conferências multilaterais trataram de temáticas que haviam ficado “adormecidas” no período

² Em 1990, a ONU contava com 159 países-membros. No final da década, em 1999, já eram 188. Atualmente, são 192 países-membros. Para mais informações acerca da constituição da ONU, consultar: <<http://www.un.org/en/members/growth.shtml>>. Acesso: 28 março 2011.

anterior, mas que evidenciavam graves questões sociais que afligiam a maioria dos países e inevitavelmente influíam na dinâmica do sistema internacional. Por meio das conferências da década de 1990, a ONU afirmou a agenda social no sistema internacional e sinalizou as transformações nas relações internacionais daquele período. Foram realizadas cúpulas que abordaram os seguintes temas: meio ambiente, direitos humanos, população e desenvolvimento, desenvolvimento social, direitos da mulher e, por fim, aquele que será trabalhado nesta dissertação: assentamentos humanos.

As conferências das Nações Unidas de caráter social da década de 1990, ao abordarem temáticas que não eram reconhecidas anteriormente como do âmbito das relações internacionais,

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

1.1.2 O contexto brasileiro e o fortalecimento do federalismo

Enquanto o mundo mudava, o Brasil também passava por transformações importantes. Com o fim da ditadura militar, o país comemorou a volta do regime democrático, celebrou a aprovação de uma nova Constituição Federal (1988), expandiu a economia e o comércio para o sistema internacional e experimentou a estabilidade monetária. A conjunção dessas mudanças internas que reúnem acontecimentos quase simultâneos favoreceu o fortalecimento dos entes federados e a sua inserção internacional.

A redemocratização do Brasil ampliou o espaço público nacional e contribuiu para a “[...] corrosão da fronteira entre problemáticas internas e externas. É justamente a eliminação das barreiras entre ambos os domínios que impulsiona uma diversificação do tipo de vinculação entre globalização e vida democrática, entre espaços públicos locais e atores transnacionais” (HIRST; LIMA, 2002, p. 87). A democracia é, portanto, importante para estimular a atuação dos governos locais no cenário internacional, uma vez que é capaz de criar espaços para tal atuação.

A nova Constituição foi considerada inovadora, pois pela primeira vez na história da federação brasileira os governos locais (estados e municípios) foram considerados partes da federação, isto é, entes federados. A incorporação oficial desses entes ao aparato federal é essencial para a afirmação da democracia como regime político, pois é a valorização das instâncias políticas mais próximas dos cidadãos que garante o espaço público para a prática política democrática e descentralizada.

A Constituição federalista delegou maior liberdade às unidades estatais e municipais ao aprovar sua autonomia política, jurídica e administrativa em relação à União. A concessão de maior autonomia aos governos locais em um momento em que o cenário internacional passava por grandes modificações e o Estado brasileiro não se mostrava eficiente para responder aos problemas locais impulsionou a inserção das unidades da federação no sistema internacional. “O Estado não consegue mais ser o filtro exclusivo para as questões internacionais se internalizarem, assim como não consegue impedir as questões domésticas de ganharem amplitude global” (LIMA, 2009 p. 37).

Outro aspecto importante desse período no Brasil é o econômico. Com a redemocratização, ocorreu a abertura da economia nacional e, segundo Lima:

A abertura promoveu um maior estreitamento das relações entre os fenômenos internacionais e a economia doméstica. Isso fez com que se tornasse cada vez mais perceptível a vários atores nacionais que os movimentos ocorridos no sistema internacional geravam conflitos distributivos internos. Tal percepção também contribuiu para que esses atores, antes alheios às questões de política externa, começassem a se organizar para tentar otimizar seus ganhos em negociações internacionais (2009, p. 40).

Não foram somente as mudanças econômicas, como a abertura da economia, a criação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a estabilidade monetária trazida pelo plano Real, que introduziram o internacional no cenário nacional e internacionalizaram questões domésticas, apesar de a esfera econômica ser a mais evidente. Como já mencionado anteriormente, trata-se de uma união de fatores que convergiram na mesma época no país e que, em conjunto com as transformações no sistema internacional, proporcionaram um ambiente político e econômico favorável a uma maior participação de outros setores na política nacional e internacional. Dessa maneira, os governos locais brasileiros passaram a apresentar uma atuação internacional e, em especial para o presente trabalho, na Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

1.2 O Processo de globalização e de integração regional

As modificações ocorridas nas relações internacionais com o fim da Guerra Fria atingiram também as políticas domésticas dos países, uma vez que o âmbito interno acompanhou as transformações do externo. Todas essas transformações ocorreram de maneira muito acelerada após o esfacelamento da União Soviética, e a rapidez com que as alterações se deram foi em muito proporcionada pelo processo de globalização que, com as inovações tecnológicas dos meios de comunicação, fez que os eventos ocorridos no centro da sistema mundial afetassem a dinâmica das relações internacionais e das políticas domésticas em outras partes do mundo.

A globalização é entendida como um processo contínuo, que pode apresentar momentos acelerados e outros de retração, e está relacionada com os meios de comunicação, que enviam as notícias rapidamente e para um grande público, assim como na propagação global da economia por meio do sistema financeiro mundial. Held define a globalização como:

[...] a process (or set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 16).

Um fator importante do processo de globalização é a ampliação e a intensificação das possibilidades de contatos entre diferentes atores. O desenvolvimento dos meios de comunicação favorece a comunicação entre partes distantes e que até então desconheciam o cenário internacional. Empresas de diferentes países passam a se comunicar e, da mesma forma, o fazem partidos políticos, organizações não governamentais (ONGs), universidades, sociedade civil e – mais importante para o presente trabalho – os governos locais. Logo, “Whether it be in the flow of goods, money, people, or ideas, what happens in one part of the world now has repercussions for the course of events in many other places.” (ROSENAU, 1990, p. 104) e, ainda, “Globalization can be located on a continuum with local, national and regional” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 15).

O processo de globalização aprofunda a dinâmica de interação entre o nível local e o internacional, como já apontado, o que torna possível relativizar a rígida divisão entre essas duas esferas e observar como as agendas passam a não ter mais um único domínio. Portanto,

[...] the growing extensity, intensity and velocity of global interactions may also be associated with a deepening enmeshment of the local and global such that the impact of distant events is magnified while even the most local developments may come to have enormous global consequences. In this sense, **the boundaries between domestic matters and global affairs may be blurred** (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 15, *grifo nosso*).

Ao mesmo tempo em que a globalização favorece a ideia de uma sociedade global, que a todos engloba, também desperta um desejo por parte dos indivíduos de pertencer a um lugar específico, na medida em que este se insere em um cenário internacional globalizado. Portanto, assim como há uma “unificação mundial”, há uma fragmentação em busca da valorização do espaço local. Tal ideia pode ser mais bem compreendida pelas palavras de Bauman:

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

Os dois movimentos aparentemente opostos – de maior internacionalização e de valorização do local – são observáveis nos processos de integração regional que conseguem associar essas duas dinâmicas. A integração regional foi facilitada pelo processo de globalização, que aumentou a comunicação entre diferentes países.

Em um processo de integração regional, as normas nas trocas comerciais e no fluxo de indivíduos são mais flexíveis. Isso cria uma situação favorável a um maior intercâmbio entre os envolvidos. Tal situação ocorre tanto no nível macro quanto no micro e demonstra para qual direção o processo se encaminha. As trocas que ocorrem no nível micro parecem consolidar a integração, pois envolvem diretamente os cidadãos em questões internacionais, o que aumenta o sentimento de pertencimento e proporciona um melhor entendimento por parte dos cidadãos sobre o projeto integracionista, garantindo-lhe legitimidade.

No processo de integração do Mercosul, é possível observar algumas iniciativas que envolvem os governos locais. Em primeiro lugar, destaca-se a Mercocidades. Esta rede foi fundada em 1995 com o objetivo de favorecer a participação das cidades na estrutura do Mercosul e impulsionar o seu desenvolvimento. No início, havia apenas 11 cidades-membros; em 2007, já eram 181 (PRADO, 2007). O aumento da participação das cidades na rede demonstra a vontade dos governos locais de participarem do processo de integração regional e expõe a inviabilidade de manter as unidades não centrais apartadas desse processo, que é dinâmico e pode ser benéfico para o desenvolvimento local (PINO, 2005).

Posteriormente, a Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) foi criada em 2000. A REMI tinha o intuito de discutir o papel das cidades na integração e suas ações em reuniões com os representantes de cada país. Ao todo, foram realizados sete encontros. Contudo, tal espaço de discussão apresentava certa limitação para suas ações, uma vez que se tratava de reuniões que não contavam com uma estrutura institucional permanente. Para saná-las e dar mais voz às cidades, foi criado, em 2004, o Foro Consultivo de Municípios (PRADO, 2007). É importante reforçar que tal foro tem caráter consultivo e não deliberativo, ou seja, não tem poder de decisão dentro das instituições do Mercosul. Entretanto,

[...] a instalação do Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos do Mercosul, na Cúpula do Mercosul, em 2007, é um avanço sem precedentes no reconhecimento da legitimidade dos governos subnacionais brasileiros em formular e opinar sobre a política externa relativa ao processo de integração (RODRIGUES, 2008, p. 1027).

O impacto da globalização e da integração regional na dinâmica dos governos locais é direto e contínuo e exige que tais governos aprendam a lidar rapidamente com o ambiente internacional, que antes era algo distante de suas realidades, como sugerido na seguinte citação:

De fato, tanto o fenômeno da globalização como o da regionalização impactam diretamente sobre o cotidiano das localidades, mas se originam fora desse âmbito. Isto implica dizer que, para entender o comportamento de um governo subnacional no plano internacional é preciso compreender também o contexto mundial em que essa ação se desenvolve (MARIANO; MARIANO. In: VIGEVANI; WANDERLEY, 2005, p.133).

O fim da bipolaridade alterou o cenário internacional e, portanto, a maneira como os atores deveriam se comportar. Para muitos países, e em particular para os europeus, a mudança no sistema internacional provocou uma revisão do papel do Estado e da sua constituição baseada na defesa irrestrita da soberania nacional, como havia sido traçado no Tratado de Westfália. Tal revisão favoreceu o processo de integração regional que, para progredir, precisava que houvesse uma maior delegação de soberania. Em outros países, como o Brasil, as mudanças no sistema internacional foram aos poucos sendo absorvidas, e gradativamente foram feitas adaptações domésticas.

As transformações ocorridas no mundo, de maneira geral, não impactaram somente o continente europeu, ainda que este explicita bem as alterações no sistema internacional. O continente americano também sentiu e respondeu às mudanças do pós-Guerra Fria. Iniciativas de integração regional podem ser observadas como o *North American Free Trade Agreement* (Nafta) e o Mercosul, como já mencionado.

1.3 Repensar a disciplina de Relações Internacionais

1.3.1 Repensar as teorias tradicionais e pensar novos conceitos para o contexto pós-Guerra Fria

Relações Internacionais, enquanto disciplina acadêmica surgiu no início do século XX, amparada no pensamento tradicional da ciência política, em especial de escritores como Maquiavel, Hobbes, Rousseau e Kant. Com uma fundação baseada no papel e na atuação do Estado nacional em um sistema internacional anárquico, a disciplina se desenvolveu em meio às duas grandes guerras mundiais, que evidenciaram a disputa de poder entre as grandes potências e afirmaram os conceitos basilares das relações internacionais como: soberania, balança de poder, sistema internacional anárquico e supremacia do Estado nacional como ator no cenário internacional.

A disciplina foi ensaiada nas universidades das grandes potências da época, o que influenciou a visão de mundo representada pelos conceitos desenvolvidos. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a afirmação dos Estados Unidos como potência

ocidental, a área passou a servir como base explicativa para as ações internacionais desse país e de muitos outros que seguiram a mesma tendência. O que anteriormente parecia ser uma disciplina credora dos conceitos da ciência política passou a se afirmar como área autônoma e com direta aplicação para as políticas de Estado. Dessa maneira, em especial nos Estados Unidos, o campo se consolidou como disciplina acadêmica, com forte ligação com o governo, o que inclusive levou muitos docentes a saírem das universidades diretamente para o aparato estatal (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Com a migração de intelectuais de Relações Internacionais para a burocracia nacional, particularmente para o Departamento de Estado dos Estados Unidos, as teorias do campo passaram também para os relatórios, documentos e discursos nacionais. Ao mesmo tempo em que as teorias de Relações Internacionais serviam para justificar as ações da potência, os eventos apontavam para a afirmação dos conceitos teóricos. Portanto, nesse período, teoria e prática política se retroalimentavam.

Como resultado esperado desse período e da própria evolução acadêmica da área, duas teorias passaram a dominar as discussões ao ponto de constituírem um grande debate acadêmico. As teorias eram: liberalismo e realismo. Ambas as visões de mundo já estavam presentes no início da disciplina, sendo a primeira representada pelo idealismo e fortemente marcada pela valorização da paz. Entretanto, o realismo emergiu com muita força após a Segunda Guerra Mundial ao afirmar a importância do poder bélico, da estabilidade de um sistema bipolar, do papel do Estado nacional como único ator das relações internacionais e da preponderância das grandes potências sobre os Estados mais fracos. A primeira corrente teórica era apresentada como contraponto à segunda, uma vez que se apoiava sobre conceitos um pouco distintos daqueles afirmados pelo realismo. O liberalismo como corrente teórica foi introduzido em Relações Internacionais por meio de sua vertente idealista e ganhou força ao valorizar a cooperação em detrimento do conflito. Entretanto, para tal corrente, o Estado ainda é o ator mais importante do sistema internacional, e as grandes potências continuam a marcar esse sistema.

O liberalismo em Relações Internacionais adquiriu mais de uma vertente, assim como o realismo, entretanto as variações da teoria realista foram menores e sua exploração não é relevante para este trabalho. Por meio das visões do liberalismo, é possível realizar observações acerca da paz, da economia e das organizações internacionais. Da sua origem no idealismo, o liberalismo transitou entre a busca pela paz mundial, a afirmação do poder da economia no sistema internacional, o

desenvolvimento do conceito de interdependência (KEOHANE; NYE, 2001 [1977]), o estudo dos processos de integração regional e a valorização das organizações internacionais.

Alguns conceitos do pensamento liberal são importantes para a construção de visões posteriores que serão utilizadas nesta dissertação. O conceito de interdependência desenvolvido por Keohane e Nye é um deles. Segundo esses autores, “Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among actors in different countries.” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 7), o que não significa que a distribuição dos efeitos seja idêntica para todos os envolvidos – “We do not limit the term interdependence to situations of mutual benefit” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 8). Há uma relação entre custos e benefícios em um ambiente interdependente que extrapola a percepção de uma simples conexão: “Where there are reciprocal (although not necessarily symmetrical) costly effects of transactions, there is interdependence. Where interactions do not have significant costly effects there is simply interconnectedness” (KEOHANE; NYE, 2001, p. 8). Portanto, a ideia que perpassa esse conceito é de que há ligação entre todos os envolvidos no sistema internacional e não somente entre os Estados, mas vai além ao impor uma dinâmica distributiva dos ganhos e das perdas, aprofundada com a evolução do processo de globalização.

A partir de uma visão mais global das relações internacionais do que o realismo parecia oferecer ao introduzir o conceito de interdependência, o liberalismo encontrou nos estudos sobre organizações multilaterais, como as Nações Unidas, o terreno apropriado para apresentar conceitos que se opunham à visão realista preponderante em meio à Guerra Fria. A nova abordagem apresentada pelos liberais, por meio do pluralismo descrito por Keohane (1988), foi uma inflexão no pensamento da disciplina ao questionar ideias tradicionais e oferecer novos conceitos, como, por exemplo, política global. Dessa maneira, “World politics, according to pluralists (as they are often referred to) was no longer an exclusive arena for states, as it had been for the first three hundred years of Westphalian state-system” (DUNNE, 2008, p. 114-115).

As organizações internacionais, como as Nações Unidas, emergem nesse cenário como espaço propício de atuação de Estados periféricos e de debate de novas agendas,

[...] in a world of multiple issues imperfectly linked, in which coalitions are formed transnationally and transgovernmentally, the potential role of international institutions in political bargaining is greatly increased. In particular, they help set the international agenda, and act as catalysts for

coalition-formation and as arena for political initiatives and linkage by weak states (KEOHANE; NYE, 2001, p. 30).

As duas grandes teorias tradicionais de Relações Internacionais, liberalismo e realismo, demarcaram o desenvolvimento da disciplina e serviram de base para as correntes teóricas que se seguiram. Entretanto, com o esgotamento do conflito bipolar, esses construtos teóricos, e os que se seguiram, como neorealismo e neoliberalismo, não foram capazes de oferecer subsídios suficientes para entender a realidade que foi posta.

Uma vez que as teorias tradicionais da disciplina concentravam suas análises na dinâmica sistêmica do cenário internacional e na interação entre suas unidades (Estados), o âmbito doméstico era considerado como uma constante e, como tal, não influía na constituição do sistema internacional. Dessa maneira, as teorias tradicionais não conseguiram prever o fim da Guerra Fria, uma vez que não atentaram para as transformações internas na União Soviética, que culminaram com o fim do bloco. Sobre o poder explicativo das teorias tradicionais de Relações Internacionais, Smouts afirma que: “Nem uma nem outra dessas abordagens incitavam a se prestar atenção às dinâmicas internas que iriam mostrar-se decisivas na dissolução do bloco comunista e no fim da ordem bipolar” (2004, p. 17).

Apesar de mesmo durante a Guerra Fria ser possível observar ensaios teóricos distintos das teorias tradicionais de Relações Internacionais, as correntes teóricas permaneceram sendo o *mainstream* da disciplina, o que limitou a exploração acadêmica de outras vertentes. Importantes autores, como, por exemplo, Allison (1969), Rosenau (1969) e Putnam (1988), já alertavam para a relevância da dimensão doméstica na equação da tomada de decisão em política externa.

Entretanto, é somente com o fim da Guerra Fria e com a evidência de que nem o liberalismo nem o realismo conseguiram oferecer elementos para interpretar as transformações colocadas que novas visões teóricas ganharam maior espaço na academia: “Novos paradigmas teóricos, substitutivos ao da Guerra Fria, foram então esboçados para se apreenderem as divergências de um mundo não mais bipolar [...]” (ALVES, 2001, p. 33).

Uma teoria de Relações Internacionais tradicional, que utilize um número reduzido de variáveis, dificilmente conseguirá apresentar interpretações plausíveis para os eventos ocorridos após o fim da bipolaridade, isso porque a quantidade de elementos a serem analisados é muito maior do que aquela utilizada anteriormente. A realidade

posta para os analistas interpretarem é mais complexa do que a antecedente, o que acaba favorecendo abordagens que sejam capazes de abarcar múltiplas variáveis:

[...] only multilevel theory seems capable of coping with the puzzles posed by the turbulence presently roiling the actors and structures of world politics. It may not be as elegant or parsimonious as one would like, but it is incisive even as it acknowledges the complexities of the current scene (ROSENAU, 1990, p. 25).

As relações internacionais que tradicionalmente eram caracterizadas sobretudo pelas interações entre Estados nacionais por meio de suas políticas externas passaram então a ter uma dimensão mais ampla, em que a divisão entre o âmbito interno e o externo é relativizada. Para compreender as transformações e poder denominar o fenômeno, novas conceituações passam a ser utilizadas, como é o caso do conceito de política global, apresentado por Walker (1993):

[...] developments at the global level frequently acquire almost instantaneous local consequences and vice versa. The idea of 'global politics' challenges the traditional distinctions between domestic/international, inside/outside, territorial/non-territorial politics, as embedded in conventional conceptions of 'the political' (see Walker, 1993). It also highlights the richness and complexity of the interconnections which transcend states and societies in the global order. [...] This conception alone challenges the conventional Westphalian, state-based or realist characterization of the global political order (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 50).

Este conceito exprime a complexidade da política internacional, que adquire escopo global ao incorporar mais níveis de análise e diversas agendas, além de colocar em questão o papel do Estado nacional, diferentemente do conceito de política global apresentado pelos liberais, que não ultrapassava essa barreira, ainda que tenha flexibilizado as relações estatais por meio do conceito de interdependência. Assim, "To talk of global politics is to recognize that politics itself has been globalized and that as a consequence there is much more to study of world politics than conflict and cooperation between state" (MCGREW, 2008, p. 24).

A ideia de uma governança global também se desenvolve a fim de suprimir o vazio explicativo deixado pelas teorias tradicionais. Rosenau define governança global como sendo constituída por "[...] atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências" (2000, p. 15).

Juntamente com o conceito de política mundial, governança global implica uma interpretação de mundo mais holista, em que as divisões anteriormente pré-estabelecidas são flexibilizadas. Pode-se entender o conceito de governança global como uma evolução ou conjunção do conceito de sociedade internacional apresentado pela Escola Inglesa (MANNING, 1975; BULL, 1977) e de regimes internacionais (KRASNER, 1983; KEOHANE; NYE, 1977). Como destacam Held et al.: “[...] international regimes articulate a system of ‘governance without government’ – in the contemporary world order” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 52).

Regimes internacionais e governança global, entretanto, não são correspondentes; são conceitos que se complementam, mas são distintos. O primeiro pode ser definido da seguinte forma: “[...] sets of implicit and explicit principles, norms, rules and decision making procedures around which actor’s expectations converge in a given area of international relations” (KRASNER, 1983, p. 2); já o segundo alude

[...], aos entendimentos prevaletentes nos hiatos entre os vários regimes e, o que talvez seja mais importante, aos princípios, às normas, às regras e aos procedimentos aplicados quando dois ou mais regimes se sobrepõem, conflitam ou de algum outro modo exigem a acomodação entre interesses conflitantes (ROSENAU, 2000, p. 21).

Os conceitos de política global e governança global estão interligados e se constituem como ferramentas analíticas para entender os acontecimentos do pós-Guerra Fria: “Global politics presupposes a broad notion of global governance as a necessary element in the changing constellation of political life” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 50). É em um ambiente internacional marcado pela governança que se torna possível observar o exercício da política global. Portanto, os dois conceitos combinados fornecem subsídios teóricos para compreender a emergência e a atuação dos governos locais como atores do sistema internacional.

1.4 A inserção dos governos locais nas relações internacionais

1.4.1 A caracterização dos governos locais: atores mistos

Como já evidenciado, os atores escolhidos para análise neste trabalho são os governos locais. Por governos locais entendem-se os entes da federação brasileira, isto é, municípios e estados, e para os outros países, com outras configurações políticas, serão considerados governos locais aquelas unidades políticas descentralizadas ou como são comumente denominadas: os governos subnacionais.

Ao longo da dissertação, pode-se observar que aparecem mais exemplos de governos municipais do que de estaduais, isso porque as cidades parecem ter uma melhor articulação no cenário internacional. As redes de cidades, tanto nacionais quanto internacionais, fortalecem a participação desses atores e oferece-lhes maior projeção, fato infrequente entre os governos estaduais brasileiros, salvo algumas raras exceções. Dessa maneira, não é estranho que a participação dos governos locais brasileiros na Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos tenha sido ilustrada majoritariamente pelos governos municipais.

A escolha do termo governos locais em vez de subnacionais reflete a preocupação de utilizar uma terminologia que evidencie uma questão espacial, de aproximação da política com os cidadãos, em especial em um regime democrático, como o brasileiro. Para além das razões e motivações da escolha terminológica feita aqui, há uma discussão em torno do termo que não deve ser esquecida.

Assim, ainda que o termo subnacional seja o que mais aparece na literatura, ele não é o único; há outras expressões como: unidades constituintes (*constituent units*), unidades integrantes, regiões, governos não centrais, subestatal (LESSA, 2002; RODRIGUES, 2004). A escolha da terminologia local também foi feita baseada na preferência das Nações Unidas, pois uma vez que este trabalho debruça-se nas conferências da ONU, e esta organização utiliza o termo local, é mais coerente manter a sua utilização no decorrer do texto. Portanto, a escolha das terminologias adotadas aqui foi feita a fim de minimizar conflitos terminológicos e explicitam uma preferência, mas não anulam a importância desses termos quando utilizados por outros pesquisadores. Logo, ainda que os termos explicitados acima não apareçam no corpo do texto, podem estar presentes em citações, o que não prejudica a compreensão do trabalho.

Os governos locais serão entendidos como atores mistos, isto é, que não são completamente limitados pela soberania, mas que também não são atores livres de soberania, como as ONGs, por exemplo. Enquanto os Estados nacionais traçam suas ações de política externa baseados pelo conceito de soberania, os governos locais

conseguem de certa forma mais flexibilidade de ação, mas não estão de maneira alguma isentos da responsabilidade de assegurar a sua soberania, uma vez que são partes constituintes de um Estado.

Rosenau (1990) inicialmente desenvolveu a tipologia de atores livres de soberania (*sovereignty-free*) e atores condicionados pela soberania (*sovereignty-bounded*) com o intuito de diferenciar os atores do sistema internacional a fim de entender como se dá a relação entre atores constituídos por princípios distintos,

[...] states are conceived to be sovereignty-bound actors, while multinational corporations, ethnic groups, bureaucratic agencies, political parties, subnational governments, transnational societies, international organizations, and host of other types of collectivities are called sovereignty-free actors (ROSENAU, 1990, p. 36).

Contudo, para Rosenau, os governos locais são considerados atores livres de soberania, o que não parece ser adequado para caracterizar unidades constituintes de um Estado.

Hocking (2004) e Paquín (2005) traçaram o conceito de atores mistos, uma combinação das duas caracterizações desenvolvidas por Rosenau e que consegue englobar atores que se encontram entre a soberania e a sua ausência. Salomón (2007) utiliza o conceito de atores mistos para qualificar os governos locais a fim de desenhar uma tipologia da atuação desses atores no Brasil e enfatiza que essa distinção expõe “[...] las limitaciones y las responsabilidades que la soberania puede representar para la acción exterior de los actores internacionales” (p. 6).

Visto que os governos locais brasileiros fazem parte da constituição política do país, eles são condicionados por soberania, já que dispõem de território, população e normas. Entretanto, não deixam de apresentar traços de atores livres de soberania, uma vez que podem atuar de maneira independente, pontual e conjugada com ONGs, por exemplo. Portanto, caracterizar os governos locais, e em especial os brasileiros, como atores mistos parece adequado para evitar a utilização de uma terminologia que não corresponda adequadamente à realidade de atuação desses atores.

1.4.2 A ação internacional dos governos locais: *paradiplomacia*

O fenômeno de internacionalização de governos locais, denominado inicialmente de paradiplomacia (SOLDATOS, 1990), é uma decorrência das transformações ocorridas nas relações internacionais no pós-Guerra Fria e evidencia uma nova dinâmica tanto da política internacional quanto da política doméstica. Esse fenômeno se refere às atividades internacionais desenvolvidas por unidades políticas descentralizadas.

A paradiplomacia é um conceito relativamente recente, uma vez que os primeiros estudos sobre a questão datam do final dos anos 1980 e início dos anos 1990. A inserção internacional de unidades políticas locais não se insere nos temas clássicos de Relações Internacionais, especialmente porque questiona o princípio da soberania e da preponderância do Estado no sistema internacional, o que fez que o tema ficasse marginalizado dos grandes centros de pesquisa. Entretanto, com o impulso das transformações no sistema internacional, a temática vem ganhando cada vez mais evidência.

Há algumas tentativas de qualificar o conceito, mas, neste trabalho, paradiplomacia é entendida como:

[...] o envolvimento de governo subnacional nas relações internacionais, por meio do estabelecimento de contatos, formais e informais, permanentes ou provisórios (*ad hoc*) com entidades estrangeiras públicas ou privadas, objetivando promover resultados socioeconômicos, ou políticos, bem como qualquer outra dimensão externa de sua própria competência constitucional (PRIETO, 2004, p. 251).

A realidade interna dos Estados nacionais que não conseguem responder aos problemas das suas populações é um fator que também leva os governos locais a buscarem espaço de ação no sistema internacional. As instâncias políticas constituintes de um Estado e os próprios cidadãos passam a buscar soluções para problemas locais, muitas vezes questões pontuais e pragmáticas, no sistema internacional ao compreenderem que seu campo de ação pode ser expandido e englobar a esfera externa. Assim sendo,

There is, moreover, a momentum build into the proliferation of the forces that immobilize states. Each new evidence of reduced scope, legitimacy, and effectiveness encourages subnational and transnational actors to ignore or challenge established lines of authority and put forth their own codes of conduct (ROSENAU, 1990, p. 128).

O conceito de paradiplomacia diz respeito às atividades internacionais que são desenvolvidas pelas unidades não centrais de um Estado, mas que não significam uma ameaça para sua soberania nacional. Não há a intenção de atingir a integridade territorial e política do Estado e, por isso, as atividades desenvolvidas são de caráter cooperativo.

Já a protodiplomacia é um conceito, também desenvolvido por Soldatos (1990), referente às atividades internacionais desenvolvidas por unidades não centrais do Estado nacional, mas que visam a sua separação deste. Portanto, a protodiplomacia se diferencia da paradiplomacia no ponto em que as unidades não centrais buscam uma emancipação do Estado do qual fazem parte e, neste caso, há a intenção de atingir a soberania nacional. Tal situação pode ser claramente observada nos movimentos internacionais para a separação da província de Quebec, no Canadá, e da região do País Basco, na Espanha, mas não há nenhum caso de protodiplomacia consolidado no Brasil. Sendo assim, o conceito utilizado no presente trabalho é paradiplomacia.

Da mesma maneira que não há consenso em torno da terminologia acerca dos atores, não há entendimento sobre o conceito de paradiplomacia. Há o questionamento de que tal atividade seria concorrente à atuação dos Estados, ideia acarretada pelo emprego do prefixo *para*, entretanto, segundo Soldatos (1990), a paradiplomacia seria considerada como protodiplomacia. Igualmente, é possível que tal termo seja confundido com um modo de realizar política externa – diplomacia – e não com a atividade em si. De qualquer maneira, como ficou convencionada a utilização do termo “governos locais”, fica também estipulado que a referência às atividades internacionais desses atores será feita como paradiplomacia, ou, ainda, como inserção/atuação internacional.

O conceito de paradiplomacia é inovador e representa uma nova percepção das relações internacionais, em que outras unidades políticas passam a desempenhar um papel no sistema internacional mesmo que seja um papel menos preponderante do que o da política externa desenvolvida pelos Estados nacionais. O fato é que há novos atores no cenário internacional e uma maior cooperação entre os atores em um ambiente marcado pela interdependência (KEOHANE; NYE, 2001). Desse modo, as relações internacionais não podem mais ser tão somente caracterizadas pelas interações entre Estados nacionais.

Tal alteração na dinâmica das relações internacionais pode ser também constatada na presença de governos locais nas organizações internacionais, como, por

exemplo, no sistema das Nações Unidas. Algumas organizações da ONU passaram a aceitar a presença de representantes de cidades e regiões nas suas reuniões, como é o caso do *United Nations Agency for Human Settlement* (UN-Habitat), e a pensar na descentralização de suas políticas a fim de obter um maior impacto local, uma vez que acreditam que a descentralização favorece uma maior eficiência na aplicação dos programas.

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), realizada em Istambul em 1996, foi a primeira conferência que incluiu oficialmente em suas atividades os governos locais. Além do mais, e como consequência da conferência, instituiu-se, em 2000, o primeiro órgão consultivo de governos locais dentro da estrutura da ONU, o *United Nations Advisory Comitee of Local Authorities* (Unacla)³. O Unacla tem como função facilitar o diálogo entre governos nacionais e autoridades locais na implementação da Agenda Habitat, documento assinado em Istambul e explorado no capítulo III desta dissertação.

Enfatiza-se, ainda, e como resultado do processo de mobilização dos governos locais iniciado na década de 1990, a criação da organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), em 2004. A CGLU originou-se da fusão da Federação Mundial das Cidades Unidas (FMCU), da União Internacional das Autoridades Locais (IULA) e da rede de cidades Metropolis (Associação Mundial de Grandes Metrôpoles).

Na CGLU, 127 países estão representados, o que evidencia a amplitude da organização e a relevância da questão local em todos os continentes. O Brasil teve um importante papel na criação dessa organização, e a então prefeita de São Paulo, Marta Suplicy, foi uma das presidentes da organização (que tem uma presidência tripartite). As cidades brasileiras que fazem parte da CGLU são: Aracaju, Belo Horizonte, Campinas, Cuiabá, Guarulhos, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Santo André e São Paulo⁴.

A CGLU tem uma participação muito ativa no cenário internacional, uma vez que se constitui como o organismo internacional mais representativo dos interesses dos governos locais. Logo, é interessante observar a relação que a organização mantém com as Nações Unidas. A CGLU conta com parcerias com as seguintes agências da ONU: UNHABITAT, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher (UNIFEM), *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (Unesco), *United Nations Office for*

³ Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=366>>. Acesso: 17 março 2010.

⁴ Disponível em: <<http://www.cities-localgovernments.org/gold/list.asp>>. Acesso: 9 março 2010.

the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA). Ainda dentro da estrutura da ONU, a CGLU indica dez dos vinte membros da Unacla, o que explicita a sua forte presença e atuação nas Nações Unidas.

Em relação à criação da CGLU e a inserção dos governos locais nas Nações Unidas, Salomón expôs que:

la burocracia del programa ONU-Hábitat tuvo un papel muy significativo en la constitución de la primera organización de ámbito mundial de autoridades locales, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU). Y ello, a su vez, favoreció la mayor participación de los gobiernos locales en el Consejo de Gobierno del programa, hasta entonces dominio exclusivo de los gobiernos centrales (2007, p. 9).

Há ainda outros importantes foros internacionais que agregam governos locais, como a Federação Latino-americana de Cidades, Municípios e Associações de Governos Locais (Flacma) e o Foro Consultivo do Mercosul, sem mencionar as redes de cidades, explicitadas dentro do marco da integração regional. A Flacma é a entidade representativa da CGLU na América Latina e Caribe e agrega 16 mil municípios latino-americanos⁵. O Foro Consultivo do Mercosul é composto, por sua vez, por municípios, estados federados, províncias e departamentos dos países-membros do bloco.

1.4.3 A questão legal da paradiplomacia

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios e estados brasileiros puderam, pela primeira vez, legislar sobre questões que antes não lhes era possível, como educação e saúde. Porém, questões referentes à sua inserção internacional continuaram restritas à União, que manteve o monopólio de ação internacional.

O artigo 21 da Constituição de 1988 determina que compete apenas à União “manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais” (BRASIL, CONSTITUIÇÃO 1988, p.109) e considera os municípios e estados como entes federativos e autônomos, mas que não estão na posição de realizarem ações internacionais independentes. A consideração dos governos locais como partes da federação por meio do reconhecimento destes como entes federativos é uma grande

⁵ Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/inter_bra.asp?iId=35190>. Acesso: 17 março 2010.

inovação, pois até então eles não faziam parte da constituição federal. Entretanto, a mesma Constituição restringe a ação dos entes federativos no cenário internacional, afirmando o caráter centralista da federação brasileira. Como sugere Prazeres: “O Estado federal significa a síntese jurídica de um processo político social caracterizado, pois, pela síntese disjunção-integração” (PRAZERES, 2004, p. 294).

A Constituição brasileira não é um caso isolado de restrição à inserção internacional dos governos locais, uma vez que o próprio Direito Internacional considera apenas os Estados nacionais como sujeitos de direito, como explicita Accioly: “O Estado é o sujeito por excelência do Direito Internacional” (ACCIOLY; SILVA, 2002, p. 83). Muitos países que também se constituem como federações, como os Estados Unidos, o México e a Argentina, restringem as ações internacionais de suas unidades políticas locais. Entretanto, a Argentina, que mantinha em sua Constituição nacional a restrição da ação internacional por parte dos governos locais, aprovou uma emenda constitucional em 1994 que passou a permitir a ação externa de suas unidades federadas se os princípios da política externa argentina não forem feridos por essas ações (PRAZERES, 2004). O caso argentino se mostra como exceção ao incluir uma emenda constitucional referente à ação internacional dos seus governos locais, uma vez que na maioria dos casos as ações acontecem de maneira informal e sem legitimação constitucional. Os Estados Unidos, apesar de não transferirem o poder da ação internacional aos governos locais, apresentam um federalismo mais consolidado que, de tal modo, é mais flexível em relação às atividades internacionais de cidades e estados. O estado da Califórnia é um exemplo dessa flexibilidade (LOWENTHAL, 2009), uma vez que mantém uma relevante atuação no cenário internacional, especialmente nas questões sobre mudança climática (YOUNG, 1997).

A despeito das restrições jurídicas da inserção internacional dos governos locais, Vigevani afirma que “[...] estados e municípios permanecem não sendo sujeitos do direito internacional público. Apesar disso, *de facto*, não *de jure*, participam de modalidades de cooperação internacional [...]” (VIGEVANI, 2006, p. 130).

A falta de legitimidade jurídica dos governos locais perante o direito internacional não impede que tais governos sejam caracterizados como novos atores das relações internacionais, uma vez que atuam no cenário internacional com ou sem o consentimento dos Estados nacionais e do direito internacional. Kugelmas e Branco expõem que:

Dada a importância que estão adquirindo as relações regionais, seja de estados (ou províncias), seja de municípios, eles podem ser vistos como “novos atores” no espaço internacional, mesmo não os considerando como sujeitos do Direito Internacional Público. Isso porque eles vêm estabelecendo vínculos e integrações de cunho econômico e cultural que tem estabelecido novas formas de cooperação internacional (BRANCO; KUGELMAS, 2005, p. 182).

Parte-se do pressuposto de que as ações internacionais dos governos locais brasileiros se constituem como política externa “[...] en El sentido que de que elaboran deliberadamente una estrategia destinada a alcanzar sus objetivos más Allá de las fronteras estatales y desarrollan instrumentos y estructuras institucionales para hacerlos” (SALOMÓN, 2007, p. 10). Por conseguinte, a política externa é entendida como sendo:

um conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente mas **não necessariamente o Estado**, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais –, formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional (PINHEIRO, 2004, p. 7, *grifo nosso*).

Este conceito de política externa nos permite realizar a análise aqui proposta, uma vez que prevê a possibilidade de atuação de outros atores que não somente o Estado nacional. A política externa não é algo imutável, estático, mas é passível de mudanças, e elas podem advir de transformações tanto do cenário externo quanto do interno.

O que se quer ressaltar é que essas ações constituem de alguma forma uma parte da política externa brasileira, uma vez que representam os interesses dos governos locais brasileiros no cenário internacional. Portanto, não podem estar apartadas do que se entende que seja a política externa brasileira, uma vez que são constituintes dela em alguma medida.

1.4.3 O Itamaraty e os governos locais

A política externa brasileira apresenta uma matriz tradicional, que remete à formação do Brasil e à pessoa do Barão do Rio Branco. O Ministério das Relações Exteriores (MRE), representante oficial da política externa nacional, é considerado por muitos pesquisadores (HIRST; LIMA, 2002; PINHEIRO, 2004) e pela Comunidade

Brasileira de Política Externa (AMAURY, 2009)⁶ um ministério distante e apartado da realidade da população.

O reconhecimento por parte do Itamaraty da atuação externa dos governos locais resultou de um processo lento condicionado pelas mudanças que ocorreram no cenário internacional e no doméstico no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, referidos no início deste capítulo. Como sugere Fernando Henrique Cardoso, as atividades internacionais dos governos locais eram vistos com suspeição pelo MRE:

[...] os governadores vão para o exterior, fazem acordos, trazem dinheiro. Isso no passado era impensável. Tudo o que era relação com o exterior cabia à União. Hoje, o número de governadores que anda pela Ásia, pela Europa, pela América Latina, e pelo MERCOSUL, é muito grande. Às vezes, eles informam a União. Outras, você nem fica sabendo [...]. O Itamaraty no começo não assimilava essa ideia, porque relação com o exterior era monopólio da União. Os governadores têm agora essa função e alguns prefeitos também [...] (CARDOSO; TOLEDO, 1998 In: BARROS, 2009 p. 55).

A realidade da participação internacional dos governos locais se impôs às resistências do Itamaraty. Além do mais, a própria ONU teve um papel relevante neste processo, ao recomendar a inclusão dos governos locais na preparação para a Habitat II, como será abordado no capítulo III desta dissertação.

Por conseguinte, no governo Cardoso, desenvolveu-se o conceito de diplomacia federativa para dar conta da atuação externa dos estados e municípios. Além disso, órgãos burocráticos dentro e fora do MRE foram criados para administrar a emergência do novo fenômeno.

Em 1997, ainda na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, o Ministério das Relações Exteriores criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF) para lidar com os entes federativos. Para Vigevani e Wanderley, a criação, em 1997, da Assessoria de Relações Federativas do MRE significou “[...] o reconhecimento formal de parte do governo federal das ações internacionais realizadas por partes constitutivas da Federação, de estados e municípios [...]” (VIGEVANI; WANDERLEY; BARRETO; MARIANO, 2004, p. 15).

No primeiro ano do governo Lula, a ARF foi unida com a Assessoria de Relações Parlamentares (ARP) e passou a ser denominada Assessoria Especial de

⁶ A Comunidade Brasileira de Política Externa é constituída por autoridades governamentais, congressistas, empresários, representantes de grupos de interesse, líderes de organizações não governamentais, acadêmicos e jornalistas. O autor realizou entrevistas com uma amostra deste universo sobre a inserção internacional do Brasil (AMAURY, 2009).

Assuntos Federativos e Parlamentares (Afepa). Para além dessa instância institucional, foram criados escritórios regionais do MRE em estados brasileiros que demonstravam inserção internacional⁷. Tais escritórios regionais estão localizados nas cidades de: Belo Horizonte, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Porto Alegre, Boa Viagem, Rio de Janeiro e São Paulo. Os escritórios de representação do Itamaraty devem coordenar e apoiar as iniciativas do ministério nas regiões em que se encontram.

As competências da Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares do MRE são: promover a articulação entre o Ministério e os governos estaduais e municipais e as assembleias estaduais e municipais, a fim de fornecer apoio em suas iniciativas externas.

Ainda em 2003, instituiu-se no âmbito da Presidência da República a Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos (SAF) da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República⁸. Os objetivos da Assessoria Internacional da SAF são:

[...] apoiar, potencializar e dinamizar as iniciativas internacionais dos entes federados, em consonância com as políticas definidas pelo Ministério das Relações Exteriores e demais ministérios e órgãos federais. [...] responder às demandas formuladas pelos Municípios e Estados brasileiros em suas ações internacionais, assim como explorar o potencial estratégico da Federação Brasileira no fortalecimento dos entes federativos, articulando suas ações internacionais com a Política Externa do Governo brasileiro e, ao mesmo tempo, contribuindo para torná-la mais acessível ao conjunto da Federação (http://www.planalto.gov.br/sri/saf_internacional/index.htm Acesso em 15 de janeiro de 2010).

As iniciativas do governo Lula em relação aos governos locais são, em parte, decorrência do reconhecimento por parte do Partido dos Trabalhadores (PT) da relevância internacional desses atores (VIGEVANI, 2006b).

É interessante ressaltar que a reestruturação do órgão do MRE e a criação da Assessoria Internacional da Presidência da República ocorreram no mesmo ano (2003), que foi o primeiro ano do governo Lula, o que pode indicar um esforço de coordenação para o fenômeno e uma preferência partidária para a questão, uma vez que o partido do presidente (PT) apresenta uma pauta internacional relevante e que ressalta a participação dos governos locais.

⁷ Disponível em: <http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=389&Itemid=351>. Acesso em: 10 dezembro 2008.

⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/sri/saf_internacional/index.htm>. Acesso em: 15 janeiro 2010.

A internacionalização de governos locais e estaduais brasileiros é certamente uma evidência das transformações das relações internacionais do pós-Guerra Fria e é um desafio para a compreensão da disciplina e das ações políticas. O fato é que tais ações ocorrem mesmo que a Constituição Federal restrinja essa atuação, o que desafia o conceito tradicional de política externa e a condução da diplomacia nacional por parte do Ministério das Relações Exteriores. Estados e municípios brasileiros mostram-se ativos no cenário internacional e o governo federal não está alheio a esses acontecimentos.

O Ministério das Relações Exteriores brasileiro apresenta, segundo Cheibub (1985), forte capacidade de adaptação, o que garante sua preservação enquanto instituição. Como aponta o autor (1985), esse é um ministério que sabe que, para manter sua relevância no cenário nacional e internacional, precisa perceber os processos em curso a fim de incorporá-los e garantir sua sobrevivência.

As alterações no discurso e na estrutura institucional realizadas pelo Itamaraty na década de 1990 e na década seguinte relativas à mobilização externa dos governos locais foram evidências do processo de adaptação institucional referido. Contudo, o movimento de abertura do Itamaraty aos novos atores domésticos não foi acompanhado por uma inclusão mais ampla desses atores no processo decisório.

A seleção daqueles que poderiam participar das negociações internacionais, como no caso da Habitat II, foi feita pelo ministério, assim como também ficou a cargo do ministério a decisão sobre a maneira como poderiam participar. Portanto, o Itamaraty adaptou-se à nova realidade, mas ao mesmo tempo o fez da forma que lhe parecia mais conveniente, o que restringiu as possibilidades que poderiam ter sido exploradas se houvesse uma maior e melhor abertura aos atores domésticos. Como sugere Lima:

A década de 1990 marcou a política externa brasileira como um período de transformações e adaptações. Tradicionalmente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) foi reconhecido, além de por sua competência técnica, por um certo grau de insulamento burocrático em suas decisões. A partir dos eventos que se iniciaram ao fim da década de 1980, esse insulamento foi sendo paulatinamente substituído por uma abertura institucional que, apesar de ser crescente, ocorreu de forma seletiva e gradual (2009, p. 14-15).

A criação de instituições dentro da burocracia federal para lidar com a inserção internacional dos governos locais e estaduais demonstra que há uma relação entre essas

ações e a política externa nacional. O fato de as ações internacionais dos entes federativos não apresentarem questões de confronto à soberania nacional facilita que os interesses desses atores possam ser agregados aos preceitos da política externa nacional. Portanto, a internacionalização de governos locais brasileiros aos poucos se alinha com a política exterior nacional e de alguma forma aproxima o Itamaraty dos interesses dos cidadãos brasileiros.

Com a redemocratização e com as transformações já apontadas no âmbito doméstico e internacional, a população brasileira passou a reclamar por mais participação na elaboração das políticas públicas. Com isso, observou-se o fortalecimento da sociedade civil organizada, além dos governos locais. Contudo, mais interessante é a ideia de que a política externa, que era algo distante e envolta por segredos, passou a ser vista como política pública, uma vez que os acordos assinados pelo país no exterior provocam consequências para as políticas públicas de maneira geral, o que acaba por influenciar diretamente a vida dos cidadãos. Portanto,

Em primeiro lugar, não é necessariamente verdadeiro que a política externa guarde especificidade com respeito a outras políticas públicas, em particular quando tem implicações distributivas domésticas. Em segundo lugar, os problemas gerados pela operação das instituições democráticas, em particular o foco no curto prazo e a preferência por benefícios particularizados e setorializados à custa dos interesses coletivos, não apenas não diferenciam a política externa das demais políticas públicas, como existem mecanismos institucionais que podem minimizar esses mesmo riscos (LIMA, 2000, p. 283).

A democracia, como regime político, abre espaços de atuação política, como foi o caso da política externa nacional, que teve sua abrangência ampliada, o que proporcionou maior participação de diversos setores. Dessa forma, os temas de política externa, por acarretarem consequências diretas para os cidadãos, passaram a ser politizados, como explica Lima:

[...] pode-se afirmar que a pluralização dos atores, o adensamento da agenda política externa brasileira e o aumento dos efeitos gerados pelos conflitos distributivos resultantes das negociações internacionais promoveram o processo de politização da política externa, que modificou substancialmente a forma de atuação do Itamaraty, na década de 1990 (2009, p. 49).

1.5 Conclusão do capítulo

“Their [States] autonomy has been reduced by the fact that domestic problems now have an inescapable international component [...]” (ROSENAU, 1990, p. 127). Como demonstrado na citação, o Estado nacional frente às transformações do período pós-Guerra Fria não tem mais autonomia absoluta de decisão, tanto em política doméstica quanto em política externa. A maior interdependência entre os atores no sistema internacional, marcado por traços de uma governança global, expõe que as possibilidades de tomada de decisão não estão somente sob o poder do Estado – este ator compartilha suas decisões com outros atores e sobre temas diversos. Dessa maneira, a estrutura rígida de interação internacional traçada pelos realistas não parece adequada para compreender a contemporaneidade. E a maior flexibilização das políticas exteriores, acelerada com a introdução de novos agentes, coloca o desenho tradicional do Estado nacional em questão.

Todas as transformações ocorridas nas relações internacionais assinaladas ao logo do capítulo convergem para um questionamento do papel do Estado nacional em um ambiente tão diversificado em atores, agendas e tecnologias da informação. As interações se tornam mais dinâmicas, quase instantâneas, e as burocracias tradicionais do Estado parecem ter dificuldade em responder na mesma velocidade, o que acaba por conduzir para a diminuição da sua importância e relevância no cenário internacional.

Dentro do Estado observa-se um movimento de descentralização, enquanto que no ambiente externo parece ocorrer cada vez mais uma maior centralização, seja por meio de processos de integração regional, ou pela valorização de espaços multilaterais e supranacionais. Esta dinâmica de descentralização e centralização sugere uma nova forma de interação, e de constituição da política mundial, além de conter traços característicos de uma governança global.

A presença de governos locais no cenário internacional, aqui explorada por meio do conceito de paradiplomacia, é uma expressão dessa nova dinâmica das relações internacionais. Entretanto, a participação de governos locais no sistema internacional não significa o fim do Estado nacional, apenas sinaliza uma nova dinâmica da política internacional que afeta inevitavelmente a política doméstica. A emergência de atores locais no cenário internacional é fruto de um movimento de descentralização do poder no interior do Estado e que acaba por ser explicitado nas atividades internacionais dessas unidades políticas. A descentralização do poder e a inserção internacional dos

governos locais podem contribuir, na realidade, para a ação externa do Estado nacional.

De acordo com Vigevani e Wanderley:

[...] a descentralização não se dá necessariamente em desfavor do poder do Estado nacional; pelo contrário, pode contribuir mesmo ao favorecimento de sua maior eficácia, na medida em que são chamados outros atores, sociais, políticos, administrativos, econômicos, a dela participarem, contribuindo para o fortalecimento da ação nacional (VIGEVANI; WANDERLEY; BARRETO; MARIANO, 2004, p. 11).

Alguns estudos (ROSENAU; CZEMPIEL, 2005) apontam para a superação do Estado nacional no contexto internacional pós-Guerra Fria. Mas essa não é a posição defendida nesta dissertação. As ações dos governos locais não necessariamente representam riscos para a soberania nacional. Tais ações são realizadas na maioria das vezes por meio de acordos cooperativos que visam ao intercâmbio de boas práticas. Tais intercâmbios são concretizados na forma de troca de materiais, de tecnologia e de recursos humanos que, em princípio, devem fortalecer as práticas levadas a termo no cenário nacional e contribuir para o desenvolvimento local.

CAPÍTULO II - ASSENTAMENTOS HUMANOS: UM TEMA DA AGENDA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS (GLOBAL)

The challenges of human settlements are global.
(§ 5º Istanbul Declaration on Human Settlements, 1996)

2.0 Introdução

Com o fim da Guerra Fria, novos atores emergiram no cenário internacional, como foi evidenciado no capítulo I, da mesma forma que novos temas passaram a ilustrar a agenda internacional. A questão urbana aparece como um assunto que precisa de urgência no tratamento, visto que o significativo crescimento demográfico nos centros urbanos expõe diversos problemas a serem enfrentados não somente pelos governos locais, mas também pelo Estado nacional e pela comunidade internacional. Dessa maneira, este capítulo apresenta a inclusão dos assentamentos humanos como tema da agenda de Relações Internacionais.

2.1 A questão urbana em Relações Internacionais: uma agenda

Como apresentado no capítulo anterior, a disciplina de Relações Internacionais foi tradicionalmente construída por questões de segurança e defesa, entretanto, com a redefinição dos objetos observados, os temas também foram ampliados e diversificados. Dessa maneira, as novas realidades expostas para a comunidade internacional passaram a ser incorporadas na agenda, como foi o caso dos assentamentos humanos.

Abordar unidades políticas descentralizadas, como as cidades, em uma disciplina que foi basicamente construída sobre o conceito de Estado-nação não parece ser coerente ou prudente. Entretanto, a partir de uma visão mais contemporânea de Relações Internacionais, como exposto no capítulo anterior, torna-se possível abranger as questões do ambiente urbano na agenda da disciplina. Ou seja,

If global politics involves a diversity of actors and institutions it is also marked by a diversity of political concerns. The agenda of global politics is anchored to not just traditional geopolitical concerns but also to a proliferation of economic, social, cultural, and ecological questions (MCGREW, 2008, p. 28).

O ambiente urbano é tradicionalmente estudado na Arquitetura (MARICATO, 2001), na Geografia (SANTOS, 1994) e na Sociologia Social (FREYRE, 1985; CASTELLS, 200). Contudo, a falta de trabalhos sobre a questão urbana nas Relações Internacionais não impede a exploração da temática, ainda que seja necessário recorrer a estudos de outras áreas, como as supracitadas; pelo contrário, coloca-se como um desafio e uma necessidade de preencher esse vazio. Trata-se de um tema multidisciplinar que, pela sua complexidade, demanda uma análise que abarque suas diversas faces. Portanto, é possível envolver no debate pesquisadores de distintas áreas do conhecimento e ainda apresentar uma visão de Relações Internacionais.

Para cada autor a questão urbana coloca-se de uma forma. Se para os arquitetos e urbanistas as construções e a organização do espaço são essenciais e para os sociólogos o embate social é latente, para esta dissertação é possível destacar o papel político que as cidades passam a desempenhar no cenário internacional. Enfim, pensar em assentamentos humanos em Relações Internacionais significa pensar no papel dos atores locais, mais especificamente dos governos locais, e na questão urbana como componente para o desenvolvimento.

Os questionamento que se apresentam são: a) por que os assentos humanos merecem tratamento internacional?; b) qual papel as cidades assumem na dinâmica do sistema internacional?; c) como as questões urbanas são tratadas nos fóruns internacionais?; d) qual é a relevância da temática para o Brasil?

Por que abordar questões referentes aos assentamentos humanos na disciplina de Relações Internacionais, em vez de manter o debate restrito ao âmbito de especialistas, como arquitetos ou sociólogos? A partir das observações feitas no capítulo anterior, que sugerem que com a queda do muro de Berlim e com o aprofundamento dos fenômenos de globalização e integração regional a dinâmica das relações internacionais foi alterada, é possível inserir a questão urbana na agenda da disciplina.

A qualidade de vida nas cidades não é somente uma questão técnica; é, também, política e, portanto, demanda tratamento adequado. As decisões acerca das políticas que incidem sobre o ambiente urbano são tomadas para além do âmbito local e envolvem instâncias políticas nacionais e internacionais. Portanto, pensar a vida nas cidades

significa pensar na dinâmica entre as esferas de poder que estão envolvidas no processo de tomada de decisão das políticas urbanas.

Para além das transformações na lógica do sistema internacional, o século XX foi marcado pela expansão dos centros urbanos e consequentemente das problemáticas geradas por esse crescimento. As cidades expõem as fragilidades de um país ao localizar tanto a riqueza quanto a pobreza. Assim, as cidades dos países em desenvolvimento exibem as diversas faces da falta de recursos financeiros ou da sua má distribuição. Os assentamentos humanos precários, caracterizados no Brasil pela presença das favelas, marcam o atraso dos países do sul.

Enfim, a comunidade internacional não poderia permanecer imóvel diante dos problemas dos assentamentos humanos, já que não se trata somente de uma questão que demanda soluções locais. Antes, exige a atuação da sociedade internacional. Portanto,

Problemas relativos à habitação foram vistos durante muito tempo como problemas meramente locais. [...] No entanto, o agravamento dos problemas de desenvolvimento nos assentamentos humanos, o contínuo crescimento demográfico, a existência de várias cidades no mundo com mais de 5 milhões de habitantes, as preocupações com o meio ambiente, e outros fatores, começaram evidenciar que tais temas mereciam ser tratados em outros âmbitos. Além disso, uma maior consciência do processo de interdependência entre todos os fatores e atores, fez com que questões anteriormente tratadas como locais fossem abordadas no plano internacional. Assim, as questões relativas aos assentamentos humanos, tanto devido ao seu agravamento nas últimas décadas, como **por serem palco de outros grandes problemas que sofre a humanidade, tornaram-se um dos maiores desafios da comunidade internacional** (MACHADO FILHO, 1998, p. 137, *grifo nosso*).

Se os principais problemas que afligem os governos nacionais tornam-se questões globais, como a saúde, a pobreza e a educação, o mesmo ocorre com os assentamentos humanos, uma vez que, além de apresentar problemas específicos, constituem-se como espaços físicos de observação dessas dificuldades. Torna-se, portanto, inevitável tratar o urbano no sistema internacional.

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

ou mesmo ignorá-las. Este é apenas um exemplo imediato de como a situação dos assentamentos humanos pode influenciar no fluxo de pessoas, mas há, ainda, inúmeras consequências para a comunidade internacional, que não deve, portanto, se eximir da responsabilidade de promover a melhoria nos assentamentos humanos.

As consequências internacionais dos problemas urbanos vão além dos fluxos migratórios e abarcam os direitos humanos, importante questão para as Relações Internacionais, assim como o desenvolvimento e o meio ambiente.

A luta mundial a favor do desenvolvimento, sustentada pelos líderes mundiais e pelas Nações Unidas, encontra nos assentamentos humanos a concretização do conceito. É nas cidades que é possível observar a pobreza e a riqueza e suas interações. A maneira como os indivíduos vivem representa o grau de desenvolvimento de determinado país. Portanto, o tratamento internacional das questões urbanas é fundamental para o combate à pobreza e para a promoção do desenvolvimento: “Cities today play a significant role in development.”⁹.

Para além das problemáticas sociais e humanas englobadas pela questão urbana, como ressaltado anteriormente, a localização da temática em Relações Internacionais introduz a discussão sobre o papel dos governos locais no cenário internacional e dos interesses entre as diversas instâncias de poder. O fenômeno da paradiplomacia ganha força no fim dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando as cidades passam a atuar em espaços externos às suas fronteiras nacionais. Com essa presença em um ambiente majoritariamente dominado pelos Estados nacionais, alguns questionamentos passam a ser feitos pelos formuladores de política: qual é o espaço de atuação desses atores? Em quais questões eles devem estar envolvidos? Qual é o peso desses atores nesse novo cenário?

Os governos locais passam a atuar, sobretudo em espaços multilaterais, uma vez que se trata de ambientes mais pluralistas e, portanto, que aceitam mais facilmente a participação de outros atores. Concomitantemente à presença dos governos locais, é possível observar também a inserção das ONGs, uma vez que o período histórico é favorável a uma ampliação e diversificação de atores. Dessa maneira, os governos locais aparecem nas reuniões de organizações multilaterais, notadamente nas Nações Unidas, e em especial em encontros em que a temática está relacionada com o local pelo qual são responsáveis: as cidades, os centros urbanos. Portanto, a questão urbana aparece na

⁹ Why a Conference on Cities. United Nations Cyberschoolbus. Disponível em: <<http://www.un.org/cyberschoolbus/habitat/background/bg1.asp>>. Acesso em: 7 outubro 2010.

agenda de Relações Internacionais juntamente com a presença desses atores, o que implica reafirmar que o tratamento de determinados objetos demanda a participação dos envolvidos com a questão.

A inserção dos governos locais em fóruns multilaterais, especialmente aqueles relacionados com a questão urbana, implica a participação desses atores na formulação, ou mesmo na idealização, das políticas internacionais para seus governos. Tal dinâmica expõe um embate mais complexo de forças políticas do que aquele em que apenas Estados nacionais discutiam na arena internacional as diretrizes acerca de diversas questões que geram implicações domésticas imediatas. Portanto, ao mesmo tempo em que a questão urbana é inserida na agenda internacional, os governos locais passam a atuar no cenário de negociações internacional, o que conseqüentemente acarreta uma reflexão sobre as relações de poder entre os governos locais, nacionais e as organizações internacionais. Tal reflexão permeia todos os capítulos desta dissertação, pois é um ponto importante para pensar as “Novas Relações Internacionais” (SMOUTS, 2004).

Enfim, assentamentos humanos é um tema de Relações Internacionais que merece a dedicação da comunidade internacional. Na medida em que os grandes centros urbanos cresceram e apresentaram graves problemas relacionados ao desenvolvimento, como a falta de moradia e de saneamento básico, a comunidade internacional passou a demonstrar preocupação com a questão. Como reflexo dessa preocupação, as Nações Unidas realizaram, em 1986, a Primeira Conferência para Assentamentos Humanos.

2.2 A agenda urbana nas Nações Unidas

2.2.1 A Conferência de Vancouver, 1976, a criação do centro Habitat e o caminho para a Habitat II

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 1945 e naquela época dois terços da população mundial ainda eram rurais, portanto, questões urbanas não eram observadas como uma preocupação para a comunidade internacional. Contudo, o crescimento demográfico e urbano foi progressivo: em 1976, um terço da população mundial já vivia em cidades e, em 2002, metade da população mundial já era urbana.

Portanto, “A inclusão dos assentamentos humanos no rol dos temas globais considerados prioritários para as Nações Unidas na década de 1990 é facilmente explicável pela mera observação de cálculos estatísticos: 2,4 milhões de pessoas em todo o mundo já eram habitantes de cidades em 1995 [...]” (ALVES, 2001, p.246-247).

O rápido crescimento da população urbana mundial desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e em muitos casos de maneira desordenada, expôs para a comunidade internacional os problemas enfrentados pelos centros urbanos não projetados para acolher tantos habitantes. O que parecia até então um problema doméstico passou a ser percebido como global e como ameaça para os objetivos de paz das Nações Unidas. Se a discussão no bojo da organização tratava do desenvolvimento dos países mais vulneráveis, das melhorias nas condições de saúde e de educação da população mundial, da defesa dos direitos humanos e da paz, então a ONU teria que inserir a questão urbana na sua agenda.

Demorou para as Nações Unidas apresentarem o debate urbano com clareza nos fóruns multilaterais, porque ainda não se havia percebido que a questão era um tema por si só e que perpassava todos os outros abordados na agenda da organização. Ainda que pudesse aparecer em discussões esparsas, não havia a percepção da sua urgência. Apenas em 1972, na Conferência sobre Desenvolvimento Humano, realizada em Estocolmo, é que houve um alerta para a problemática. A partir daquele momento, as Nações Unidas passaram a abranger as questões relacionadas com a vida nas cidades, e essa mudança de percepção culminou com a realização, em 1976, da Primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), efetivada na cidade de Vancouver, Canadá.

A Habitat I inaugurou o debate multilateral acerca dos assentamentos humanos e possibilitou que a questão fosse discutida e pensada pelos países-membros das Nações Unidas. Contudo, é importante notar o momento histórico em que se deu a conferência: a Guerra Fria. Naquele período, ainda que houvesse um alerta para as questões sociais, o discurso que imperava no sistema internacional era o da segurança e defesa. O mundo ainda estava subdividido entre o bloco capitalista e o socialista, o que de alguma forma ofuscava os problemas sociais, principalmente aqueles enfrentados pelos países em desenvolvimento, além da participação de outros atores, como ONGs. A visão do papel do Estado e da comunidade internacional no combate ao subdesenvolvimento era restrita, e o Estado era tido como a unidade política concernente nessas questões. Enfim,

em 1976, o movimento das ONGs ainda não havia ganhado força, e o cenário internacional era predominantemente estatal. Alves explicita tal realidade:

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

Por conseguinte, na Conferência de Vancouver, a percepção dos líderes mundiais era de que os problemas urbanos eram demasiado complexos e, portanto, demandavam a atuação de um Estado forte e unificado, “[...] the urban agenda was shaped by those who believed that only a strong central government was capable of dealing with the myriad of urban problems that were emerging at that time” (MORENO; WARAH, 2006, p. 6).

A primeira conferência das Nações Unidas sobre assentamentos humanos ocorreu em meio à Guerra Fria e à crise do petróleo, fatos importantes e que certamente marcaram o caráter mais estatal e menos pragmático dessa cúpula. No momento em que a conferência aconteceu, os estudos apontavam para um aumento exponencial da população mundial, gerando visões pessimistas quanto ao futuro das cidades e marcando negativamente a conferência, uma vez que o sentimento de impotência perante a problemática dominou as delegações que, em contrapartida, apresentaram propostas fracas e descoladas da realidade: “O decurso do tempo e a evolução dos acontecimentos fazem as decisões da Habitat I soarem no mínimo ingênuas” (ALVES, 2001, p. 250). Portanto, a Habitat I não teve o impacto esperado na comunidade internacional.

A visão de como lidar com os novos desafios foi alterada ao longo dos anos que se seguiram e, em Istambul (Habitat II), foi apresentada uma perspectiva mais ampla, em que o tratamento das questões urbanas deveria contar com diversos setores da sociedade, e não somente com o Estado. Logo, se antes da Conferência de Istambul, em 1996, os países pensavam em resolver os problemas urbanos por meio de projetos de assistência e ajuda financeira de caráter unilateral, após o referido fórum passou-se a pensar em projetos de cooperação que contassem não só com a participação dos Estados, mas também de governos locais, ONGs e da iniciativa privada.

Apesar da menor visibilidade da conferência de 1976, quando comparada com a de 1996, e da pouca aplicabilidade das recomendações feitas, uma vez dado o contexto no qual ocorreu, a Habitat I teve um importante resultado: a criação do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UNCHS). O escritório então criado para tratar da questão foi estabelecido em 1978 na cidade de Nairóbi, no Quênia, e se constituiu como o primeiro escritório de uma agência das Nações Unidas no continente africano. Inicialmente, o Habitat era apenas um programa operativo da Comissão das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, ligado à Assembleia Geral, e contava com apenas 58 Estados-membros (MACHADO FILHO, 1998). A estrutura institucional do Centro foi fortalecida ao longo dos anos e, em 2001, após a Habitat II +5, o Centro foi elevado a Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

O Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos foi inicialmente criado com o objetivo de oferecer suporte para situações críticas provocadas por desastres naturais, guerras civis e conflitos urbanos, além de cooperar com as políticas estatais de produção de moradias. Com a evolução institucional do Centro e sua mudança para programa, os objetivos do Habitat foram expandidos e, principalmente após a Habitat II, a participação de outros setores interessados na questão dos assentamentos humanos foi ampliada, com destaque para os governos locais, como pode ser observado nos capítulos seguintes.

Da conferência de 1976 para a de 1996, passaram-se vinte anos, e muitas transformações ocorreram no mundo. Dessa maneira, a complexidade dos problemas enfrentados nos centros urbanos também foi aprofundada, e novas questões surgiram, demandando novas abordagens para lidar com as dificuldades presentes. Dentre as novas problemáticas presentes nos assentamentos humanos, é possível destacar: a irregularidade e precariedade dos assentamentos populares; a necessidade de expansão das infraestruturas e dos serviços urbanos; a nova escala dos problemas de transportes e acessibilidades; o armazenamento, abastecimento e utilização de energia e água; o controle e tratamento de resíduos; a poluição ambiental, atmosférica e sonora; a degradação ambiental decorrente da própria expansão urbana; o crescimento da pobreza, da falta de empregos e de renda; o aumento da violência; o acirramento dos conflitos de terra e os despejos ilegais (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 15).

As alterações nas problemáticas urbanas demandavam uma nova abordagem das dificuldades por parte das Nações Unidas, o que de fato ocorreu:

[...] Habitat foi incorporando os temas urbanos de forma cada vez mais ampla de modo a redefinir os seus planos e programas de ação. Além disso, cada vez mais a agência passou a ter maior interlocução com as cidades como entes políticos. E assim, Habitat aos poucos foi transformando o seu papel de prestador de assistência para os países que apresentam uma situação de emergência em relação à habitação, e constituindo-se em organismo voltado a cooperar com programas e projetos urbanos, de forma geral, e particularmente voltado a promover o fortalecimento da gestão municipal e do desenvolvimento local. Essa mudança de perfil acabou por emergir de forma clara tanto durante o processo preparatório, como através das atividades durante a conferência [Habitat II] (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 15).

Enfim, decorridos vinte anos da primeira cúpula mundial sobre assentamentos humanos, o Habitat já havia incorporado as mudanças ocorridas no mundo e, para consolidar a nova visão acerca do tratamento da questão urbana e discutir os novos desafios enfrentados pelos países como forma de garantir o desenvolvimento das nações, foi convocada a Segunda Conferência sobre Assentamentos Humanos. Dessa maneira, “The 1996 Habitat II Conference placed the urban agenda on top of the world’s development agenda [...]” (MORENO; WARAH, 2006, p. 7).

2.3 A questão urbana para o Brasil

2.3.1 O processo de urbanização brasileiro e suas decorrências

O Brasil nasceu como um país essencialmente agrário, mas experimentou um rápido processo de urbanização durante o século XX, e em menos de cem anos a população nacional deixou o meio rural para consolidar-se na cidade. Se antes a atividade econômica encontrava-se no campo, com a crise mundial de 1930 e com a Segunda Guerra Mundial, houve uma alteração no local de produção. O Brasil acelerou o processo de industrialização da economia nacional, o que ocasionou a demanda de mão de obra nos centros urbanos, onde estavam instaladas as novas indústrias. Logo, o pós-guerra no Brasil foi um período importante para acelerar a indústria nacional que, amparada na política de substituição de importações, cresceu consideravelmente e criou uma nova massa de trabalhadores urbanos.

O processo de urbanização brasileiro pode ser dividido em três períodos: de 1930 a 1945, de 1945 a 1980, e de 1980 em diante. O período anterior a 1930 é caracterizado como fundamentalmente rural, em que a economia nacional era baseada na produção agrícola e, portanto, a ocupação do território era determinada pelos ciclos econômicos. As poucas cidades existentes na época estavam concentradas no litoral, o que reflete a lógica da colonização portuguesa e a estrutura do espaço brasileiro (SANTOS, 1994).

A crise econômica mundial de 1929 atingiu negativamente a economia nacional, que naquele período tinha no café produzido em São Paulo seu produto de exportação. Com a produção cafeeira abalada, a situação no campo ficou complicada, o que resultou na ida de um grande número de pessoas para os incipientes centros urbanos.

O período seguinte, de 1945 a 1980, foi marcado pelo fim da Segunda Guerra Mundial e seus impactos na economia nacional. Com as potências do norte devastadas pela guerra, abria-se uma possibilidade de mercado para os produtos brasileiros. Entretanto, a economia nacional ainda era pouco desenvolvida, fato que foi ressaltado pela política de substituição das importações para alavancar a industrialização do país. Com a construção de um parque industrial, localizado especialmente na região centro-sul do país, a população foi mais uma vez impulsionada para as cidades. Vale destacar que, neste período, as mudanças econômicas ocorreram de maneira desigual para as regiões do Brasil, o que, portanto, influenciou na distribuição das cidades na geografia do país e no surgimento de grandes regiões metropolitanas na região Sudeste, como São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte.

A partir de 1980, ocorre uma inflexão no processo de crescimento urbano que havia sido iniciado em 1930 e que até então apenas apresentava taxas progressivas. A crise econômica da chamada década perdida, conjugada com a diminuição da taxa de fecundidade, freou o crescimento populacional nos centros urbanos, especialmente naqueles mais consolidados, como São Paulo e Rio de Janeiro. O fortalecimento da atividade econômica foi desde o início do processo de urbanização um catalisador importante para a vida na cidade e, com a crise econômica na década de 1980, esse processo sofreu uma retração. Há um componente social muito importante para a desaceleração do crescimento urbano a partir dessa década que se refere à diminuição da taxa de fecundidade. A vida nas cidades é mais complicada que no campo para a manutenção econômica de uma família. Isso agregado ao novo papel que as mulheres

passaram a desempenhar na sociedade fez que o número de filhos fosse reduzido, o que, por conseguinte, afetou as taxas do número de habitantes urbanos.

A distribuição desigual no território nacional da população urbana e das atividades econômicas era uma questão preocupante. Logo, os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), já na década de 1970, passaram a observar a questão e a tratar de políticas urbanas. A Constituição de 1988 retomou o assunto e delegou para a União a formulação dos planos nacionais e regionais de ordenação do território. A Constituição tornou obrigatório o Plano Diretor para os municípios com mais de 20 mil habitantes e “Em nível municipal buscou-se incluir dispositivos próprios nas novas Leis Orgânicas municipais, criar ou reforçar sistemas municipais de planejamento e dar um novo conteúdo para o Plano Diretor” (CHAFFUN, 1997, p. 25).

A descentralização das políticas habitacionais, proporcionada pela Constituição de 1988, foi importante para garantir maior autonomia de decisão para os governos locais, o que em princípio pode favorecer uma gestão mais democrática, pois se trata de uma esfera de poder mais vulnerável a pressões populares. Portanto,

Do ponto de vista institucional é fundamental que a política habitacional reconheça a experiência de descentralização ocorrida no país nos últimos anos. As mudanças no quadro institucional do país, promovidas pela nova Constituição, aliadas à iniciativa dos novos governos locais e a fragilidade das políticas federais (descentralização por ausência) geraram um efetivo processo de descentralização e municipalização das políticas habitacionais, a partir de meados dos anos 80. Esse processo é visto de uma forma positiva por parte da literatura especializada, que ressalta a potencialidade da gestão local em ampliar a eficácia, a eficiência e a democratização das políticas (CARDOSO, 2003, p. 9).

As cidades passaram a concentrar a atividade econômica mais que o campo, o que impulsionou a urbanização progressiva nos países industrializados ou em vias de industrialização. O aumento da oferta de trabalho na cidade levou a população a se deslocar para os centros urbanos, muitas vezes de maneira desordenada. A América Latina observou esse movimento com muita força, uma vez que o continente rapidamente se urbanizou. Grandes cidades, como São Paulo e Cidade do México, encontram-se nessa região e são um exemplo de urbanização caótica. Na maioria dos casos, não houve coordenação desse movimento, ele aconteceu conforme as necessidades econômicas da população. Entretanto, as cidades não estavam preparadas para abrigar um grande número de pessoas, muitas vezes nem mesmo existiam, e foram criadas sem planejamento, o que explica a forma desordenada do processo de tomada e

criação do espaço urbano. Dessa maneira, os problemas atuais dos assentamentos humanos decorrem do início do processo de urbanização e das suas complicações.

A evolução no número de municípios no Brasil pode ser observada na Tabela 1:

Tabela 1 – Número de municípios brasileiros existentes nos Censos demográficos

Período	Municípios
1950	1889
1960	2766
1970	3952
1980	3991
1991	4491
2000	5507

Fonte: IBGE

Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD96&t=numero-de-municipios-existent-nos-censos-demograficos>>. Acesso em: 26 abril 2011.

Se, em 1950, existiam apenas 1.889 cidades no Brasil e, em 2000, já eram 5.507, o número de residentes desses novos centros urbanos naturalmente acompanhou a sua criação e ocasionou a sua expansão, inclusive no aparecimento de regiões metropolitanas, como a de São Paulo. Na Tabela 2, encontra-se a porcentagem do número de brasileiros habitantes de municípios:

Tabela 2 – Percentual da População Residente Urbana Brasil

População residente	
Período	Urbana
1950	36.16
1960	45.08
1970	55.98
1980	67.7
1991	75.47
2000	81.23

Fonte: IBGE

Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=CD91&t=populacao-presente-recenseada-residente-por-situacao-de-domicilio-ruralurbana>>. Acesso em: 26 abril 2011.

Como se pode observar na Tabela 2, a população urbana no Brasil cresceu de maneira muito rápida: em apenas cinquenta anos passou de 36,16% para 81,23%. Este é um dado considerável e demonstra como o Brasil passou de país agrário para urbano em menos de meio século. Como consequência do rápido crescimento, é possível listar uma série de problemas, como a falta de planejamento urbano, que inclui: o transporte

público e o trânsito de veículos particulares, a coleta de resíduos sólidos, o tratamento de esgoto, a distribuição de água, o atendimento médico, a oferta de escolas, as possibilidades de emprego, o meio ambiente e, por fim, uma questão gravíssima, o local onde todas essas pessoas vão habitar.

Conforme a população se desloca do campo para a cidade, a demanda por habitação torna-se imediata. Esses indivíduos, e aqueles que já nascem na cidade, precisam de um local para viver, e a divisão de terras no meio urbano é tão complicada quanto no meio rural. Há especulação imobiliária, que torna inviável a aquisição de um imóvel por parte da maioria dos trabalhadores assalariados, e locais em que não é possível construir, pois poderia interferir no plano urbanístico. Logo, surgem habitações precárias e em áreas de risco, como encostas e morros. Em meio à urbanização desordenada nos últimos sessenta anos, a paisagem das cidades brasileiras foi modificada, principalmente pelo surgimento de moradias inadequadas, as favelas.

Para além dos assentamentos humanos impróprios para habitação, com o crescimento da população brasileira em geral, e especificamente nos centros urbanos, aumentou o número de pessoas sem moradia alguma: os moradores de rua, aqueles que foram completamente excluídos da cidade e da vida em sociedade. A junção daqueles que vivem em condições precárias e daqueles que não possuem um teto resulta no déficit habitacional, que é um dado bastante preocupante para o país, uma vez que, sem um local decente e humano para habitar, não há como esses indivíduos se desenvolverem como cidadãos e contribuírem para o progresso do país. A título de exemplo do que foi dito até aqui, em 1996, ano da Habitat II, o déficit habitacional brasileiro era de 5,4 milhões de moradias (IPEA, 1998).

O governo do presidente Castelo Branco, apoiado nas propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil, criou o Banco Nacional de Habitação (BNH), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), a fim de estabelecer uma política nacional de habitação. O SFH contava com duas fontes de arrecadação de recursos: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), composto pela poupança compulsória dos trabalhadores, e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo, formado pela poupança voluntária captada por cadernetas de poupança. A política nacional de habitação, baseada nesses órgãos criados em 1964, perdurou até 1986 e durante sua existência financiou 4,8 milhões de moradias, praticamente 25% do total de

moradias construídas naquele período no Brasil. Entretanto, menos de 20% dos financiamentos foram concedidos para famílias de baixa renda (CHAFFUN, 1997).

Com a extinção do BNH, em 1986, suas funções e encargos foram transferidos para a Caixa Econômica Federal, e “A partir de então, sucessivas mudanças no quadro institucional, ocorrendo em um período muito curto, contribuíram para desarticular quase completamente o setor do governo responsável pela política urbana e habitacional.” (CHAFFUN, 1997, p. 16).

Decorrido esse período, o país parece ter dificuldade de restabelecer uma política sólida de habitação e de planejamento urbano, questões tão importantes para os cidadãos brasileiros, como expõe Chaffun: “A conquista de melhores condições de vida para a população urbana no Brasil é um dos principais desafios que se apresentam ao Estado e à sociedade civil, neste limiar de novo século” (1997, p. 18).

2.4 Conclusão do capítulo

Com o crescimento da população mundial vivendo em centros urbanos e com o agravamento nas condições habitacionais nesses locais, a questão urbana se tornou emergencial para a comunidade internacional e, por conseguinte, entrou na agenda das relações internacionais.

O fim da Guerra Fria foi essencial para possibilitar a inserção dos temas sociais nos fóruns internacionais. As organizações internacionais multilaterais foram em sua maioria concebidas com o fim da Segunda Guerra Mundial, em um sistema internacional fortemente marcado pelo estatismo e com ênfase no poder das potências. A criação das Nações Unidas refletiu o desejo da comunidade internacional de tentar evitar um novo conflito mundial por meio da concepção de que negociações multilaterais seriam mais eficientes nessa tarefa do que acordos bilaterais e alianças de poder. Contudo, a ONU deveria impedir o fracasso da sua antecessora, a Liga das Nações. Assim, criou-se o Conselho de Segurança como instrumento para delimitar a hierarquia entre os membros acerca das questões mais litigiosas, em especial dos temas de segurança e defesa.

No entanto, se o papel do Estado nacional foi posto em questão com o fim da Guerra Fria, as instituições multilaterais formadas por essas unidades também o foram.

Logo, no início da década de 1990, as Nações Unidas passaram a enfrentar o desafio de repensar sua atuação e a incorporar novos atores em seus fóruns, como resposta à nova dinâmica da política mundial, que passou a ser mais inclusiva. Em consequência, “National government is locked into an array of global, regional and **multilateral system of governance**” (HELD; MCGREW; GOLDBLATT; PERRATON, 1999, p. 55, *grifo nosso*).

Como observado ao longo do capítulo II, as questões que envolvem a vida nas cidades tornaram-se tema de Relações Internacionais, especialmente por meio do papel que os governos locais passam a assumir no cenário internacional. A Conferência de Istambul, que será explorada no capítulo seguinte, foi um marco no estabelecimento da questão no âmbito das Nações Unidas e um referencial para a participação dos governos locais em cúpulas mundiais.

O Brasil tem a maioria da população habitando as cidade, por isso transformou-se em um relevante representante dos problemas urbanos na arena internacional, situação que pode ser observada na significativa participação do país na Habitat II.

Os problemas enfrentados pelo país em decorrência do intenso processo de urbanização são alarmantes e estão inevitavelmente relacionados com as grandes questões sociais que devem ser enfrentadas, tais como: saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, transportes e direitos humanos. Portanto, esta é uma questão importantíssima para o Brasil, e incluir os governos locais nas negociações internacionais é essencial para assegurar uma maior aplicabilidade das propostas acordadas nos fóruns multilaterais.

CAPÍTULO III - SEGUNDA CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE ASSENTAMENTOS HUMANOS – HABITAT II (*City Summit*)

The increasing engagement of local authorities as relevant and representative participants in the conference agenda and its deliberations became an Istanbul achievement (OBERLANDER, 2006, p. 4).

3.0 Introdução

O presente capítulo trata da preparação internacional e nacional para a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), assim como da própria cúpula. O intuito é observar e analisar como se deu a participação dos governos locais tanto no processo anterior à conferência quanto na sua realização, a fim de compreender a inserção desses novos atores nas relações internacionais, de maneira geral, e mais especificamente a introdução dos governos locais brasileiros no cenário internacional. Para tanto, o capítulo está dividido em seis partes: o contexto e o significado da conferência; as recomendações da ONU; o processo preparatório internacional e nacional para a conferência; a participação dos governos locais; a delegação brasileira para a Conferência Habitat II e a conclusão do capítulo.

3.1 O contexto e o significado da conferência

A década de 1990 foi marcada pela turbulência do fim da Guerra Fria, mas, também, pelas conferências das Nações Unidas de caráter social. A II Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat II), sediada em Istambul, na Turquia, foi a última conferência da década de 1990 com temática social, encerrando o ciclo que se iniciou em 1992 com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92).

O fim da Guerra Fria possibilitou que novas temáticas fossem incluídas na agenda internacional, como já abordado anteriormente. Além do mais, com o fim do

embate entre os blocos socialista e capitalista, as diferenças entre o norte desenvolvido e o sul subdesenvolvido ficaram mais evidentes, o que de alguma forma ressaltou a discussão de problemáticas sociais que haviam sido ofuscadas pela disputa de poder entre Estados Unidos e União Soviética. Enquanto o período da Guerra Fria manteve uma distinção entre temas de *high politics* e *low politics*, com a preponderância de questões de segurança e defesa nacional, o período posterior se caracterizou pela minimização da segmentação das temáticas (KEOHANE; NYE, 2001).

Era necessário, portanto, pensar a nova dinâmica das relações internacionais, e as Nações Unidas tiveram um papel de destaque ao inserir os temas sociais na pauta do debate entre os países-membros. Dessa maneira, a ONU respondeu às transformações que ocorriam no contexto internacional.

Como sugere Alves:

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

As seis conferências sociais da década de 1990 compreenderam: a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), sediada no Rio de Janeiro, em 1992; a Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993; a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, estabelecida no Cairo, em 1994; a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, sediada em Copenhague, em 1995; a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995; e a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II), constituída em Istambul, em 1996.

Tais conferências foram pensadas de maneira “sistêmica, não compartimentada, de forma tal que as deliberações de uma conferência fossem influenciar as demais e não apenas as subsequentes” (ALVES, 2001, p. 34). Assim, dois importantes conceitos permearam as cúpulas: o de desenvolvimento sustentável, consolidado na ECO-92; e o de direitos humanos, discutido na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena. Esta conferência teve um papel de destaque, pois reafirmou a defesa dos direitos humanos como um imperativo para todos os Estados e favoreceu a criação posterior de

outros direitos humanos, como o direito à moradia, estabelecido na Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, em 1996.

A Habitat II se insere no período pós-Guerra Fria e na chamada década das conferências sociais. O contexto em que ocorre a conferência sobre assentamentos humanos é primordial para entender por que a questão da habitação ganha tratamento internacional. A ampliação do que se entendia como temas a serem tratados na esfera internacional propiciou a introdução da temática dos assentamentos humanos nas discussões no âmbito das Nações Unidas.

Outro fator também relevante que favoreceu a inserção dessa temática na arena internacional foi o intenso processo de urbanização e suas consequências para saúde, moradia, empregabilidade e dignidade de vida da população das cidades, principalmente dos países menos desenvolvidos. Como afirmou o secretário da Habitat II, Wally N'Dow, “Nenhuma guerra mata tanto!”¹⁰.

O tratamento de questões intrinsecamente relacionadas com o ambiente urbano naturalmente retomou muitos pontos que haviam sido tratados nas conferências anteriores, uma vez que temas como direitos humanos, papel da mulher e meio ambiente encontram-se explícitos no espaço urbano. É nas cidades que os problemas (e as soluções) são mais facilmente visualizados e, assim, a Habitat II retomou as temáticas abordadas nas conferências anteriores de maneira a contextualizá-las no ambiente urbano.

Portanto, a última conferência das Nações Unidas da década de 1990 congregou, em maior ou menor escala, todos os temas tratados nas conferências anteriores. A Habitat II apresentou uma síntese dos problemas, mas também das possíveis soluções, com os quais tanto as sociedades nacionais quanto a internacional precisavam encontrar formas de lidar.

O pioneirismo da Habitat II não se refere somente à afirmação da temática dos assentamentos humanos como tema da agenda internacional, mas abrange ainda a participação de novos atores nas discussões oficiais.

O sucesso da implementação dos programas traçados na conferência dependia da cooperação com os atores nacionais responsáveis por aplicar os planos de ação, como explicita Machado Filho:

¹⁰ Folha de S. Paulo, edição de 4/2/1996, In: ALVES, 2001, p. 247,

Considerando-se a tônica dos debates nessas conferências, num enfoque simultaneamente global e local, percebe-se que as estratégias nelas esboçadas para a solução dos problemas pautam-se na combinação de uma cooperação descentralizada e uma ação localizada. Para a promoção da paz, do desenvolvimento e dos direitos humanos em todo o mundo, é necessário implementar programas e políticas que mobilizem ao mesmo tempo recursos e instituições locais, nacionais, regionais, internacionais e transnacionais (1998, p. 94).

Dessa forma, a fim de garantir a implementação das ações acordadas em Istambul, atores nacionais, em especial governos locais, organizações da sociedade civil organizada e a academia foram convidados a participar oficialmente da conferência.

A participação oficial de governos locais, juntamente com ONGs e outros atores não governamentais, em uma cúpula das Nações Unidas era algo que não havia ocorrido em nenhuma das conferências anteriores, portanto, trata-se de um fato relevante para a representação internacional desses atores e suas demandas e para o funcionamento de uma conferência mundial. Nas cúpulas anteriores, ocorreu forte movimentação da sociedade civil organizada¹¹; já em 1992, as ONGs estavam presentes em grande número no Rio de Janeiro, no entanto não puderam participar da conferência oficial e ficaram relegadas aos fóruns paralelos.

A Conferência de Istambul, realizada 20 anos depois da sua antecessora, significou a retomada da discussão em torno da questão urbana, mas a partir de uma nova perspectiva sobre a problemática, tendo em vista as mutações do contexto internacional e das condições dos assentamentos humanos. A temática dos assentamentos humanos passou, portanto, a ser um tema global, mas com claras implicações locais, logo, a sua discussão em uma cúpula mundial demandava não somente a participação dos governos nacionais, mas também dos locais.

3.2 As recomendações da ONU

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos foi convocada pela Assembleia Geral por meio da Resolução 47/180, em 22 de dezembro

¹¹ Para mais informações sobre a participação da sociedade civil organizada nas conferências das Nações Unidas da década de 1990, ver LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. A Participação da Sociedade Civil Organizada na Formulação da Política Externa Brasileira: as conferências sociais da ONU na década de 1990. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília, 2009.

de 1992, para ocorrer em Istambul (Turquia), no período de 3 a 14 de junho de 1996. Essa resolução estabeleceu a possibilidade da participação oficial, tanto nas reuniões de preparação quanto na conferência propriamente dita, de observadores não governamentais, contanto que obedecessem aos mesmos critérios dos observadores não governamentais na Assembleia Geral, ou seja, com direito a voz, mas sem direito de voto¹². Dessa forma, a convocação da Habitat II já apresenta um diferencial em relação às outras conferências da década de 1990 e uma preocupação em incluir outros atores que não somente os Estados.

A resolução 49/109 do dia 28 de fevereiro de 1995 retomou a anterior e enfatizou em seu parágrafo 16 que a ONU “calls upon all States to encourage the broad-based participation of local authorities and all relevant actors [...]”¹³. Além disso, destaca-se na resolução a observação do secretário-geral das Nações Unidas de que a conferência deveria ser uma *City Summit*.

A mesma resolução que convocou a Conferência sobre Assentamento Humanos criou um Comitê Preparatório (Prepcom), composto de representantes de todos os Estados-membros participantes da conferência, das agências e dos órgãos intergovernamentais da ONU, como observadores, e das ONGs. Posteriormente, quando foi formado o G4, grupo de representação das organizações internacionais de governos locais, este passou a representar essas unidades nos Prepcom.

De acordo com a resolução 47/180, para além das reuniões do Comitê Preparatório geral, organizado pelas Nações Unidas, os países deveriam criar um comitê preparatório nacional, a fim de balizar as demandas internas de diversos setores concernentes à questão dos assentamentos humanos, com o intuito de produzir um processo de tomada de decisão mais amplo, representativo e democrático.

Ao final da conferência, foram redigidos dois documentos importantes: a Declaração de Istambul e a Agenda Habitat. Neste último, foi recomendada a realização de uma sessão especial da Assembleia Geral a ser realizada após cinco anos (2001), para avaliar os trabalhos iniciados em Istambul e a implementação do plano de ação traçado em 1996, como fica evidenciado no parágrafo 218 do referido documento: “The General Assembly should consider holding a special session in the year 2001 for an

¹² UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly (AG 47/180). 22 december 1992.

¹³ UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly (AG 49/109). 28 february 1995.

overall review and appraisal of the implementation of the outcome of Habitat II and should consider further actions and initiatives.”¹⁴.

Para a revisão da Agenda Habitat e da sua implementação pelos Estados que participaram da conferência em Istambul, os Estados deveriam apresentar, em Nova York, na sede das Nações Unidas, onde aconteceria a revisão em 2001, relatórios nacionais com dados acerca dos assentamentos humanos, como poderá ser observado no capítulo IV. Assim, os Estados que assinaram a Agenda Habitat comprometeram-se a apresentar suas realidades nacionais para a comunidade internacional. E, como sugere Alves, os Estados “Legitimaram, portanto, não somente o tratamento internacional dos temas globais, mas também seu monitoramento pela ONU” (ALVES, 2001, p. 39).

3.3 O processo preparatório internacional para a Conferência e a participação dos governos locais

A resolução de convocação da Conferência de Istambul já havia aberto a possibilidade de participação de outros atores que não somente os Estados, mas, para tanto, era preciso saber como os atores participariam do processo de tomada de decisão. Logo, como foi também realizado nas conferências anteriores, foram estabelecidos os comitês preparatórios tanto internacionais quanto nacionais.

Nas reuniões preparatórias internas do secretariado que ocorreram no escritório do Habitat em Nairóbi, antes mesmo do primeiro Prepcom, foi destacada a importância da participação das autoridades locais na preparação para a conferência, a fim de garantir uma maior aplicabilidade para as resoluções:

[...] era impossível obter resultados práticos sem a mobilização e participação ativa dos prefeitos, das autoridades locais. São eles, e não os governos centrais de cada país, que mais conhecem a problemática da Conferência; e são responsáveis, perante a população pelo desenvolvimento local, sendo usualmente cobrados pela população que sabe onde eles moram. Deveríamos, portanto, encontrar mecanismos para envolvê-los na montagem da Conferência (WILHEIM, 1998, p. 24).

¹⁴ UNITED NATIONS. Habitat Agenda (A/CONF. 165/14). 7 agosto 1996.

Além da preocupação de incluir as autoridades locais, também foi encorajado o envolvimento de outros atores, como ONGs, sindicatos, empresas privadas e academia. A inclusão dos novos participantes em uma cúpula das Nações Unidas correspondia ao conceito de “participação e parceria”, que foi muito utilizado na cúpula de Istambul. Esse conceito refere-se à ampliação da participação de outros setores interessados na temática da conferência e no fortalecimento de parcerias com esses novos participantes.

Os governos locais e as outras organizações da sociedade civil puderam, então, tomar parte no processo preparatório para a conferência, uma vez que as Nações Unidas permitiram a participação desses atores nos comitês preparatórios internacionais e recomendaram a sua inclusão nos comitês preparatórios nacionais. Portanto, havia canais formais de atuação para que os interessados na temática pudessem estar presentes na condição de parceiros, a fim de apresentar suas demandas e propostas para as resoluções a serem discutidas em Istambul, fato inédito e importante, como já ressaltado anteriormente. A inclusão oficial desses atores significou uma alteração no padrão de funcionamento das Nações Unidas e de entendimento, por parte da comunidade internacional de Estados, de quais deveriam ser os atores e os setores presentes na arena internacional, ao menos no que se refere à temática urbana.

Havia, por parte do secretariado da conferência, responsável pela sua preparação, a convicção de que a participação dos governos locais era essencial para o sucesso em Istambul. O secretário-adjunto da Conferência, Jorge Wilhelm não era um funcionário das Nações Unidas e nem parte de corpo diplomático, mas sim arquiteto. E como tal possuía uma visão mais abrangente de como a cúpula deveria ser constituída, e com o apoio do secretário da Habitat II, Wally N'Dow, e do secretário-geral da ONU, Boutous Boutrous-Ghali, reforçou a importância da participação dos governos locais em Istambul. Wilhelm é ítalo-brasileiro, e durante todo seu trabalho na construção da Conferência, assim como também durante sua realização, teve a preocupação de incluir o Brasil, e os governos locais brasileiros, no debate.

Logo, era necessário convocar os representantes das organizações internacionais que representavam essas instâncias políticas, a fim de articulá-las internacionalmente para a conferência. O secretariado realizou uma reunião em Paris com dirigentes da *International Union of Local Authorities* (IULA), da *United Towns Organizations* (UTO) e da Associação de Metrôpoles (Metropolis)¹⁵. A esta reunião não compareceu

¹⁵ Estas organizações formariam mais tarde, em 2004, a organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que atualmente reúne o maior número de governos locais, em que 127 países estão

nenhum representante da *Summit of Great Cities*, organização também relevante internacionalmente para a questão. Essas eram as organizações internacionais que reuniam os governos locais e coordenavam, na comunidade internacional, os interesses desses atores. Portanto, é possível considerar que representavam os interesses das localidades que apoiavam, o que de alguma maneira facilitava o trabalho do secretariado da conferência de agrupar as demandas dessas unidades políticas. O grupo dos representantes de organizações internacionais de autoridades locais (G4) foi, posteriormente, expandido a fim de agregar outras organizações não presentes em sua formação inicial e passou, assim, a ser denominado de G4+ (WILHEIM, 1998, p. 237).

Como resultado da reunião em Paris, ficou estabelecido que o G4 deveria organizar, em conjunto com o secretariado da conferência, uma “operação autoridades locais”, a fim de estabelecer uma estratégia de comum acordo (WILHEIM, 1998). Desse modo, os governos locais, por meio de suas representações internacionais, foram convidados oficialmente a participar de uma conferência liderada pelas Nações Unidas, fato inédito até então.

Em 1995, foi realizada em Lisboa reunião entre o G4 e o secretariado da conferência que culminou com um protocolo que determinava como deveria ser a participação das organizações representativas dos governos locais em Istambul. Orientava as ações do secretariado o pensamento de que a presença dos governos locais poderia retirar o caráter pouco prático das declarações finais da conferência e significar a implementação dos planos de ação, como fica evidente:

[...] a integração das autoridades locais no sistema ONU era um dos produtos da Conferência que pretendíamos obter; e a sua participação em toda a montagem do evento poderia fornecer-nos informações úteis para ancorar os documentos básicos em realidades locais, fugindo das declarações retóricas (WILHEIM, 1998, p. 162).

É preciso considerar que a negociação de um acordo assinado em uma conferência de caráter mundial, como foi a Habitat II, acontece substancialmente nas reuniões preparatórias, uma vez que, em grande medida, os temas a serem tratados são delicados e de difícil consenso e que uma declaração conjunta leva tempo para ser redigida. Sendo assim, é importante observar como se deram as negociações nas reuniões preparatórias para compreender o documento final da conferência e para

entender como se deu a participação dos governos locais, especialmente os brasileiros, nessas negociações.

3.3.1 Comitê Preparatório Internacional (Prepcom)

Esta seção trata das reuniões do Prepcom que ocorreram como preparação para a Habitat II e de como se deram a inclusão e a participação dos governos locais nesses espaços. A proposta do secretariado da conferência de inserir esses atores na discussão não foi facilmente aceita pelos representantes dos Estados-membros da ONU, o que acarretou tensão entre os dois lados, evidente entre o primeiro e o segundo Prepcom.

O Comitê Internacional realizou três sessões substantivas entre 1994 e 1996, respectivamente em Genebra, Nairóbi e Nova York e uma anterior, em março de 1993, apenas de caráter organizacional, na sede da ONU, em Nova York.

A primeira reunião, Prepcom I, aconteceu em Genebra, Suíça, no período de 11 a 22 de abril de 1994 e foi marcada pelo desejo expresso dos delegados de desenhar um plano de ação global que deveria ser apresentado em uma declaração conjunta de todos os Estados-membros participantes da conferência. Em Genebra, os delegados estabeleceram quais deveriam ser os objetivos em Istambul: alertar a comunidade internacional sobre os problemas relacionados aos assentamentos humanos e criar condições para que os ambientes onde os indivíduos, em especial os grupos mais vulneráveis e as mulheres, vivem e trabalham sejam melhorados e pensados de maneira sustentável. Para além das questões políticas e dos objetivos da conferência, foram discutidas, também, questões sobre sua organização e seu financiamento (MACHADO FILHO, 1998).

A reunião em Genebra deveria desenhar e negociar o formato da conferência e como se daria o próprio processo negociador a ser desenvolvido entre os países nas reuniões seguintes do comitê. Os governos locais, dos poucos que comparecerem, foram classificados, ainda para este encontro, com o mesmo *status* das ONGs. O secretário-geral adjunto da conferência destaca que:

Nessa reunião, os prefeitos, se presentes, somente teriam acesso às galerias; e as associações internacionais que os representavam continuavam sendo consideradas... organizações não governamentais, embora representando

personagens de considerável peso no mundo político e governamental de cada país (WILHEIM, 1998, p. 42).

Na primeira reunião do comitê em Genebra, pairava certo receio da participação desses outros atores e, segundo o secretário adjunto da conferência, Jorge Wilhelm, a resistência às inovações propostas para a conferência era mais enfática por parte de seis países: Índia, Irã, China, Filipinas, México e Brasil.

Acordou-se que os governos centrais constituiriam as delegações oficiais. Porém, deveriam criar comitês nacionais com os atores considerados importantes para o sucesso da conferência, como ONGs, fundações, pesquisadores, sindicatos, parlamentares e governos locais.

O Brasil defendeu uma posição cautelosa em relação à inclusão de novos atores. A posição conservadora do país foi creditada por Wilhelm (1998) a uma questão de percepção dos representantes brasileiros em Genebra, que foi alterada quando da mudança da coordenação da delegação. Assim, na Prepcom II, a delegação brasileira, sob a chefia do embaixador Holanda Cavalcanti, apresentou uma nova perspectiva para a conferência em que reconhecia a relevância da participação dos parceiros.

Sobre a composição das delegações nacionais, a Prepcom I definiu que:

[...] os governos nacionais, sem prejuízo de sua soberania no que tange a essa composição, poderiam encorajar o envolvimento e apoio, sempre que possível, da participação governamental a todos os níveis [o que incluiria o temido nível local...], assim como a participação de grupos comunitários e organizações não governamentais nas delegações (WILHEIM, 1998, p. 55).

A negociação para a inclusão de novos atores no processo decisório não foi pacífica. Ocorreram posições contrárias à participação desses atores nas discussões preparatórias internacionais e nacionais. O âmbito local era “temido” por parte expressiva das delegações nacionais.

No caso do Brasil, o temor em aceitar a participação ativa dos governos locais pode ser fruto do receio de encontrar oposição interna motivada por questões políticas que poderiam atrapalhar os trabalhos de negociação e ainda prejudicar a imagem do país perante a comunidade internacional. Como poderá ser observado posteriormente, em Istambul, chegaram a ocorrer atritos entre a delegação oficial brasileira e alguns prefeitos filiados a partidos políticos oposicionistas.

É importante ressaltar que os governos locais são constituídos por personalidades políticas nacionais que podem compor uma oposição ao governo central

dentro da distribuição de poderes nacionais. Os governos locais envolvem forças políticas e, dessa forma, podem implicar confronto maior e mais complexo do aquele apresentado pelas ONGs ao governo central, o que esboça a preocupação dos Estados na inclusão desses atores nos fóruns internacionais.

A segunda reunião do Comitê Preparatório (Prepcom II) foi realizada em Nairóbi, Quênia, entre 24 de abril e 5 de maio de 1995, e reuniu representantes de 122 países (WILHEIM, 1998). Em Nairóbi, foram discutidas questões sobre a organização da conferência e da próxima reunião preparatória (Prepcom III) e foram realizados rascunhos de decisões a serem tomadas pela Assembleia Geral em sua 50ª edição (MACHADO FILHO, 1998), uma vez que as decisões adotadas no Prepcom II teriam que ser, segundo regras processuais da ONU, aprovadas pela Assembleia Geral.

O secretariado da conferência tinha como objetivos a serem alcançados no Prepcom II:

[...] a) fazer *aprovar a estrutura* proposta para a conferência, na qual se apresentava **uma inovação, a criação de um Comitê 2** cuja função seria ouvir em audiência os representantes dos parceiros (prefeitos, ONGs, empresas privadas, fundações, sindicatos parlamentares); b) fazer *alterar as regras processuais* para Habitat 2, de molde a **introduzir o direito de participação dos representantes das autoridades locais** (WILHEIM, 1999, p. 171, *grifo nosso*).

Os objetivos do secretariado para a segunda reunião do Comitê Preparatório eram ambiciosos e questionavam as lógicas de funcionamento e representatividade das Nações Unidas. A aprovação das propostas elaboradas em Nairóbi pela Assembleia Geral era crucial para a participação dos governos locais, que já estavam articulados e envolvidos com a conferência por meio do G4+ e dos comitês preparatórios nacionais. Ressalta-se que a maneira como se deu o processo de inclusão desses atores foi dinâmico, uma vez que já estavam articulados e informados dos preparativos para Istambul. A proposta do secretariado de incluir as autoridades locais na conferência, especialmente por meio do Comitê de Parceiros, apesar de ser muito ousada para alguns representantes nacionais, não era um devaneio, mas sim uma construção que havia sido elaborada em conjunto com os atores interessados, além de ter sido ensaiada nas conferências anteriores da década de 1990.

O secretariado propunha uma “categorização de parceiros” a fim de garantir maior autonomia por parte dos atores não tradicionais e que estariam presentes em

Istambul. Havia o interesse em diferenciar os governos locais das ONGs, a fim de valorizá-los. Desse modo, defendeu-se

[...] a inclusão, em categoria diferenciada, de um setor estatal que de modo algum podia ser considerado como mais um não governamental: as autoridades locais, os prefeitos, peças centrais nas discussões e na implementação dos temas centrais dessa Conferência” (WILHEIM, 1998, p. 65).

No Prepcom II, foram negociadas nove decisões que deveriam ser, ainda, aprovadas pela Assembleia Geral, seguindo os procedimentos padrões da ONU. Dentre as decisões, as que são relevantes para o presente trabalho são: a proposta de criação de dois comitês durante a conferência, em que o segundo seria composto pelos representantes dos “parceiros”, assim como a ocorrência de mesas-redondas temáticas paralelas que agregariam as opiniões desses atores; o estabelecimento de um segundo segmento de plenárias que poderia contar com o mais alto nível de representação; e a recomendação, de maneira inovadora, de um papel especial para os representantes de autoridades locais, ao introduzir a regra de número 61, a fim de permitir-lhes uma participação ativa, mas sem direito de voto, além de desenhar o relatório final (inicialmente intitulado de *Istambul Papers*) com contribuições e compromissos específicos dos atores parceiros e não somente dos Estados (WILHEIM, 1998).

A regra 61, aprovada pela Assembleia Geral e posteriormente reafirmada no Prepcom III, descreve a posição privilegiada dos representantes dos governos locais ao estabelecer que:

Representatives of local authorities, designated by accredited international associations of local authorities in consultation with national associations of local authorities, invited to the Conference may participate, without the right to vote, in the deliberations of the Conference, its Main Committees and, as appropriate, any other committee or working group, on questions within the scope of their activities. Every effort shall be made to make the representation of local authorities balanced in terms of region, size and type of local authorities¹⁶.

Em suma, foi em Nairóbi, no Prepcom II, que o secretariado da conferência conseguiu aprovar suas inovações com relação à participação dos governos locais e de outros parceiros, por meio do Comitê II, que será tratado adiante. Apenas após os esforços do Prepcom II é que os governos locais foram formalmente aceitos pelos

¹⁶ UNITED NATIONS. Rules of procedure of the preparatory committee (HS/C/PC.0S/2). 1 march 1999.

delegados nacionais presentes em Nairóbi para participarem da Habitat II, apesar da discussão ter sido iniciada a partir da convocação da conferência.

O Prepcom III aconteceu em Nova York, Estados Unidos, de 5 a 16 de fevereiro de 1996 e foi operacionalizado em dois grupos de trabalho: um, que deveria tratar da preparação para a conferência, e outro, que deveria trabalhar em cima do texto dos princípios e compromissos do Plano Global de Ação. O primeiro grupo iniciou as bases para o Comitê de Parcerias e para o Programa de Melhores Práticas Urbanas. Já a discussão do documento do plano global de ação tornou-se polêmica em alguns pontos, como em relação à participação de ONGs e de autoridade locais (MACHADO FILHO, 1998), mas especialmente em relação ao parágrafo referente ao direito à moradia.

Após a afirmação dos direitos humanos na Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, em 1993, foi iniciada uma discussão para introduzir o direito à moradia no documento final da Habitat II. Todavia havia forte resistência por parte da delegação dos Estados Unidos, juntamente com outras delegações, em aceitar o direito à moradia, uma vez que essas delegações temiam que seus países pudessem ser objeto de processos iniciados por pessoas sem moradia contra o Estado. Esta foi, portanto, uma questão controversa e que atrasou a redação dos esboços dos documentos finais, mas foi posteriormente resolvida com a qualificação do direito à moradia como progressivo.

Em Nova York, o secretariado da conferência enfrentou dificuldades em reafirmar a importância da participação das autoridades locais e que a Habitat II deveria ser construída a partir da ideia de uma conferência de parceiros. As negociações sobre essas questões, já iniciadas nas reuniões preparatórias anteriores, foram retomadas diante do receio, por parte de algumas delegações, de uma possível perda de poder dentro das Nações Unidas. Entretanto, apesar das resistências, o secretariado estava empenhado em aprovar as inovações, a “[...] Habitat 2 haveria de ser uma conferência de parceiros. A primeira. [...] estaríamos forçando a ONU a abrir-se, a fim de deixar de representar apenas os *governos* nacionais” (WILHEIM, 1998, p. 260).

Além disso, as mudanças tinham o aval do secretário-geral da ONU Boutros Boutros-Ghali. Em seu discurso de abertura dos trabalhos em Nova York, Boutros Boutros-Ghali apresentou uma visão positiva e favorável à incorporação desses novos atores na condição de parceiros, pois isso contribuiria para facilitar a aprovação das inovações propostas. E no discurso de encerramento do Prepcom III, o secretário-geral destacou que:

You have pioneered a ground-breaking rules change. It could set a new pattern in the way the international community does business. Under rule 61, all relevant partners, especially local authorities, will be able to present their views to Habitat II. This is an innovative measure. It has been endorsed by the General Assembly. It broadens the normal participation of Member States in United Nations meetings to include representatives from their own cities. It is timely and necessary in the context of your agenda¹⁷.

A partir da reunião do terceiro comitê preparatório para a Habitat II, foram tomadas oito decisões formais acerca da conferência de Istambul. São elas: a) a base de dados do catálogo de boas práticas a ser apresentado em Istambul; b) a divisão da conferência em dois comitês, sendo um deles responsável por ouvir os parceiros; c) a designação de *high level segment* para os três últimos dias da conferência, em que os chefes de Estado deveriam fazer seus pronunciamentos; d) o documento central (Agenda Habitat) da conferência deveria ser debatido em Istambul em três grupos consultivos, com base na divisão inicial em princípios, compromissos e planos de ação; e) os relatórios nacionais deveriam destacar os resultados de curto prazo, que seria até o ano 2000; f) o curto prazo também serviria de base para as agências da ONU; g) a ocorrência de uma reunião a mais do Bureau do Comitê Preparatório para discutir questões pendentes e a decisão mais relevante para o presente trabalho; h) as associações internacionais de autoridades locais poderiam participar oficialmente da conferência (WILHEIM, 1998).

É importante ressaltar que o processo preparatório para uma cúpula mundial não é linear, e sim tortuoso e complexo. Dessa forma, decisões tomadas em uma reunião podem voltar para a mesa de negociações em um momento posterior, demonstrando insegurança por parte daqueles que já haviam corroborado com tal deliberação. Portanto, uma vez que a questão da inserção dos governos locais na preparação e na própria conferência é controversa, ela é retomada nas rodadas seguintes, apesar de já ter sido acordada anteriormente. Tal questão não se esgota no processo preparatório, ainda que já acertada pela regra 61, e é retomada durante e depois da conferência, explicitando, assim, a difícil anuência por parte dos delegados nacionais. A presença ativa de unidades subnacionais no cenário internacional incomoda, pois estimula o

¹⁷ Discurso do secretário-geral das Nações Unidas na cerimônia de encerramento do Terceiro Comitê Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. A/CONF.165/PC.3/7. 29 de abril de 1996.

questionamento do papel da soberania nacional, tema caro aos Estados nacionais, fato ilustrado nas reuniões do Comitê Preparatório Internacional para a Habitat II.

Enfim, “O processo preparatório para o Habitat II apontou claramente a necessidade do enfrentamento das questões urbanas no plano global não mais por uma exclusiva e monolítica atuação do estado, mas mobilizando e estabelecendo cada vez mais parcerias” (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 16).

3.4 O processo preparatório nacional para a Conferência e a participação dos governos locais

3.4.1 Comitê Nacional

No Brasil, o Ministério das Relações Exteriores ficou responsável por organizar o processo de preparação para a conferência, que incluía a formação do Comitê Nacional, a realização de seminários temáticos e a redação do Relatório Nacional. Para além da coordenação do Itamaraty, foram organizados seminários temáticos e encontros não oficiais de representantes dos governos locais.

O comitê nacional para a Habitat II foi composto pelos seguintes órgãos e entidades: Ministério das Relações Exteriores (cujas divisões de temas sociais atuava como secretaria executiva do comitê); Ministério da Justiça; Ministério da Fazenda; Ministério da Agricultura, Abastecimento e Reforma Agrária; Ministério do Trabalho; Ministério da Saúde; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento e Orçamento; Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal; Secretaria de Assuntos estratégicos da Presidência da República; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Caixa Econômica Federal; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB); Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM); Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Habitação; Fórum Brasileiro de Reforma Urbana; Confederação Nacional das Associações de Moradores; Câmara Brasileira da Indústria da Construção; Instituto de Arquitetos do Brasil e Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. A Agência Brasileira de

Cooperação (ABC) funcionou como núcleo de apoio técnico. Autoridades políticas, como senadores, deputados (estaduais e federais), governadores e prefeitos, também estavam presentes nas reuniões do comitê na qualidade de observadores (BRASIL, 1996).

O Comitê Preparatório Nacional organizou quatro encontros. As reuniões ocorreram no Rio de Janeiro, em Brasília, em Salvador e em São Paulo. Sobre a composição e o clima das reuniões, Wilhelm escreveu: “A mobilização era grande e o público, de profissionais e ONGs, além de representantes de diversas prefeituras, reagia com entusiasmo” (1998, p. 181).

O Comitê reuniu-se para discutir as questões a serem debatidas em Istambul e para pensar na posição que o Brasil assumiria na conferência. Dessa forma, as decisões tomadas pelos integrantes do Comitê deveriam obter consenso, o que demonstra como foi complicado finalizar uma posição que fosse satisfatória para todos, mas também evidencia a tentativa de construção de uma posição que tivesse legitimidade e credibilidade por contar com um processo decisório amplo e participativo.

O governo brasileiro, e em especial o Itamaraty, demonstrou respeito às recomendações das Nações Unidas para a organização do Comitê Nacional, uma vez que inseriu no debate um grande número de representações não governamentais, ministérios, agências estatais e autoridades de diversos níveis governamentais, como parlamentares, governadores e prefeitos. Assim, o Comitê Nacional brasileiro para a Habitat II seguiu as recomendações da ONU de ampliação do diálogo na construção de uma posição oficial.

O Brasil vivia, na década de 1990, o crescimento exponencial de sua população urbana e, por conseguinte, dos problemas gerados pela falta de planejamento urbano, o que tornava o tema da conferência atual e urgente para a realidade brasileira. Por consequência, a mobilização nacional para a Habitat II foi grande e expandiu as discussões para além do Comitê Nacional. Ocorreram inúmeros eventos que trataram da questão dos assentamentos humanos com o propósito de preparar a conferência de Istambul.

Um evento importante foi a comemoração do Dia do Habitat, que ocorreu na cidade de Curitiba, em 2 de outubro de 1995. A solenidade deu-se por iniciativa tanto do secretariado da Conferência, em especial por Jorge Wilhelm, quanto pelo prefeito de Curitiba, Rafael Grecca, com o apoio do governador do Paraná, Jaime Lerner, demonstrando como determinados setores brasileiros estavam conectados com os

preparativos para a cúpula que ocorreria no ano seguinte. As comemorações do Dia do Habitat dinamizaram a preparação para a conferência que aconteceria posteriormente, além de dar maior projeção para o tema. As festividades contaram inclusive com a presença do presidente Fernando Henrique e do secretário-geral da Habitat II, Wally N'Dow. Dias antes da comemoração do Dia do Habitat, ocorreu, também, um seminário temático em Curitiba intitulado “Um lugar para viver” (WILHEIM, 1998, p. 215).

Aconteceu em Recife, em março de 1996, um encontro internacional sobre pobreza urbana, além de seminários extraoficiais em São Paulo, Londrina e outras cidades do país. A Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas organizou a Conferência Brasileira para a Habitat II no Rio de Janeiro, em março de 1996, com o tema “Assentamentos mais Humanos” (ALVES, 2001, p. 276). O Brasil, segundo Jorge Wilhelm (1998), foi o país que mais se mobilizou para a Habitat II.

3.4.2 Seminários temáticos oficiais nacionais

Aconteceram quatro seminários oficiais para discutir as propostas para Istambul, todos no ano de 1995. O primeiro ocorreu em março, em Belo Horizonte, e teve como tema “O Processo de Urbanização: diagnóstico global”. O segundo seminário temático ocorreu em maio, no Rio de Janeiro, e foi intitulado de “Habitação e Questão Fundiária”. O terceiro seminário ocorreu em junho, em Salvador, e teve como tema “Infraestrutura e meio ambiente urbano e rural”, e o último ocorreu em julho, em São Paulo, com o tema “Gestão e Financiamento do Desenvolvimento Urbano” (BRASIL, 1996).

Os seminários temáticos, assim como as reuniões oficiais do Comitê Preparatório, ofereceram as bases do relatório nacional que foi encaminhado pela delegação oficial brasileira para a Habitat II. Alguns prefeitos também se mobilizaram para ter uma presença mais ativa na capital turca. O prefeito do Rio de Janeiro, César Maia, convocou uma reunião de prefeitos latino-americanos para discutir participação dos municípios latino-americanos em Istambul (WILHEIM, 1998, p.181).

3.4.3 Elaboração do relatório nacional

Como recomendação das Nações Unidas, os países participantes da Habitat II deveriam promover um processo preparatório interno que congregasse as demandas de diversos setores da sociedade e que, a partir das reuniões do Comitê Preparatório, fosse redigido um relatório nacional com os dados do país acerca das condições de seus assentamentos humanos, bem como um plano de ação baseado nos dados do relatório. O Brasil apresentou um relatório nacional à ONU, mas não o plano de ação.

O documento apresentado em Istambul pela delegação brasileira foi redigido pela representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Marlene Fernandes, a partir das conclusões obtidas nas reuniões do comitê preparatório e nos seminários temáticos. Segundo Fernandes, em entrevista concedida, não houve tempo suficiente para a redação do plano de ação nacional, além do fato de que, ao enviar um plano de ação, o Brasil se comprometia a apresentar seus resultados na Habitat II+5¹⁸. As políticas públicas urbanas ainda eram uma área incipiente no Brasil e, dessa maneira, o país não tinha condições de assumir metas que pudessem ser cobradas cinco anos mais tarde.

Posteriormente, em 2003, no documento Agenda Habitat para Municípios Brasileiros, a redatora do relatório nacional reforçou a importância de um plano de ação e de seu seguimento pelo país:

O fato de o Plano Nacional de Ação, conforme recomendado pelas Nações Unidas, não ter sido incluído no Relatório Nacional Brasileiro, apresentado por ocasião da Conferência Habitat II, não exime o governo de tomar as medidas cabíveis e necessárias para assegurar o cumprimento dos compromissos assumidos em nome do Brasil (FERNANDES, 2003, p. 189).

Uma das propostas do relatório nacional era em favor da descentralização das políticas habitacionais, como propunha as Nações Unidas no processo internacional de preparação para Istambul. Isto é, a redução da centralização das decisões na alocação de recursos e que favorece o fortalecimento dos estados e municípios na execução da política habitacional. É posto que “O importante é reconhecer que se procura consolidar, em nível operacional, as tendências de descentralização, democratização e maior controle social sobre os investimentos habitacionais” (BRASIL, 1996, p. 36).

¹⁸ Ver entrevista, apêndice C.

Ainda acerca da descentralização das decisões políticas e do fortalecimento dos governos locais, o relatório apresenta a seguinte observação:

A cooperação intergovernamental é imprescindível para o enfrentamento efetivo dos desafios urbanos. Não obstante, o dispositivo constitucional que trata da matéria ainda não foi regulamentado. De qualquer forma, o Governo Federal e os Estados têm uma responsabilidade irrecusável de cooperação com os Governos locais no sentido de melhorar sua capacidade de gestão urbana, retomando uma política de capacitação e assistência municipal que foi bastante intensa no passado (BRASIL, 1996, p. 65).

Na conclusão do relatório, o país se compromete a melhorar as condições de moradia da população brasileira no prazo de cinco anos, período estipulado pelas Nações Unidas para realizar um novo encontro (Habitat II+5).

3.4.4 Delegação brasileira para a Habitat II

Os chefes da delegação eram o embaixador Geraldo Holanda Cavalcante e a primeira-dama Ruth Cardoso. A delegação brasileira era composta por 180 membros, a maior delegação após a do país hospedeiro da conferência (WHILEIM, 1998, p. 310), fato que demonstra a forte mobilização que a Habitat II teve no Brasil.

A delegação brasileira seguiu as recomendações das Nações Unidas com respeito à constituição de um processo interno de preparação mais amplo, que abrangesse os parceiros, como Wilhelm descreve:

A delegação brasileira havia seguido os padrões de composição que almejávamos: além dos delegados funcionalmente “chapa branca”, havia muitos ligados a instituições de ensino e pesquisa, representantes de ONGs diversas, alguns prefeitos e representantes de municípios. À semelhança de outras delegações, a condução e representação oficial estava restrita a pessoas do Ministério de Relações Exteriores e seus auxiliares diretos” (1998, p. 311).

Havia, portanto, na delegação brasileira, acadêmicos, religiosos (CNBB), representantes de ONGs e, o mais relevante para o presente trabalho, as autoridades locais. Mário Covas (PSDB), governador de São Paulo, estava presente em Istambul (WILHEIM, 1998, p. 316), assim como os prefeitos Rafael Grecca (Curitiba/PR, PDT), César Maia (Rio de Janeiro/RJ, PFL), David Capistrano (Santos/SP, PT), Lídice da

Matta (Salvador/BA, PSDB), Tarso Genro (Porto Alegre/RS, PT), José de Filippi Jr. (Diadema/SP, PT), Ronaldo Lessa (Maceió/AL, PSB), Antonio Elbano Cambraia (Fortaleza/CE, PMDB), José Humberto Barradas (Jaboatão dos Guararapes/PE, PHS) e Luiz Francisco Barbosa (Sapucaia do Sul/RS, PTB). Municípios que enviaram outros representantes que não o prefeito: Brasília/DF (Nazareno Affonso, secretário de Transportes), Belo Horizonte/MG (Paulo Roberto Bretas, secretário de Assuntos Extraordinários), Florianópolis/SC (Afrânio Boppré, vice-prefeito), Maracanaú/CE (Maria Elizabeth Lapa, primeira-dama), Betim/MG (José Estanislau Vilela, secretário de governo) e Chá Preto/ AL¹⁹.

A delegação do Rio de Janeiro era a maior, com 11 membros, liderada pelo prefeito César Maia, seguida da de Curitiba e da de São Paulo com seis representantes cada uma. A única região brasileira que não enviou nenhuma autoridade local foi a região Norte, e a região Centro-Oeste teve apenas o representante de Brasília presente em Istambul²⁰.

Os governos locais brasileiros, quando não presentes, foram representados por duas organizações: a ABM e o IBAM. A atuação da ABM, ainda que importante, se restringiu a determinados temas, não apresentando grande destaque nas discussões. Já o IBAM, associação civil sem fins lucrativos e reconhecida pelo governo federal como de interesse público, pode ser considerada uma representante dos interesses dos governos locais. A missão do IBAM é promover o desenvolvimento institucional do município como esfera autônoma de governo, fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento local, objetivando uma sociedade democrática e a valorização da cidadania. Essa associação teve relevante papel ao representar os interesses dos governos locais brasileiros na Habitat II, vide, por exemplo, a redação do relatório nacional feita pela sua coordenadora, Marlene Fernandes²¹.

3.5 A Conferência Habitat II

¹⁹ Folha de S. Paulo. Os Brasileiros. 31/05/1996.

²⁰ Folha de S. Paulo. Rio leva mais delegados à Habitat. 01/06/1996

²¹ Ver entrevista, apêndice C.

Para além das reuniões das delegações oficiais, foi realizada uma série de trabalhos paralelos que se tornaram importantes para a conferência como um todo, além de terem sido contabilizados como eventos oficiais. Entre os trabalhos, é especialmente relevante a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, que aconteceu dias antes da abertura oficial.

A Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais foi um exemplo de organização dos parceiros, já que agregou um grande número de participantes, com destaque para a coordenação dos governos locais em torno do G4:

O G4+ tinha conseguido reunir mais de quinhentas autoridades locais de primeiro escalão; nunca haviam visto tantos prefeitos em uma reunião internacional. Além dos prefeitos do Rio de Janeiro (César Maia) e de Porto Alegre (Tarso Genro), estavam prefeitos das mais importantes cidades européias e inúmeros alcaides africanos, asiáticos e latino-americanos. (WILHEIM, 1998, p. 301).

A Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais foi pensada, assim como os outros foros paralelos aos das negociações interestatais, pela própria ONU, em conjunto com o G4, dado que explicita e reforça a importância dada pela organização ao diálogo com os novos representantes. Essa assembleia foi significativa para marcar o reconhecimento, por parte das Nações Unidas e, por conseguinte, de seus membros, ainda que com algumas ressalvas, da importância de englobar os governos locais na discussão da problemática dos assentamentos humanos em esfera internacional, como destaca Alves:

Essas decisões formais e oficiais da Habitat II, objeto de controvérsias surpreendentemente pequenas pelo que representavam em matéria de inovação, constituíram uma abertura inédita das Nações Unidas aos “outros atores”, não-estatais, dos sistemas nacionais e internacional, na área social. Sua “ousadia” torna-se tanto mais evidente ao se recordar que, na Conferência de Viena de 1993 sobre direitos humanos, as ONGs e demais delegações não-oficiais não puderam sequer estar presentes como ouvintes nas deliberações do Comitê de Redação (2001, p. 255).

Os governos locais, reunidos na Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, apresentaram uma declaração final com as propostas do grupo, a fim de contribuir com a redação do documento final da conferência e assinalar as reivindicações desses atores. A declaração reitera a ideia de fortalecimento dos governos locais por meio de políticas de descentralização, assim como da cooperação entre diversos parceiros:

strengthen direct cooperation between our local authorities, with the support of the national, regional and international associations of local authorities, in order to encourage meetings between peoples, exchanges of experience and the development of partnerships between local actors. Such cooperation will also help us to build a local vision of the challenges of the future and to draw up appropriate strategies of action, in a constructive dialogue with the States, the international community, the private sector, non-governmental organisations and the other partners of civil society (UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS [Habitat II] - WORLD ASSEMBLY OF CITIES AND LOCAL AUTHORITIES. Final Declaration, 1996).

Para além dos comitês preparatórios internacionais e nacionais e da Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, os governos locais obtiveram voz ativa na própria conferência por meio do Comitê de Parcerias, ou Comitê II (o Comitê I era formado por representantes nacionais dos Estados). O Comitê de Parcerias era composto por autoridades locais e ONGs, entre outros órgãos, que se reuniram e puderam formular e apresentar recomendações para compor os relatórios oficiais resultantes da conferência oficial.

A participação dos governos locais e das ONGs no Comitê II não ocorreu sem o questionamento por parte desses atores sobre as reais intenções das Nações Unidas de incorporá-los ao debate. Eles chegaram a acreditar que talvez fosse mais produtivo manter uma participação marginal, como nas conferências anteriores, mas que fosse mais autônoma. Como sugere Wilhelm, eles:

[...] sentiam-se mais seguras debatendo “entre iguais” do que enfrentando outros níveis de governo em debate e deliberações abertas. Para todos eles, ONGs e prefeitos, o salto qualitativo que propúnhamos, embora ardentemente desejado, era também temido! (1998, p. 48).

Para compor as propostas apresentadas pelo Comitê II, foram agrupadas as demandas apresentadas por diversos atores que se reuniram em Istambul semanas antes da abertura oficial da Habitat II. Devido à ampliação e à diversificação dos participantes, caracterizados pelo Comitê de Parcerias, a conferência chegou a ser chamada por alguns meios de comunicação como a Conferência das Parcerias (MACHADO FILHO, 1998, p. 145).

Os novos atores estavam presentes nos eventos paralelos, nas reuniões das delegações oficiais, como na Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, e no painel de melhores práticas, mas o maior destaque foi o Comitê II, ou Comitê de

Parceiros. Estes participantes, prefeitos, ONGs, entre outros, tinham contato direto com os representantes oficiais do Comitê I, uma vez que o local onde ocorreram as negociações era próximo (WILHEIM, 1998). Dessa forma, em Istambul, foi observada uma dinâmica diferente das conferências anteriores, em que os fóruns paralelos ficavam geograficamente distantes, e havia uma maior interação entre os diferentes atores que lá estavam dispostos a debater a problemática dos assentamentos humanos.

Em 1996, a ONU contava com 180 países-membros. Destes, 168 estavam representados por suas delegações em Istambul, um número inédito em uma conferência da organização. A Habitat II não foi designada como uma conferência de cúpula, isto é, a que os chefes de Estado deveriam comparecer, entretanto 25 deles haviam confirmado presença (WILHEIM, 1998, p. 318).

No discurso de abertura da conferência, o secretário-geral das Nações Unidas Boutros Boutros-Ghali enfatizou as inovações que Istambul trazia, como Wilhelm indicou:

As inovações de Habitat 2 estão aqui para ficar. Elas representam uma virada (*turning point*) na trajetória da ONU. As autoridades locais são bem-vindas e representarão a garantia de implementação das decisões aqui tomadas. O espírito de Istambul é o espírito das parcerias e da solidariedade (WILHEIM, 1998, p. 307).

Uma parte importante da conferência foi a premiação e a exposição de boas práticas (*best practice*), em que cidades do mundo inteiro tiveram a oportunidade de apresentar e compartilhar experiências bem-sucedidas de soluções urbanas. O Brasil apresentou 18 projetos municipais, selecionados pelo Ministério do Planejamento. Destes, sete eram de prefeituras do PT e apenas um foi selecionado pela comissão das Nações Unidas como uma das 12 melhores práticas do mundo, que foi o projeto de urbanização de favelas por meio de mutirões da prefeitura de Fortaleza, governada pelo PMDB.

Há um componente político e partidário na presença de alguns prefeitos brasileiros em Istambul. Por exemplo, dos presentes, três eram do PT, que apresentou uma visão municipalista e teve sete projetos de boas práticas aceitos para serem apresentados na conferência, entre o total dos 18 projetos brasileiros. A presença dos prefeitos brasileiros em Istambul também foi noticiada no Brasil como uma maneira de ganhar projeção para as eleições municipais que ocorreriam em outubro do mesmo ano, como reconheceu o prefeito de Santos, David Capistrano Filho: “A exposição desses

projetos ajuda o PT na campanha eleitoral. Mas, mais importante do que isso, vai permitir que tais projetos tenham continuidade mesmo sob o comando de prefeitos de outros partidos”²².

A presença em Istambul de prefeitos de cidades de grande relevo, como Rio de Janeiro, Curitiba e Porto Alegre, tornou possível que eles tivessem certo destaque na conferência. Entretanto, alguns prefeitos apontaram falhas na coordenação por parte do Itamaraty, alegando que não houve organização para agrupar os prefeitos e seus interesses, como apontou o prefeito do Rio de Janeiro, César Maia: “Nunca fui procurado por ninguém de Brasília. Ninguém se preocupou em articular os prefeitos”²³. Já o prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, declarou que foi comunicado que fazia parte da delegação oficial após já estar há seis dias em Istambul.

Na cerimônia de abertura da conferência, o embaixador Holanda Cavalcanti, chefe da delegação brasileira, havia reforçado em seu discurso a maneira democrática como havia sido elaborado o relatório nacional que o país apresentou, o que deixou alguns parlamentares e prefeitos petistas incomodados. Estes discordavam da visão do embaixador e afirmaram que o processo preparatório havia pecado por não ser realmente democrático. Como forma de protesto, apresentaram uma carta para os chefes da delegação, assinalando que o relatório nacional havia sido redigido de forma centralizada²⁴ e demandando que o governo “interfira de forma consistente no resgate da cidadania excluída e na elaboração de políticas estratégicas de humanização e democratização das cidades”²⁵. A carta-protesto foi escrita por Tarso Genro, que declarou que tal ato era necessário para “acabar com a posição dúbia do governo nas discussões da Habitat 2”, e declarou ainda que “o governo não tem posição firme sobre temas fundamentais, como as políticas municipais e o aumento da exclusão social em uma economia globalizada”²⁶.

O conflito entre alguns prefeitos, particularmente os do PT, e a delegação oficial coordenada pelo Itamaraty não deixa de ter aspectos político-partidários, uma vez que aqueles apresentariam a maior parte dos projetos de boas práticas. Além disso, o ano de 1996 seria ano de eleições municipais no país e o governo federal era do PSDB, partido adversário do PT. A presença dessas divergências sugere que a preparação da posição

²² Jornal do Brasil. Encontro provoca ciúme entre prefeitos. 12/05/1996.

²³ Folha de S. Paulo. Turquia recebe críticas, prefeitos reclamam e Taiwan pede liberdade. 04/06/1996.

²⁴ Jornal do Brasil. Fora do Plenário. 05/06/1996.

²⁵ O Estado de São Paulo. Comitiva brasileira racha no 1º dia da Habitat. 04/06/1996.

²⁶ O Estado de São Paulo. Comitiva brasileira racha no 1º dia da Habitat. 04/06/1996.

oficial brasileira, ainda que ampliada, não foi suficientemente inclusiva. Contudo, apesar das divergências, vale ressaltar que esses atores estiveram presentes na conferência e foram, em certa medida, ouvidos e chamados a negociar os documentos finais da conferência.

Durante a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, o secretário da Habitat II, Wally N'Dow, assinou junto com o prefeito do Rio de Janeiro, César Maia, a abertura do escritório regional do Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (Habitat) no Rio de Janeiro. O escritório foi o primeiro aberto em outra localidade além de Nairóbi e é responsável por lidar com a América Latina e Caribe (ALVES, 2001, p. 276). A escolha de uma cidade brasileira para sediar um escritório do Centro Habitat, o único até aquele momento além de Nairóbi, demonstra a relevância que o Brasil adquiriu na questão.

Vale observar que a conferência englobou todo o processo de preparação anterior a sua realização e não somente os dias em que os delegados se reuniram em Istambul. A mobilização que a Habitat II provocou é fruto do trabalho de todos os envolvidos na sua construção, mas também evidencia a pertinência e urgência da questão dos assentamentos humanos. Portanto, todas as atividades realizadas para a sua preparação são importantes para entender o que aconteceu em Istambul e como a participação dos governos locais foi sendo incorporada e afirmada ao longo do período de preparação.

As demandas dos governos locais brasileiros foram sendo gradativamente apresentadas nas reuniões do comitê preparatório, em que estavam representados pelo Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Ao longo dos dois anos de preparação para a conferência, algumas autoridades locais brasileiras ganharam maior destaque, seja por estarem à frente de importantes municípios ou estados do país, seja por terem uma visão mais ampla e internacionalizada da administração local, como foi, por exemplo, o caso do prefeito do Rio de Janeiro, César Maia, do governador Mário Covas e do prefeito de Curitiba, Rafael Grecca.

No Brasil, a distribuição dos recursos econômicos entre as unidades da federação é desigual. Há disparidade econômica muito grande entre os municípios, o que inevitavelmente acarreta percepções diferentes de atuação política. Enquanto alguns estados e municípios tiveram forte representação em Istambul, a maioria das unidades locais brasileiras não participou diretamente da preparação para a Habitat II.

3.5.1 Documentos finais da conferência

Ao final da conferência em Istambul, os chefes das delegações nacionais apresentaram dois importantes documentos, que englobaram as propostas do Comitê II: a Agenda Habitat e a Declaração de Istambul. O primeiro documento é extenso e serve como guia de ação para os países signatários das políticas sobre assentamentos humanos. A Declaração é um documento mais sucinto, de caráter político, e apresenta os principais argumentos contidos na Agenda.

O documento Agenda Habitat é dividido em quatro capítulos que totalizam 241 parágrafos. Os capítulos foram divididos da seguinte maneira: preâmbulo, objetivos e princípios, compromissos e plano de ação global: estratégias para implementação. Trata-se, portanto, de um texto extenso que envolve pontos conceituais e práticos, como os documentos traçados nas outras conferências das Nações Unidas.

Dois temas são centrais na Agenda: “Moradia adequada para todos” e “Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização”, e são essas duas temáticas que guiam os planos de ação traçados ao longo do documento em que o ser humano é o foco das políticas, como é evidenciado no segundo parágrafo:

The purpose of the second United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II) is to address two themes of equal global importance: “Adequate shelter for all” and “Sustainable human settlements development in an urbanizing world”. Human beings are at the centre of concerns for sustainable development, including adequate shelter for all and sustainable human settlements [...].

A Agenda Habitat, por ser o documento final da última conferência das Nações Unidas com temática social da década de 1990, retoma todos os documentos das outras conferências e reforça o princípio dos direitos humanos, como o direito à moradia, estabelecido pelo parágrafo 26 da Agenda Habitat como universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados. Esse documento é, portanto, uma síntese das discussões que nortearam o debate social da década de 1990, com ênfase, evidentemente, para os assentamentos humanos.

Nos parágrafos introdutórios da Agenda Habitat, especificamente no 21º, é reforçado o caráter de parcerias da conferência, e a problemática dos assentamentos humanos é colocada como uma questão que concerne a todos os níveis políticos e a toda a sociedade: “The Habitat Agenda is a global call to action at all levels”.

No documento, a questão dos assentamentos humanos é global e assume natureza multidimensional, portanto, para a implementação adequada dos planos de ação nela traçados, deve contar com a cooperação de diferentes atores, em especial dos governos locais: “A agenda Habitat dispõe que a sua efetiva implementação requer o fortalecimento das autoridades locais [...] capacitando-as para uma participação construtiva no processo de tomada de decisões e na execução dessas” (MACHADO FILHO, 1998, p. 143).

No parágrafo 33, destaca-se que “The formulation and implementation of strategies for human settlements development are primarily the responsibility of each country at the national and local levels within the legal framework of each country [...]”, evidenciando a visão dos delegados da importância do trabalho conjunto e do compartilhamento de responsabilidades entre os governos nacionais e os governos locais na busca de assentamentos humanos sustentáveis.

No parágrafo 56 do capítulo IV da Agenda, que diz respeito ao plano de ação, mais uma vez é reforçada a importância da participação das autoridades locais, assim como outros atores também locais:

While Habitat II is a conference of States and there is much that national Governments can do to enable local communities to solve problems, the actors who will determine success or failure in improving the human settlements condition are mostly found at the community level in the public, private and non-profit sectors. **It is they, local authorities and other interested parties, who are on the front line in achieving the goals of Habitat II.** Although the structural causes of problems have often to be dealt with at the national and sometimes the international level, **progress will depend to a large degree on local authorities**, civic engagement and the forging of partnerships at all levels of government with the private sector, the cooperative sector, non-governmental and community-based organizations, workers and employers and civil society at large. (*grifo nosso*).

A Agenda Habitat ainda reforça, no parágrafo 66, que é referente às ações recomendadas para os governos a ideia de descentralização política, a fim de proporcionar uma maior implementação dos planos de ação traçados no documento, evidenciando, novamente, a importância das autoridades locais na questão dos assentamentos humanos, “Governments should strive to decentralize shelter policies

and their administration to subnational and local levels within the national framework, whenever possible and appropriate”.

A ênfase na importância das autoridades locais para a implementação das políticas nos assentamentos humanos deriva do reconhecimento de que eles são a instância política mais próxima dos cidadãos, como é exposto no parágrafo 102: “The municipal level of government can be an effective partner in making human settlements viable, equitable and sustainable, since its level of administration is closest to the people. Governments must recognize the essential role of local authorities [...]”.

O documento ainda destaca a importância de mecanismos de cooperação internacional na construção de assentamentos humanos sustentáveis, uma modalidade que ganhou muito destaque e muita força enquanto prática de troca de experiências bem-sucedidas, as chamadas redes de cidades, que estão dentro do marco da paradiplomacia: “International cooperation, including city-to-city cooperation, is both necessary and mutually beneficial in promoting sustainable human settlements development” (parágrafo 108).

No parágrafo 198 da Agenda, destaca-se a cooperação internacional descentralizada, isto é, aquela realizada por governos locais, que também está dentro do marco da paradiplomacia,

[...] recognition of complementary forms of decentralized cooperation and relations between and among local authorities and of their participation in international cooperation within the legal framework of each country, as well as their contribution to the process of defining human settlements to encouraging Governments, as well as bilateral and multilateral aid agencies, should commit themselves to **encouraging cooperation between local authorities and to strengthening networks and associations of local authorities.** (*grifo nosso*).

Dessa forma, esse documento impõe um desafio interno para os países signatários, uma vez que propõe a ampliação das responsabilidades e possibilidades de atuação dos governos locais.

Para o Brasil, em que a Constituição Federal de 1988 estabelece que as políticas habitacionais são de responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, a descentralização dessas políticas não se trata de algo estranho. Porém, o documento também enfatiza outros aspectos, como a cooperação internacional entre cidades bem como o fortalecimento de redes e associações de governos locais. Essas questões não deixavam de representar um desafio para o país.

Durante as negociações da redação da Agenda Habitat, ocorreram duas questões polêmicas: o direito à moradia e o papel das mulheres. O primeiro seguia a lógica das conferências anteriores, em que alguns direitos humanos e sociais haviam sido reconhecidos nos documentos finais, como o direito de igualdade entre gêneros na Conferência do Cairo. Entretanto, os Estados Unidos argumentavam que defender o direito à moradia como universal poderia trazer problemas internos ao desencadear processos de pessoas requerendo moradias do Estado. Para amenizar o problema, mas não abandonar a ideia do direito à moradia, a questão foi trabalhada pela diplomata brasileira Marcela Nicodemos, que o tratou como um direito progressivo, sanando, assim, as ressalvas dos Estados Unidos e permitindo a inclusão do direito à moradia no texto final da Agenda Habitat (ALVES, 2001).

O segundo referiu-se à recusa de alguns países de consubstanciar a igualdade de gêneros, questão já debatida e acertada nas Conferências do Cairo e de Beijing. A fim de obter o consenso e a assinatura de todas as delegações, a linguagem utilizada nos parágrafos referentes aos direitos de igualdade das mulheres em relação aos homens foi amenizada. Dessa forma, apesar de alguns conflitos entre os delegados na redação da Agenda Habitat, ela foi redigida com consenso e assinada por todos os presentes.

A Declaração de Istambul é um documento político que resume os pontos principais da Agenda Habitat. Este documento representa o compromisso dos Estados presentes em Istambul para a melhoria das condições de vida nos assentamentos humanos, baseado nos preâmbulos “Moradia adequada para todos” e “Desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos em um mundo em processo de urbanização”, que guiaram os trabalhos durante a Conferência.

O parágrafo 12 da Declaração é uma reiteração dos pontos já destacados da Agenda Habitat referente aos governos locais e resume bem a ideia das autoridades locais, como os parceiros mais próximos das Nações Unidas na implementação dos planos de ação da Agenda Habitat. Destaca, ainda, a importância que o poder local tem na questão dos assentamentos urbanos:

Recognizing local authorities as our closest partners, and as essential, in the implementation of the Habitat Agenda, we must, within the legal framework of each country, promote decentralization through democratic local authorities and work to strengthen their financial and institutional capacities in accordance with the conditions of countries, while ensuring their transparency, accountability and responsiveness to the needs of people, which are key requirements for Governments at all levels. [...] Local action should be guided and stimulated through local programmes based on Agenda

21, the Habitat Agenda, or any other equivalent programme, as well as drawing upon the experience worldwide cooperation initiated in Istanbul by the World Assembly of Cities and Local Authorities, without prejudice to national policies, objectives, priorities and programmes. The enabling strategy includes a responsibility for Governments to implement special measures for members of disadvantaged and vulnerable groups when appropriate. (*grifo nosso*).

A Declaração de Istambul é um documento político, genérico e de fácil leitura, diferentemente da Agenda Habitat, que é mais extenso, técnico e complexo. A Declaração é importante porque é a afirmação do compromisso dos Estados em seguir a implementação do plano de ação da Agenda Habitat; é um pacto entre os governantes pela melhoria dos assentamentos humanos em todo mundo e, também, pelo fortalecimento dos governos locais.

3. 6 Conclusão do capítulo

A Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos foi um marco importante para a valorização da questão urbana, enquanto temática global, e dos governos locais, enquanto atores relevantes nas relações internacionais. Além disso, a conferência contribuiu para a reafirmação, por meio tanto da Agenda Habitat quanto da Declaração de Istambul, dos direitos humanos conquistados nas conferências anteriores e para a inclusão do direito progressivo à moradia.

A decisão de abrir canais formais de participação para novos representantes, de diferentes matrizes, é inovadora e explícita a dinâmica do contexto internacional pós-Guerra Fria. Nas conferências das Nações Unidas da década de 1990, anteriores à Habitat II, já estavam presentes atores não estatais, principalmente as ONGs, que tiveram uma atuação relevante na ECO-92. Entretanto, nas conferências anteriores, esses atores haviam ficado relegados a uma participação paralela, não oficial. Eles não haviam sido incluídos oficialmente nas negociações, restando-lhes um papel secundário e de contestação.

Grande parte das inovações presenciadas em Istambul foram propostas pelo secretário adjunto da conferência, Jorge Wilhelm, que idealizou o Comitê II sob o conceito de “participação e parceria”, essencial para garantir dinamismo às discussões, assim como a ideia de colocar geograficamente próximos o comitê dos delegados

oficiais e o dos parceiros. Durante a conferência, ocorreram diversos eventos paralelos, como a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, organizados sob a égide da ONU, e que foram considerados como oficiais. Suas deliberações foram encaminhadas para os delegados do Comitê I, que tentaram redigir um texto final que contemplasse todas as demandas.

O Brasil participou com a maior delegação após a do país hospedeiro. A conferência mobilizou vários atores governamentais e não governamentais, políticos e acadêmicos e teve ampla divulgação na mídia. Além disso, o fato de as eleições municipais ocorrerem naquele mesmo ano colaborou para dar mais visibilidade doméstica ao Habitat II.

Com a recomendação das Nações Unidas para a inclusão dos governos locais na preparação para a Conferência de Istambul, o Itamaraty absorveu uma demanda externa, a fim de garantir a sua credibilidade na organização e com seus pares. Dessa forma, “[...] diante do sistema ONU, o Itamaraty via nas pressões por participação, uma forma de conseguir legitimidade e credibilidade nas suas decisões” (LIMA, 2009, p. 44). Portanto, a inclusão dos novos atores no processo preparatório nacional e internacional tratava de garantir legitimidade e credibilidade às propostas apresentadas, além de expor o fortalecimento da democracia brasileira, que já proporcionava um ambiente político participativo.

Ampliar o processo de tomada de decisão e de negociação para uma conferência das Nações Unidas não é tarefa fácil, seja internacional ou nacional, uma vez que se busca o consenso para a redação de documentos finais. Assim, tanto o processo preparatório para a Habitat II internacional quanto o nacional foram demorados e complicados e, certamente, não conseguiram abarcar todas as demandas dos diversos setores interessados na questão. Entretanto, o esforço para incorporar novas vozes ao discurso e ao desenho dos planos de ação é louvável e responde a uma realidade mais complexa que aquela observada durante a Guerra Fria. As conferências das Nações Unidas da década de 1990 apontaram para a introdução de novas temáticas no cenário internacional, assim como para a introdução de novos atores capazes de lidar com essas questões que extrapolam as fronteiras tradicionais do Estado westfaliano e do sistema internacional anárquico.

A participação do país em todo o processo decisório da conferência também foi relevante para a introdução de novos interlocutores, de maneira oficial, em questões internacionais. Foi importante para a ampliação do processo de tomada de decisão em

política externa, já que o Itamaraty convidou diversos setores para dialogar, seguindo as recomendações das Nações Unidas, em especial as autoridades locais. Vale destacar que, ao ampliar o escopo de debate sobre a posição oficial brasileira, o Itamaraty e o governo brasileiro adquiriram maior legitimidade e credibilidade para o encaminhamento de suas propostas no contexto internacional.

CAPÍTULO IV - DESDOBRAMENTOS E CONSEQUÊNCIAS DA HABITAT II PARA AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS E PARA O BRASIL

Consideramos a implementação da Agenda Habitat parte integrante da luta global pela erradicação da pobreza.²⁷

4.0 Introdução

Este capítulo trata dos desdobramentos da Habitat II, em particular da sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de revisão da Habitat II, a Habitat II+5, que ocorreu em Nova York, cinco anos após a Conferência de Istambul, e dos Fóruns Urbanos Mundiais. Dessa maneira, neste capítulo, serão abordadas as consequências da Habitat II para as Relações Internacionais, de um modo mais geral, e para o Brasil, de maneira mais específica, com enfoque para o papel dos governos locais.

4.1 Habitat II+5: processo preparatório e participação dos governos locais

As conferências sociais das Nações Unidas da década de 1990 deveriam ser seguidas, após cinco anos, por sessões especiais da Assembleia Geral, a fim de balizar o que havia sido realizado após as conferências. Assim, foram realizadas sessões especiais da Assembleia Geral das Nações Unidas com o intuito de avaliar a implementação dos planos de ação traçados nas cúpulas mundiais.

A Habitat II+5 deveria discutir o que havia sido realizado pelos países-membros em relação aos assentamentos humanos nos anos que se seguiram à Cúpula de Istambul. Os representantes dos países deveriam, portanto, rever os planos de ação contidos na

²⁷ Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio. In: FERNANDES, 2003, p. 221.

Agenda Habitat e apresentar relatórios nacionais que indicassem os números referentes às ações nacionais levadas a cabo ao longo dos cinco anos.

Realizar uma reunião de revisão da Conferência de Istambul significava a valorização, por parte das Nações Unidas, do que havia sido alcançado em 1996 e a afirmação do compromisso assumido pelos países em seguir os planos de ação traçados na Agenda Habitat. Rever cinco anos depois quais ações haviam sido implementadas após a Habitat II representava não manter o discurso assumido pelos representantes em Istambul apenas nos documentos, mas sim medir e comparar resultados. Com isso, as Nações Unidas buscavam realizar um monitoramento do que havia sido acordado em Istambul e do que havia sido alcançado cinco anos depois.

A Habitat II+5 foi convocada pela resolução 53/180 da Assembleia Geral das Nações Unidas em 28 de janeiro de 1999. A resolução reforçou a preocupação em envolver os parceiros estabelecidos na Habitat II na preparação para sessão especial da Assembleia Geral, “the need for effective participation of local authorities, other Habitat Agenda partners and relevant actors of civil society [...]”²⁸. A resolução recomendava, portanto, a realização de um processo de preparação que incluísse os parceiros nas reuniões do Comitê Preparatório Internacional (Prepcom), do Comitê Nacional e, conseqüentemente, na redação do relatório nacional.

O processo preparatório tanto internacional quanto nacional para a sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de revisão da Habitat II foi mais breve e menos tortuoso do que aquele observado no capítulo anterior e, portanto, não mobilizou os recursos e o número de pessoas como havia sido nos anos anteriores a 1996.

O Comitê Preparatório Internacional realizou duas reuniões substantivas em Nairóbi, e o Comitê Nacional realizou cinco reuniões e um *workshop*, dos quais resultou o relatório nacional. As inovações alcançadas em Istambul foram importantes para a inclusão, praticamente automática, dos governos locais nas discussões preparatórias em 2001, o que tornou todo o processo mais rápido.

A primeira reunião do Comitê Preparatório Internacional (Prepcom I) ocorreu em Nairóbi entre os dias 8 e 12 de maio de 2000. Na reunião, os prefeitos presentes, assim como as organizações internacionais de governos locais, aprovaram a *World*

²⁸ UNITED NATIONS. Resolution Adopted by The General Assembly (A/53/608/Add.3). Special Session of The General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of Habitat Agenda (53/180). 28 January 1999.

Charter for Local Self-Government, com o apoio da *United Nations Advisory Committee of Local Authorities* (Unacla)²⁹. A Unacla foi criada em 2000 como o primeiro órgão (consultivo) de governos locais dentro da estrutura da ONU. O órgão tem como função facilitar o diálogo entre governos nacionais e autoridades locais na implementação da Agenda Habitat. A sua instituição decorreu do processo de inserção internacional dos governos locais provocado pela Agenda Habitat.

O *World Charter for Local Self-Government* é um documento que pretende fornecer subsídios para a prática da democracia local como condição essencial para a melhoria da qualidade de vida nos centros urbanos. Com esse documento, o centro Habitat e a Unacla desejavam ter o reconhecimento pela Assembleia Geral de uma convenção sobre descentralização, autonomia local e democracia participativa. O prefeito da cidade de Barcelona, Espanha, Joan Clos, também presidente da Unacla e da rede Metropolis, afirmou na reunião que:

The World Charter for Local Self-Government is an important step towards international recognition of the important role played by local authorities in the future of our cities. We need an internationally agreed framework to encourage decentralization and local democracy³⁰.

Nessa reunião, o prefeito de Barcelona ainda prometeu realizar a Segunda Assembleia de Cidades e Autoridades Locais na véspera da Habitat II+5, a fim de continuar o trabalho iniciado em Istambul.

No Brasil, o Comitê Nacional para a sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas de revisão da Habitat II foi convocado pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso por Decreto do dia 1º de dezembro de 2000. No decreto ficou estabelecido que o Comitê Nacional deveria ser presidido pelo secretário especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, mas que deveria ser composto por representantes do governo e da sociedade civil, designados pelo presidente. A Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU/PR) foi indicada para ser a secretaria executiva do comitê, e seu presidente poderia convidar, na qualidade de observadores, representantes de outros órgãos da administração federal, estadual e municipal, de entidades privadas e de organizações não governamentais.

²⁹ Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/categories.asp?catid=366>>. Acesso em: 17 março 2010.

³⁰ Disponível em: <<http://ww2.unhabitat.org/committee/chs14.htm>>. Acesso em: 31 janeiro 2011.

A composição do Comitê Nacional para a Habitat II+5 foi semelhante ao da Conferência de Istambul e incluiu representantes dos mesmos órgãos do Estado e da sociedade civil. Foi composto por representantes da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, da Assessoria da Presidência da República, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), da Caixa Econômica Federal, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Congresso Nacional, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU/USP), da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur), do Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), da Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) e do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FASE).

O Comitê Nacional realizou cinco reuniões para discutir a posição brasileira para a Habitat II+5 e redigir o relatório nacional, assim como organizou um *workshop* para reunir as contribuições e finalizar o documento que seria apresentado em Nova York (BRASIL, 2001, p.9).

O Comitê Nacional para a Habitat II havia sido coordenado pelo Ministério das Relações Exteriores, e o da Habitat II+5 foi dirigido pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República, criada em 1999. Tal mudança na coordenação do Comitê Nacional indica a relevância que a Presidência da República passou a conceder à questão. Além disso, pode ser entendida pelo caráter mais técnico de uma sessão especial da Assembleia Geral, ao contrário de uma cúpula mundial com a projeção de uma conferência. Assim, seria mais adequado designar um órgão mais técnico e menos político para coordenar os trabalhos. O encaminhamento dos trabalhos foi acompanhado pela Representação Permanente do Brasil junto à ONU, garantindo a participação do Itamaraty nas negociações dos acordos.

Foi realizado apenas um *workshop* oficial no Brasil para preparação da posição nacional para a Habitat II+5, que ocorreu em Brasília, nos dias 17 e 18 de abril de 2001. O objetivo do evento era avaliar o cumprimento do que havia sido estabelecido pela Agenda Habitat em Istambul, com atenção para os progressos alcançados e as dificuldades encontradas na implementação do documento, assim como promover o debate e obter contribuições da sociedade sobre a aplicação da Agenda Habitat e sobre as iniciativas futuras. Ao final do *workshop*, os participantes acordaram quanto ao

formato final do relatório nacional a ser apresentado em Nova York como resultado do processo preparatório nacional realizado pelo Comitê Nacional.

O relatório nacional congregou as discussões do Comitê Nacional, do *workshop* e as observações dos seguintes grupos: Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB), Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Fórum Nacional da Reforma Urbana (FASE), Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Ministério dos Transportes, Grupo de Coordenação de Transporte Urbano (CGTran) da Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU), Coordenação do Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-Habitat-SEDU) e Ministério do Meio Ambiente.

O relatório nacional foi dividido, seguindo a forma do documento final da Habitat II, pelos seguintes temas: moradia, desenvolvimento social e erradicação da pobreza, gestão ambiental, desenvolvimento econômico, governança e cooperação internacional (BRASIL, 2001). Como complemento das recomendações de estrutura feitas pela ONU para compor os relatórios nacionais, o Brasil incluiu no corpo do texto alguns casos de boas práticas a fim de ilustrar o que havia sido feito no país e de dar continuidade à iniciativa de troca de experiências muito utilizada em Istambul.

Os indicadores urbanos utilizados para nortear o relatório eram referentes ao período de 1993-1998, o que já apresenta uma falha na análise das condições urbanas e habitacionais do país, uma vez que o período escolhido abarca apenas dois anos (1996-1998) após a Habitat II – período temporal pequeno para a implementação de políticas nacionais referentes aos assentamentos humanos baseadas nos princípios da Agenda Habitat. A recomendação das Nações Unidas era de que a avaliação nacional envolvesse o período posterior à Conferência de Istambul, a fim de balizar se o que foi estabelecido em 1996 havia sido implementado pelos países nos anos seguintes e se havia logrado melhorias nas condições dos assentamentos humanos. Portanto, a avaliação do país apresenta uma defasagem temporal por não incluir os indicadores referentes aos anos 1998-2001.

Na sessão do relatório nacional referente à governança, fez-se um alerta para a baixa coordenação entre os três níveis de poder no Brasil em relação às políticas urbanas e habitacionais: “um sistema integrado de aporte de recursos e articulação de políticas entre os diferentes níveis governamentais para políticas urbanas e habitacionais ainda não foi construído” (BRASIL, 2001, p. 41), demonstrando que um dos objetivos traçados na Agenda Habitat não havia sido alcançado pelo país. A falta de coordenação

foi apontada como sendo uma falha e um impedimento para a boa gestão dos projetos relacionados aos assentamentos humanos no país, assim como um reflexo da chamada “guerra fiscal” entre as unidades federativas nacionais. A “guerra fiscal” é caracterizada pela disputa entre municípios, estados e União por receita, uma vez que, com a Constituição de 1988, houve uma maior descentralização na arrecadação e na distribuição das receitas geradas e dos impostos cobrados.

Conforme o Estado brasileiro avança para uma maior descentralização, novos desafios são colocados para a aplicação de políticas urbanas e habitacionais, questões muitas vezes de caráter político não apenas de planejamento e operação, como foi ressaltado no relatório:

A cooperação intergovernamental, nos seus diversos níveis, ainda apresenta, com poucas exceções, uma atuação voltada a interesses específicos e partidários que dificultam o planejamento de políticas articuladas no espaço urbano. Um novo pacto federativo se faz necessário para definir a distribuição tributária bem como para qualificar essa cooperação. (BRASIL, 2001, p. 41).

O relatório destaca, ainda, como o esforço do Brasil para implementar a Agenda Habitat proporcionou uma nova perspectiva da administração no país, ainda que haja dificuldades em coordenar as políticas entre os três níveis de poder:

As parcerias para o desenvolvimento urbano e local estão surgindo em todos os campos da administração pública, em todos os níveis de governo, mas particularmente em nível local. Neste sentido, pode-se afirmar que esse é um dos compromissos com a implementação da Agenda Habitat que tem colhido os melhores resultados, embora seja uma inovação na gestão pública brasileira. (BRASIL, 2001, p. 43).

Ainda que exista um descompasso entre as instâncias políticas nacionais para coordenar a implementação da Agenda Habitat, esta encontrou eco no âmbito local no que se refere a uma ampliação do entendimento da administração pública. As parcerias que foram muito enfatizadas em Istambul como uma maneira de dinamizar as políticas urbanas e habitacionais e que, segundo Wilhelm (1998), sinalizam para um novo pacto social foram assimiladas por alguns governos locais. Portanto, há reflexos das recomendações da Agenda Habitat no que se refere à inclusão de outros atores na aplicação de políticas de Estado, como é o caso do trabalho que algumas prefeituras passaram a realizar em conjunto com ONGs.

No que se refere à cooperação internacional, o relatório aponta a importância da participação dos estados e municípios para a aplicação dos projetos, assim como aponta o apoio recebido das agências das Nações Unidas em projetos de cooperação multilateral, principalmente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

O relatório apresenta uma proposta de criação de um Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, a fim de acompanhar as ações resultantes do relatório nacional.

A delegação Brasileira para a sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas para revisão da Habitat II foi, evidentemente, menor que aquela presente em Istambul, mas seguiu os padrões de inclusão de representantes de diversos setores da sociedade e do governo, como já havia sido evidenciado na composição do Comitê Nacional.

Para além da sessão do plenário e do Comitê Temático, foram realizados 50 eventos especiais paralelos na mesma semana da Habitat II+5. Além das autoridades governamentais, participaram com voz no plenário da Sessão Especial da Assembleia Geral 12 organizações não governamentais, entre as quais a Associação Mundial de Autoridades Locais. O seu presidente, representante do Comitê de Autoridades Locais para o Habitat e prefeito de Barcelona, Joan Clos³¹, foi a primeira autoridade local a discursar em uma sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, marcando o espaço adquirido pelos governos locais na ONU.

O Comitê Temático criado pela Assembleia Geral para reunir-se na Habitat II+5 abriu-se à participação dos Estados-membros e dos parceiros. O objetivo desse comitê era orientar a procura de soluções e progressos que beneficiassem todos os indivíduos. O Comitê Temático discutiu 16 casos de sucesso na implementação da Agenda Habitat, sob a coordenação do delegado da Tunísia, Slaheddine Belaid³².

Um mês antes da Habitat II+5, a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais reuniu-se no Rio de Janeiro. Nela, as autoridades locais acordaram em levar para Nova York as posições de que as cidades são os atores que mais percebem os impactos

³¹ UNITED NATIONS. Twenty-fifth special session of the General Assembly for an overall review and appraisal of the implementation of the outcomes of United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Report of the Secretary-General (A/56/477). 16 October 2001.

³² UNITED NATIONS. General Assembly Plenary. Twenty-fifth special session. 6th Meeting (MP) and round-up of session (GA/ 9877), 08/06/2001.

da globalização e que o instrumento para melhor implementar as políticas urbanas é a descentralização política.

Durante a sessão especial em Nova York, o presidente da Assembleia Geral, o secretário-geral, os presidentes das organizações mundiais de autoridades locais e cinquenta prefeitos de todas as regiões reuniram-se, e o documento aprovado na Segunda Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades locais foi apresentado. Nessa reunião, os prefeitos se comprometeram em apoiar a Agenda Habitat e as Metas do Milênio.

Ainda dentro da programação oficial da Habitat II+5, foi realizado um painel para debater o futuro da cooperação entre cidades (*city-to-city cooperation*). Estavam presentes prefeitos, representantes de autoridades locais e organizações de suporte internacional. Os participantes concordaram que a cooperação entre cidades proporciona benefícios reais para os envolvidos, por meio da troca de informações e experiências e que é necessário realizar um fórum especial para discutir esse tipo de prática.

O Banco Mundial organizou um evento durante a Habitat II+5 denominado Aliança das Cidades – *The Cities Alliance*, em que os governos locais participaram como membros plenos e com mesmo *status* que organizações bilaterais e multilaterais. O foco desse fórum foi discutir as condições necessárias para preparar estratégias de desenvolvimento local e combater o aumento de favelas, focando nas estruturas legais e institucionais de cada cidade e país.

A participação de prefeitos brasileiros pode ser sentida, também, por meio da apresentação de projetos de boas práticas, como foi o caso da prefeitura de Santo André/SP, que apresentou o seu programa de urbanização e inclusão social, desenvolvido nas favelas da cidade. O projeto foi apresentado pelo prefeito Celso Daniel (PT) e considerado exemplar pela ONU³³.

O governador do Distrito Federal Joaquim Roriz também esteve em Nova York para apresentar um projeto de boas práticas. O projeto exposto era referente à realocação populacional da região de Samambaia e havia recebido a visita da diretora-executiva do centro Habitat, Anna Tibaijuka, como foi enfatizado na fala do governador³⁴.

³³ Folha de S. Paulo. Relatório diz que 60 países empobreceram devido à globalização desde 1980. 08/06/2001.

³⁴ Comunicação recebida pela Secretaria de Estado da Delegação do Brasil junto à ONU (DELBRASONU), 11/06/2001.

A resolução 56/206 da Assembleia Geral ampliou o *status* governamental do Centro Habitat ao torná-lo órgão subsidiário da Assembleia Geral em vez de apenas uma Comissão do Conselho Econômico e Social (Ecosoc), como era anteriormente. Contudo, o Habitat continua a reportar-se à Assembleia Geral por meio do Ecosoc.

O Centro Habitat apresentou dois documentos em Nova York: *The State of the World's Cities Report 2001* e *Cities in a Globalizing World: Global Report on Human Settlements*. Tais documentos apresentam uma visão geral da situação das cidades no mundo, dando destaque para a evolução do fenômeno de urbanização após 1996.

A Assembleia Geral adotou por consenso a *Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium* (Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio) como documento final da Habitat II+5 (*resolution S-25/2*). O documento é uma declaração política que reafirma os princípios da Declaração de Istambul e da Agenda Habitat, não sendo, portanto, um texto completamente novo. O documento revisa as formas propostas de implementação dos programas contidos na Agenda Habitat e apresenta propostas de ações futuras, a fim de atingir as metas de habitação adequada para todos e assentamentos humanos sustentáveis.

4.2 Fóruns Urbanos Mundiais (2002-2010)

Após a revisão da Habitat II em 2001, a agenda internacional dos assentamentos humanos passou a ser discutida no interior dos Fóruns Urbanos Mundiais. Não foram realizadas mais conferências mundiais sobre assentamentos humanos, mas sim os denominados Fóruns Urbanos Mundiais. Os Fóruns Urbanos que seguiram a Habitat II+5 passaram a apresentar um caráter menos político, quando comparados aos grandes encontros mundiais que reuniam chefes de Estado, e mais técnico e passaram a ser realizados a cada dois anos. Não houve, portanto, uma Habitat III.

O I Fórum Urbano Mundial ocorreu em 2002 em Nairóbi e teve como principais temas a pobreza e o meio ambiente. O II Fórum Urbano Mundial se deu em Barcelona, em 2004, e teve como motivo “Cidades: um lugar de culturas, inclusão ou integração”. Como se pode observar, a partir do tema do segundo encontro, o escopo e a percepção da questão foram ampliados. O Fórum de Barcelona ganhou bastante destaque uma vez

que foi capaz de reunir importantes nomes sobre a questão urbana e habitacional, tanto intelectuais quanto profissionais e representantes de Estados, o que também possibilitou uma visão mais abrangente e complexa dos assentamentos humanos no início do século XXI.

Em 2006, ocorreu o III Fórum Urbano Mundial em Vancouver com um caráter menos crítico sobre a problemática e mais utilitário, como foi destacado na denominação do encontro “Nosso futuro: cidades sustentáveis – transformando ideias em ação”. O fórum buscou desenhar uma operacionalização dos grandes debates em torno dos objetivos do milênio e contou com grande participação de parceiros.

Em 2008, o IV Fórum foi realizado em Nanjing, na China, com o tema “Urbanização Harmoniosa: o desafio do desenvolvimento territorial equilibrado”. O Fórum Urbano Mundial seguinte, em 2010, ocorreu no Rio de Janeiro e foi o primeiro a ser realizado em país da América Latina. O tema abordado no encontro realizado no Brasil foi “Unindo o urbano dividido: desafios e oportunidades”.

Como resultado dos encontros realizados a cada dois anos, produziu-se um documento denominado “O Estado das Cidades no Mundo”, em que são apresentados dados, artigos e exemplos de boas práticas.

Os Fóruns Urbanos Mundiais assinalaram, de alguma forma, que a maneira como o tema havia sido tratado anteriormente (Habitat I e Habitat II) não era adequada para uma questão demasiadamente complexa para alcançar consenso entre os integrantes das Nações Unidas. A problemática dos assentamentos humanos requer uma visão ampliada, mas também localizada, uma vez que cada Estado e cada cidade observam uma realidade muito particular. A metodologia de discussão aplicada às grandes cúpulas mundiais, em que se buscava consenso para a redação de declarações e de planos de ação, dificultava muito uma análise mais pormenorizada das particularidades de cada região, o que inevitavelmente acabava levando a uma interpretação unificada de um problema e a uma proposta de ação muitas vezes de difícil aplicação.

Dessa forma, os fóruns e seus documentos demonstram a frustração dos países perante a dificuldade de aplicação da Agenda Habitat e a necessidade de pensar em uma maneira de tratar a questão de forma mais realista. As diferenças culturais inviabilizam uma abordagem mais homogênea da problemática “[...] a diversidade cultural e a crescente complexidade urbana evidenciam a impossibilidade de adoção de modelos universais de planejamento e gestão” (ANTONUCCI et al., 2009, p. 5). Em 2003, o

Brasil demonstrou essa interpretação, por meio do IBAM, na publicação da Agenda Habitat em português, direcionada para os municípios brasileiros. O documento buscava trazer para a realidade local brasileira a complexidade de um documento emitido pelas Nações Unidas.

4.3 Desdobramentos internacionais da Habitat II e II+5

A Conferência de Istambul foi inovadora ao trazer para o debate outros atores para o âmbito das Nações Unidas e, conseqüentemente, para as relações internacionais. A Habitat II também foi importante para reafirmar os assentamentos humanos como tema global que demanda a atenção de toda a comunidade internacional. No plano internacional, essas duas afirmações, de atores e de agenda, são importantes e caracterizam o momento de transição observado nas relações internacionais com o fim da Guerra Fria. A Habitat II faz parte de um contexto maior em que se observa uma mudança no tratamento das questões que ganham impulso internacional e nos atores que passam a participar dessa “nova agenda”.

Com a criação do Comitê II para a participação dos parceiros em Istambul, além da grande mobilização em torno da participação dos governos locais de maneira geral, esses atores passaram a se organizar de maneira mais coesa. Dessa maneira, é possível observar a criação de novas organizações internacionais de governos locais a partir da Habitat II. A organização que atualmente agrupa o maior número de governos locais, Cidade e Governos Locais Unidos (CGLU), foi decorrência da formação do G4 na preparação para Istambul (SALOMÓN, CANO, 2008), como ressaltado no capítulo anterior. O agrupamento em instituições facilita a coordenação das demandas das autoridades locais e torna mais fácil a sua representação em um fórum internacional onde não há como reunir e dar voz a todos os interessados.

A evolução da organização institucional da divisão das Nações Unidas encarregada de tratar dos assentamentos humanos é um demonstrativo de como a temática cresceu ao longo dos anos e de como a conferência de 1996 e a sessão especial da Assembleia Geral da ONU, em 2001, foram importantes para reafirmar o fortalecimento institucional do Habitat. A partir da Conferência de Vancouver, em 1976, foi criado o Centro das Nações Unidas para Assentamentos Humanos. Após a

Habitat II, o escopo de atuação do Centro Habitat localizado em Nairóbi foi ampliado, mas foi somente após a Habitat II+5 que o Centro foi elevado na hierarquia institucional das Nações Unidas a Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT).

A Comissão de Assentamentos Humanos, em 1999, durante o processo preparatório para a Habitat II+5, ao reconhecer o importante papel desempenhado pelos governos locais na implementação da Agenda Habitat, recomendou a criação de comitê de autoridades locais como um *advisory body*, a fim de ampliar o diálogo das Nações Unidas com os governos locais. Assim, foi criado, em 2000, o Comitê de Autoridades Locais das Nações Unidas (*United Nations Advisory Committee of Local Authorities – Unacla*). Desde então, o Unacla realizou sete reuniões a fim de integrar os governos locais à agenda das Nações Unidas acerca dos assentamentos humanos³⁵. Os membros do Unacla são indicados pela CGLU, o que demonstra a coesão da representação internacional dos governos locais. O representante do Brasil atualmente no Unacla é o presidente da Confederação Nacional de Municípios (CNM).

Após a Conferência de Istambul, o Habitat desenvolveu programas urbanos e habitacionais para levar a cabo as propostas da cúpula nos países signatários da Agenda Habitat. Os programas passaram a apresentar uma perspectiva local de implementação de políticas urbanas a fim de impulsionar o desenvolvimento das cidades. Além disso, as agências de cooperação internacional, bilaterais e multilaterais, ampliaram os recursos financeiros e técnicos com o propósito de estimular projetos que visassem à melhoria do meio urbano e incrementassem as políticas habitacionais³⁶.

A Habitat II também provocou consequências políticas para as Nações Unidas, como apontou Jorge Wilhelm em entrevista concedida³⁷. Segundo Wilhelm, a saída do então secretário-geral da ONU, Boutros-Boutros Ghali, do seu cargo logo após a Habitat II foi uma decorrência do descontentamento de alguns Estados acerca das inovações propostas para a Conferência de Istambul, especialmente em relação à ampliação do diálogo com os parceiros. O desconforto de alguns setores das Nações Unidas acabou, segundo o entrevistado, por acarretar a saída de Boutros-Boutros Ghali e a eleição de Kofi Annan para assumir o cargo mais elevado da instituição.

³⁵ Disponível em: <<http://www.unhabitat.org/content.asp?typeid=19&catid=366&cid=128>>. Acesso em: 9 março 2011.

³⁶ Ver entrevista com a representante do IBAM em anexo.

³⁷ Para mais detalhes, ver entrevista, apêndice B.

Uma mudança na visão de quem deveria participar das discussões internacionais acerca das cidades não foi completamente aceita e gerou posições contrárias por parte da comunidade internacional. É preciso compreender que as inovações propostas na Habitat II eram ousadas e que sua afirmação após a cúpula dependia de pessoas que acreditassem no projeto de inclusão dos governos locais na agenda. Com a saída de Botrous-Botrous Ghali, ocorreu um questionamento por parte de membros das Nações Unidas da efetiva importância da participação dos governos locais. A mudança de secretário-geral das Nações Unidas ilustrava o receio da ampliação dos atores envolvidos e a importância de ter pessoas que acreditassem nesse projeto, na coordenação dos trabalhos e na organização. Entretanto, como pode ser observado, a participação de governos locais nas Nações Unidas, particularmente, e no sistema internacional, de maneira geral, constitui-se como um fenômeno dinâmico e de difícil retrocesso, ainda que haja objeções e retrações.

Essas foram as decorrências da Habitat II para o sistema internacional mais facilmente percebidas, uma vez que há fatores imensuráveis que só são passíveis de absorção com o passar do tempo, como, por exemplo, as ideias disseminadas em Istambul acerca de uma maior participação dos parceiros nos fóruns internacionais para discutir os temas que envolvem os assentamentos humanos e outros que concernem igualmente aos governos locais.

4.4 Desdobramentos nacionais da Habitat II e II+5

A Habitat II ocasionou impactos no Brasil já no momento de sua preparação, uma vez que o país foi um dos que mais se mobilizaram e que por fim apresentou a maior delegação após a do país hospedeiro. Seja por razões internas – o ano de 1996 foi ano de eleições municipais no país –, seja por motivos externos – o secretário adjunto da Conferência era um brasileiro –, o fato é que a presença do país em Istambul foi marcante e o impacto da cúpula foi abrangente no Brasil.

A Conferência de Istambul ocasionou basicamente dois tipos de consequências para o país: aquelas relacionadas ao incremento das políticas urbanas e habitacionais brasileiras e aquelas referentes a questões políticas, especialmente em relação à projeção interna e externa dos governos locais nacionais.

Anteriormente à Habitat II e mesmo após a sua ocorrência, o país não apresentava uma política urbana e habitacional bem estruturada e com um aparato institucional claro e consolidado, como outras políticas de governo. Tal situação pode ser observada por meio da criação e extinção, entre 1985 e 2003, das instâncias políticas federais responsáveis por lidar com essa questão.

Em 1985, o Banco Nacional de Habitação (BNH) passou do Ministério do Interior para o Ministério do Desenvolvimento Urbano, que, em 1987, transformou-se em Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano e, em 1988, em Ministério da Habitação e Bem-Estar Social, extinto em 1989. Então, a política de habitação voltou para o Ministério do Interior. Em 1990, foi criado o Ministério da Ação Social, depois Ministério do Bem-Estar Social, onde passou a funcionar a Secretaria Nacional de Habitação. No governo Fernando Henrique Cardoso, a Secretaria Nacional da Habitação foi subordinada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, e foi instituída a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano, vinculada à Presidência da República, que se responsabilizou pelas instituições ligadas à política habitacional até 2003, quando foi criado o Ministério das Cidades, no qual se alocou a Secretaria Nacional de Habitação³⁸.

As constantes mudanças institucionais em um período histórico relativamente curto, 18 anos, apontam para uma falta de consenso em torno da política urbana e habitacional e evidenciam a crescente preocupação com a questão que evoluiu rapidamente nesses anos, ilustrada pelo crescimento acelerado da população urbana brasileira. Entretanto, as alterações ministeriais são parte de um contexto político em mutação e que acabou por favorecer outros setores considerados politicamente mais estratégicos, como a saúde, em vez da questão aqui tratada. Dessa forma,

[...] em termos institucionais, a política urbana nunca esteve entre as prioridades do Estado brasileiro [...] Os sucessivos governos nunca tiveram um projeto estratégico para as cidades brasileiras envolvendo, de forma articulada, as intervenções no campo da regulação do solo urbano, da habitação, do saneamento ambiental, e da mobilidade e do transporte público. (MARICATO; SANTOS JUNIOR, 2006, p. 3).

Maricato expôs uma crítica relevante a respeito do comportamento do Brasil após a conferência. Ainda que muito tenha sido realizado nos anos posteriores à crítica, é interessante colocá-la:

³⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Infger_07/ministerios/Ministe.htm>. Acesso em: 2 fevereiro 2011.

O Comitê Brasileiro para a Habitat II, com a participação da sociedade civil foi formado por exigência da agência Habitat da ONU [...] o comitê foi extinto após a realização da conferência em Istambul, fugindo a mais uma recomendação da Habitat: a implementação do Plano de Ação com a participação da sociedade. (MARICATO, 1998 p. 9).

Entretanto, segundo a mesma autora, “O Habitat II – Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos – constitui um momento estratégico para a superação do desprestígio que cerca a questão urbana no Brasil.” (MARICATO, 1997, p. 38).

Como já destacado, o processo preparatório nacional para a Habitat II foi importante para destacar a questão urbana e habitacional em debate no país, como ressalta a representante do IBAM, Marlene Fernandes, na Conferência de Istambul, em entrevista concedida. Para além da mobilização nacional, a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, do Ministério das Cidades, em 2003, e do escritório do UN-Habitat no Rio de Janeiro são também apontados como decorrências da Conferência de Istambul, como destaca Fernandes:

Especificamente, acelerou a aprovação pelo Congresso Nacional de emenda constitucional incluindo o direito à moradia adequada para todos como um dos direitos humanos assegurados pela Constituição Federal. [...] Talvez se possa afirmar que o processo preparatório e a participação brasileira na Habitat II, representada não somente pelo Governo Federal, mas também pelas autoridades locais e pelas organizações da sociedade civil, deu um impulso renovador no campo das políticas urbanas contribuindo para a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, com reflexos importantes no desenvolvimento urbano das cidades brasileiras desde então. Também considero importante a aproximação e o papel mais destacado do Brasil, desde então, junto ao UN-Habitat, tendo resultado, entre outras iniciativas, a instalação do Escritório Regional do Habitat para a América Latina e o Caribe na Cidade do Rio de Janeiro – negociação concluída logo após a Habitat II.³⁹

No panorama nacional referente às questões de habitação e urbanização, esses apontamentos foram importantes para demarcar uma política nacional mais concreta, objetiva e condizente com a realidade nacional. O Estatuto da Cidade, criado em 2001, consolidou e fortaleceu o papel dos municípios no planejamento e na gestão das cidades, enquanto que a política nacional urbana ficou a cargo do Ministério das Cidades. Há uma divisão das tarefas em que os municípios e o Estado passam a gerir a implementação e as políticas macro de urbanização e habitação, respectivamente.

³⁹ Para mais detalhes, ver entrevista, apêndice C.

O documento final da Habitat II, a Agenda Habitat, deveria servir de base para traçar e implementar as políticas nacionais de urbanização e habitação. Entretanto, a Agenda Habitat para Municípios só foi publicada em português no Brasil em 2003, por iniciativa do IBAM, e já apresenta os objetivos do milênio acoplados aos princípios da Agenda traçados em 1996. A demora na publicação da Agenda Habitat em português é apontada pela superintendente geral do IBAM, na apresentação do documento, como um impedimento à aplicação dos objetivos traçados na Agenda:

Apesar da relevância do tema para o Brasil, particularmente para os Municípios e para a população em geral, e da importância atribuída às autoridades locais na Agenda Habitat, este documento internacional permaneceu inacessível à grande maioria da população, dos dirigentes, parlamentares, técnicos e lideranças por não ter sido traduzido para o português. (FERNANDES, 2003).

A publicação tardia no Brasil de uma versão em português acessível para os gestores municipais, principais atores na implementação das propostas, foi criticada por Fernandes, em entrevista concedida, como um descaso do Brasil com os compromissos assumidos em Istambul:

Após a Conferência, o Governo Brasileiro não teve o menor interesse em divulgar a Agenda, quanto mais em apoiar a sua implementação no país. Propusemos então à Caixa patrocinar a preparação e a publicação da Agenda, especialmente comentada para os Municípios brasileiros. É a única versão em português da Agenda e, segundo o Habitat, a única versão comentada para autoridades locais em todo o mundo.⁴⁰

As decorrências da Habitat II para a política nacional de urbanização e habitação são diversas e difusas, entretanto as mais objetivas foram apresentadas, como a inclusão do direito à moradia na Constituição Federal, a criação do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades. É evidente que a questão ganhou maior projeção nacional com o decorrer da década de 1990 e início dos anos 2000, o que coincide também com mudanças no governo e com a consolidação da democracia como regime político. Havia todo um contexto para os avanços nessa área, o que não diminuiu, ao contrário, potencializou os efeitos da Habitat II no Brasil, vide a grande participação nacional na conferência.

Para além das implicações na política nacional urbana e nas instituições federais relativas à questão, os governos locais brasileiros emergiram mais fortes após 1996

⁴⁰ Para mais detalhes, ver entrevista, apêndice C.

tanto no cenário nacional quanto no internacional. Se o fenômeno apresentado no capítulo I como paradiplomacia já existia antes da Habitat II, ele inevitavelmente ganhou força e projeção no país após a conferência. Com a valorização dos governos locais em Istambul, especialmente pela própria ONU, e uma maior coordenação das organizações internacionais de governos locais para a Habitat II, essas instâncias políticas mais próximas dos cidadãos se afirmaram como atores relevantes no cenário internacional.

Na Agenda Habitat para municípios publicada no Brasil, a paradiplomacia é citada como mecanismo de promoção dos municípios e de busca por financiamentos externos e troca de boas práticas, sendo, portanto, incentivada. Em relação à atuação dos municípios via redes de cidades, é colocado no documento que:

No âmbito internacional, os municípios podem contar com o apoio do UN-Habitat e das associações mundiais de autoridades locais para esse fim, enquanto, no âmbito nacional, podem recorrer ao Ministério das Cidades e ao IBAM, entre outras instituições no país que apóiam a criação e a manutenção de redes de cidades (FERNANDES, 2003, p. 168).

A descentralização é constantemente reforçada na Agenda Habitat como forma de garantir a aplicação dos planos de ação das políticas urbanas. A descentralização mais uma vez se manifesta na atuação internacional de cidades, como nos convênios de cidades irmãs, também destacados na Agenda Habitat para municípios:

Essa descentralização vem propiciando novas oportunidades aos Governos Locais de receberem cooperação técnica através da intermediação e da parceria com outras cidades e com associações internacionais de autoridades locais. [...] ressalte-se que o Programa UN-Habitat das Nações Unidas atribui grande importância a essa cooperação cidade a cidade, tema central da celebração do Dia Mundial do Habitat em 2002. Inúmeros são os casos no Brasil de cidades que já se beneficiam de parcerias com outras cidades localizadas em países desenvolvidos ou das redes de cidades e autoridades locais. Muitas são as cidades brasileiras que têm acordos de cooperação com outras cidades, conhecidas como Cidades Irmãs” (FERNANDES, 2003, p. 181).

As consequências de uma conferência das Nações Unidas são muitas e incidem tanto no sistema internacional quanto na política doméstica dos países que participaram e assinaram seus documentos finais. O que se seguiu à Habitat II foi ensaiado nessa sessão, mas há ainda decorrências difíceis de serem percebidas e que vão sendo lentamente absorvidas. Entretanto, não há como negar o importante papel dessa

conferência para as relações internacionais, de maneira geral, e mais especificamente, para os governos locais, em especial os brasileiros.

4.5 Conclusão do capítulo

Analisar as consequências de uma cúpula mundial não é algo simples de ser feito, uma vez que as decorrências mais objetivas são mensuráveis, enquanto que há questões de significados imensuráveis, entretanto observáveis por meio de um olhar crítico. Dessa forma, este capítulo buscou entender o que a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos significou e gerou, tanto para o sistema internacional quanto para o Brasil, no que diz respeito especialmente à participação dos governos locais.

A Habitat II+5 expõe a permanência da temática dos assentamentos humanos na agenda internacional no início do século XXI, reafirmando a importância do debate nas relações internacionais e o compromisso da comunidade internacional em melhorar as condições de vida nas cidades.

A realização de uma sessão especial da Assembleia Geral das Nações Unidas para rever os objetivos e os resultados da Habitat II+5 sinaliza a reafirmação da temática dos assentamentos humanos no cenário internacional, e a incorporação dos governos locais ao debate reforça a importância desses atores na implementação de políticas urbanas e habitacionais. Entretanto, por não ser uma conferência propriamente dita, sua abrangência é menor do que a que foi dada para a Cúpula de Istambul, o que acaba por tornar o debate mais técnico, pautado nos números, e menos político.

A participação do Brasil foi importante para reforçar o papel de destaque dos municípios brasileiros na implementação da Agenda Habitat e para fortalecer essas unidades políticas no federalismo brasileiro. Como na Conferência de Istambul, alguns municípios obtiveram maior destaque do que outros, como foi o caso da cidade do Rio de Janeiro, que sediou a Segunda Assembleia de Cidades e Governos Locais, e da prefeitura de Santo André, que apresentou seu projeto no Comitê Temático de boas práticas e foi muito elogiada.

A Habitat II+5, entretanto, também evidenciou algumas visões negativas quanto ao futuro dos centros urbanos, uma vez que estes cresceram exponencialmente desde

1996 e que muitos Estados não seguiram as recomendações traçadas na Agenda Habitat, especialmente no que se refere ao fortalecimento dos governos locais por meio da descentralização política. A vice-presidente da *Habitat International Coalition*, Anna Falu, apresentou uma visão bastante crítica na última sessão da Habitat II+5 a respeito das posições retóricas e pouco práticas dos delegados nacionais e afirmou a importância do papel dos governos locais em garantir melhorias nas condições dos assentamentos humanos em todo o mundo. “We will not have true governance without recognizing the role of local governments. We must leave rhetoric behind and start working together for a sustainable future.”⁴¹. A fala continuou ainda mais crítica:

It should be noted that at Istanbul the non-governmental organizations, the social groupings, local governments, and labour unions enjoyed, through the struggles, a recognition which today is challenged. Today, we find ourselves with a major setback because of the weakening of the language of the final document. Excluding the voice of organized civil society and local governments sets a dangerous precedent. We are the builders of cities. It is difficult to endorse this meeting.

O discurso da vice-presidente da *Habitat International Coalition* demonstra a frustração dos parceiros ao terem a importância de seu papel questionado pelos delegados nacionais. Houve um retrocesso dos avanços alcançados em Istambul, e os representantes nacionais amenizaram as declarações a fim de diluir o papel desses parceiros tanto na negociação quanto na implementação da Agenda Habitat. Apesar de constar no documento final da Habitat II+5, *Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium*, a importância do papel dos parceiros nas questões dos assentamentos humanos em fóruns internacionais foi suavizada.

No Brasil, havia também, por parte de alguns pesquisadores, uma visão pessimista na avaliação do que havia sido projetado para ser alcançado por meio das ações propostas na Agenda Habitat. A urbanista brasileira Raquel Rolnik, que esteve presente em Istambul e em Nova York, declarou, em 1997, em relação a um projeto de repasse para o poder local das decisões sobre as políticas urbanas que “A partir de Istambul não houve continuidade do projeto no Brasil e isso é fundamental para o futuro das cidades”⁴².

⁴¹ UNITED NATIONS. General Assembly Plenary. Twenty-fifth special session. 6th Meeting (MP) and round-up of session (GA/ 9877), 08/06/2001.

⁴² O Estado de São Paulo. Falta programa para incentivar ação local. 19/06/1997.

O retrocesso dos avanços da Habitat II para os parceiros evidencia a dinâmica do processo de negociação internacional, que é inconstante e constituído por períodos de avanço e de retrocesso. Para além da dinâmica da negociação, fica explicitado como a inserção de novos atores no sistema internacional ainda é vista com certo receio por parte da comunidade internacional, especialmente os governos centrais. Estes atores temem que seu poder e sua soberania possam ser reduzidos.

É necessário enfatizar que a Habitat II ocorreu em 1996, em meio às transformações da década de 1990, e que a Habitat II+5 ocorreu em 2001, um período histórico diferente. Entretanto, a sessão especial realizada em Nova York ainda apresentou questionamentos característicos do período da Guerra Fria, como a afirmação dos Estados como únicos atores relevantes do sistema internacional. Essa dinâmica demonstra que a história não é linear e que as transformações políticas, em especial nas relações internacionais, são lentas, complexas e tortuosas.

A sistematização da discussão sobre assentamentos humanos por meio dos Fóruns Urbanos Mundiais demonstra uma nova dinâmica, a fim de manter o debate constante e garantir certa regularidade, para que as propostas e as ideias não se percam com a ausência de fóruns internacionais para discutir a questão. Em vez de grandes eventos com longos períodos de intervalo entre eles, os fóruns não deixam os assentamentos humanos serem esquecidos na agenda internacional.

Para as relações internacionais, as decorrências da Habitat II estão relacionadas com uma maior participação de novos atores no sistema das Nações Unidas, em especial dos governos locais, além de claramente reafirmar a temática dos assentamentos humanos na agenda internacional. Como aponta Alves, “No labirinto da História contemporânea, a Habitat-II, tal como a metrópole que a abrigou, representou, dentro da atividade diplomática, uma nova encruzilhada.” (ALVES, 2001 p. 280-281).

Para o Brasil, a Conferência de Istambul significou uma ampliação do debate interno acerca das questões urbanas e dos parceiros. A criação tardia do Estatuto das Cidades e do Ministério das Cidades, assim como da tradução da Agenda Habitat para o português para os municípios, sinaliza um descompasso entre o discurso do país no cenário internacional e as políticas nacionais de urbanização e habitação, além de demonstrar como essa questão não foi consolidada como uma prioridade nacional. Para além das implicações objetivas de políticas urbanas, por meio da Habitat II, a atuação internacional dos municípios brasileiros passou a ser mais percebida, o que acarretou um aceleração das ações de paradiplomacia.

CONCLUSÃO

Esta dissertação abordou a participação dos governos locais nas relações internacionais, em especial na temática dos assentamentos humanos. O que se procurou realizar foi uma análise de como esses atores passaram a ter um papel mais significativo no cenário internacional, de como a questão urbana foi inserida na agenda e quais foram as consequências dessas transformações para as relações internacionais e para o Brasil. Para tanto, foi escolhido como estudo de caso a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II) e seus desdobramentos. A Habitat II foi uma cúpula pioneira ao incluir os governos locais na mesa de negociações. Além disso, o Brasil e os representantes das cidades brasileiras tiveram uma participação relevante na preparação da conferência, bem como no seu desenrolar.

Entretanto,

Sintetizar um megaevento como a Habitat II não é tarefa fácil. [...] Dificilmente respostas iguais partirão de diferentes participantes para resumir o que aconteceu em Istambul, não apenas pelo grande número e diversidade dos fóruns, reuniões, exposições e debates, mas também pelas contradições entre as posições representadas. [...] Pode-se dizer, entretanto, [...] que alguns paradigmas estavam presentes em todos os discursos, documentos e palestras: descentralização e fortalecimento do poder local; co-gestão ou parcerias com entidades sociais, participação da sociedade, sustentabilidade e qualidade ambiental e combate à pobreza e ao desemprego. (MARICATO, 2001, p. 169).

Dessa maneira, a pesquisa foi direcionada para um tema em particular, a participação dos governos locais. Ainda que haja muitas questões relevantes a serem investigadas na Habitat II, como a parte técnica sobre assentamentos humanos, o papel da mulher, o meio ambiente e os direitos humanos, elas não fazem parte do escopo da pesquisa.

A paradiplomacia enquanto atividade internacional de governos subnacionais ganhou força como prática e como conceito teórico na década de 1990. A Habitat II proporcionou o ambiente propício para observar esse fenômeno, uma vez que reafirmou o papel internacional desses atores.

A temática dos assentamentos humanos firmou-se como uma questão urgente para a comunidade internacional. A retomada da agenda social na década de 1990 pelas Nações Unidas foi essencial para alertar o sistema internacional dos desafios que

deveriam ser enfrentados em um mundo com problemas interconectados. Dessa maneira, não só a cúpula de 1996, mas todas aquelas que a precederam, foram importantes para colocar os problemas sociais no centro das discussões internacionais.

As grandes conferências da ONU da década de 1990 alcançaram uma projeção muito grande e foram responsáveis também por projetar não só os governos locais, como também outros setores, como as ONGs, na arena internacional. Entretanto, é provável que, quando das suas elaborações, os representantes estatais não tivessem tido a percepção de que esses espaços multilaterais não poderiam mais ser tão somente dominados pela estrutura tradicional do Estado-nação. Junto com o fim da Guerra Fria, o papel tradicional desempenhado pelos Estados passou a ser questionado, e esse questionamento ficou evidente nas conferências sociais da ONU. Portanto, há um estranhamento e uma resistência por parte dos Estados quando percebem que precisam compartilhar o espaço internacional com outros atores, como ONGs, governos locais, empresas privadas, academia e sociedade civil organizada. Tal evolução pode ser observada no capítulo III, em que os Estados avançam e retrocedem na posição sobre a participação oficial dos governos locais na Habitat II.

Esse comportamento inconstante dos Estados em relação à ampliação do espaço político internacional e da diversificação dos atores é esperado, uma vez que a estrutura do Estado como concebido em Westfália, em 1648, é posta em questão pelo processo de governança global em curso. Entretanto, como apontado no capítulo I, a paradiplomacia não parece se constituir em uma ameaça para esse Estado, mas é uma resposta para as transformações ocorridas no mundo após 1990. Ainda que haja uma abertura dos espaços políticos e uma diversificação dos atores, o Estado continua sendo a unidade política preponderante. O que ocorre é um questionamento da sua atuação unilateral. A dinâmica da governança global impossibilita manter os canais de negociações internacionais fechados a setores interessados e que têm a capacidade de atuar tanto doméstica quanto externamente.

Hoje, a atuação estritamente estatal no tratamento de questões que são globais, como assentamentos humanos, é restringida pela força dos diversos atores presentes no sistema internacional. Se a visão dos Estados, assim como das Nações Unidas, em 1976 (Habitat I), era mais restritiva, em 2011, é mais ampla e engloba diversos atores que estão em certa medida envolvidos com as questões urbanas direta ou indiretamente. A governança global impossibilita uma ação unilateral por parte dos Estados, e este é possivelmente o dado mais significativo do fim da dinâmica da Guerra Fria.

Dentro dessa perspectiva, mas ainda restrita ao conceito de Estado-nação, as conferências das Nações Unidas abordaram os temas sociais e tiraram, a partir das discussões, os documentos finais. Entretanto, é desafiador buscar respostas para os problemas urbanos nos documentos finais da Habitat II. Ainda que consistam em documentos com indicações técnicas, assumem um caráter essencialmente político. Esta característica, conjugada com a busca pelo consenso, conferiu às propostas um modo mais genérico e menos prático. Contudo, observar o processo preparatório, que é mais longo e envolve um número maior de atores, pode indicar caminhos. Assim, esta dissertação procurou analisar o processo preparatório para a Conferência de Istambul a fim de verificar em que medida houve um envolvimento significativo dos governos locais naquele processo.

Uma cúpula mundial vai além dos dias em que o evento ocorre, ela serve também para criar um ambiente de discussão e para afirmar ideias que aos poucos acabam se propagando. Então,

Embora os pontos da agenda [Habitat] não tenham um efeito direto e imediato sobre as políticas habitacionais e urbanas que serão formuladas a partir de agora, funcionam sem dúvida como uma referência fundamental para todo e qualquer debate sobre estas políticas. (ROLNIK; SAULE JÚNIOR, 1997, p. 17).

Um encontro que busca chegar à posição final por meio do consenso implica a concessão de posições que enfrentem oposições. Assim, os objetivos traçados nos documentos e os alcançados pelos países apresentam uma significativa distância. Ao considerar a multiplicidade política e cultural dos Estados que assinaram os documentos, é possível compreender, também, por que o que se almejava em Istambul foi difícil de ser aplicado domesticamente. Uma série de concessões foi feita para se chegar ao acordo, o que impôs limites para a aplicação dos planos traçados, uma vez que alguns compromissos assumidos no âmbito da conferência não apresentavam base para serem aplicados domesticamente. Entretanto, isso não exime os signatários de buscarem maneiras de implementar em seus países aquilo que foi negociado na cúpula.

Como pode ser observado ao longo da dissertação, há um descompasso entre as posições assumidas e acreditadas por aqueles que estão nas Nações Unidas, como o secretariado da Habitat II e o então secretário-geral Boutous Boutrous-Ghali e os representantes dos países. Enquanto os primeiros apresentaram uma visão mais global e

inclusiva, os últimos pareciam ainda respaldar suas posições na defesa da soberania nacional e do poder do Estado nacional.

O Brasil teve uma participação bastante ativa tanto na preparação para Istambul quanto na conferência em si e mostrou uma posição receptiva aos novos atores. Houve, por parte do Itamaraty, uma inflexão na maneira de fazer política externa, ainda que pequena para aqueles que reclamavam por mais participação. Como explicitou o diplomata Lindgren Alves em entrevista concedida à autora⁴³, as ONGs e os governos locais são “maximalistas” e buscam aumentar sua participação constantemente. Entretanto, em um evento da magnitude de uma cúpula mundial, é difícil abarcar todas as demandas e ainda representá-las enquanto posição única. Ainda que muitos setores tenham ficado frustrados com a posição do Itamaraty, é preciso reconhecer a capacidade dessa instituição de se adaptar às transformações em curso e responder na medida do possível ao pleito desses novos atores.

A paradiplomacia é uma questão controversa para as Relações Internacionais exatamente porque desafia os conceitos clássicos da disciplina. A paradiplomacia é também um desafio para os formuladores de política externa. Contudo, trata-se de um fenômeno dado e que não parece regredir, ao contrário, parece apenas crescer. Portanto, as atividades externas dos governos locais brasileiros precisam ser avaliadas e entendidas pelos representantes da chancelaria nacional como um novo marco da política externa que, como exposto no capítulo I, é mais ampla do que tradicionalmente pensada.

Dessa maneira, o tema dos assentamentos humanos, assim como todos os temas sociais, se constitui numa oportunidade de renovação da prática diplomática, como expôs um representante do Itamaraty:

[...] os temas sociais podem servir para alargar o alcance do exercício diplomático e da projeção externa do País assim como podem contribuir para que o Itamaraty se una, com mais determinação, ao empenho nacional com vistas a resolver questões essenciais para a promoção do desenvolvimento (RUBARTH 1990, p. 9).

A questão urbana é imperativa para o Brasil no combate ao subdesenvolvimento, e sua discussão, não só no âmbito nacional como no internacional, é uma amostra da nova dinâmica mundial em que problemas locais precisam ser enfrentados no cenário internacional. Nesse sentido, é relevante destacar algumas consequências da Habitat II

⁴³ Para mais detalhes, ver entrevista, apêndice A.

para as relações internacionais e para o Brasil. As agências de cooperação internacional aumentaram projetos para melhoria dos assentamentos humanos e o Centro Habitat foi elevado a Programa na hierarquia das Nações Unidas a fim de ampliar seu escopo. Ainda que a questão urbana tenha sido muito debatida na Habitat II e o papel dos governos locais reforçado, havia ressalvas quanto ao espaço dado a esses atores por parte de alguns Estados e de dirigentes da organização. Esse pensamento culminou com a substituição do secretário-geral da ONU.

O governo brasileiro parece buscar meios de lidar com esse novo dado, e o Itamaraty, ainda que resistente, criou a Assessoria de Relações Federativas (ARF), uma divisão no seu organograma para tratar da atuação internacional dos governos locais no ano seguinte à Habitat II. A criação desse órgão indica a força que o movimento começou a ganhar a partir de 1996. Entretanto, em 2003, a ARF fundiu-se com a Assessoria de Relações Parlamentares (ARP) e passou a ser Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), juntando a atividade parlamentar com a dos governos locais. A mudança no organograma do MRE em 2003 pode ser entendida pelo interesse nessas ações por parte da Presidência da República, já que no mesmo ano foi criada a Assessoria Internacional da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR).

A afirmação da importância da questão urbana e habitacional com a Habitat II, a Habitat II+5 e os Fóruns Urbanos Mundiais, e as políticas nacionais referentes a essas questões foram incrementadas. Destaca-se a criação do Estatuto da Cidade, em 2001, e do Ministério das Cidades, em 2003. Ainda que o Brasil não tenha avançado como deveria na melhoria dos assentamentos humanos, é preciso considerar que houve um avanço nessa área quando comparada com a realidade anterior a 1996.

A Conferência de Istambul ocorreu há quinze anos, entretanto, os problemas urbanos continuam a afetar milhares de pessoas no mundo e no Brasil. O déficit habitacional brasileiro ainda é muito alto, e a qualidade de vida nas cidades também é preocupante. Portanto, ainda é relevante tratar da Conferência de Istambul, a fim de retomar os compromissos assumidos na Agenda Habitat. Muitos dos documentos assinados nas conferências da década de 1990 não permaneceram como um imperativo de ação, como havia sido proposto, o que torna necessário após esse tempo retomá-los para alertar a comunidade internacional que os problemas ambientais, dos direitos humanos, das mulheres e dos assentamentos humanos continuam demandando ações e

que a comunidade internacional precisa juntar forças para combatê-los e amenizar o subdesenvolvimento que assola a maioria dos países.

Enfim, o ex-ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, expôs a ideia que permeou toda a dissertação:

Quando penso na ONU e penso nos municípios, lembro de uma frase do Themístocles Cavalcanti, ilustre jurista brasileiro [...], que dizia: '*O homem não vive na União, o homem vive no município*'. Ele poderia dizer que o homem não vive nas Nações Unidas, o homem vive no município, mas é essa interação entre o local e o global que nos faz, verdadeiramente, avançar. (Brasil, 2006).

Por fim, conclui-se que a Habitat II foi importante para afirmar os governos locais enquanto atores do sistema internacional e inserir a problemática dos assentamentos humanos nas relações internacionais. Com a pesquisa, pode-se depreender, também, que houve uma abertura por parte do Ministério das Relações Exteriores para a participação desses atores, ainda que não correspondente ao almejado por eles. Como decorrência das transformações, que ainda estão em curso, os governos locais emergiram como relevantes atores do sistema internacional, e a sua atuação, paradiplomacia, apresentou-se como um fenômeno dinâmico e em expansão.

FONTES E REFERÊNCIAS

Fontes

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro à Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II** – Istambul. Brasília, 1996.

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro à Segunda Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – HABITAT II+5**. Brasília, 2001.

BRASIL. **Relatório Nacional Brasileiro – HABITAT II+5**. Brasília, 2001.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO 1988. **Constituição Federativa do Brasil – 1988**. São Paulo: Rideel, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, na abertura do Seminário As Nações Unidas: Paz, Direitos Humanos e Desenvolvimento em um Novo Cenário Internacional, por ocasião do 61º aniversário das Nações Unidas**. Brasília, 24 outubro 2006.

IPEA. **O Déficit Habitacional Brasileiro: um mapeamento por unidades da federação e por níveis de renda familiar**. Rio de Janeiro, 1998. (Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0559.pdf>> Acesso em: 2 maio 2011).

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly (AG 47/180). 22 december 1992.

UNITED NATIONS. Resolution adopted by the General Assembly (AG 49/109). 28 february 1993.

UNITED NATIONS. Habitat Agenda (A/CONF. 165/14). 7 agosto 1996(a).

UNITED NATIONS. Discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas na cerimônia de encerramento do Terceiro Comitê Preparatório para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos. A/CONF. 165/PC.3/7. 29 de abril de 1996.

UNITED NATIONS. UNITED NATIONS CONFERENCE ON HUMAN SETTLEMENTS (Habitat II) - WORLD ASSEMBLY OF CITIES AND LOCAL AUTHORITIES. Final Declaration, 1996. (Disponível em: <<http://habitat.igc.org/wacla/dec-eng.html>> Acesso em: 29 setembro 2009).

UNITED NATIONS. Text of Secretary-General Boutros Boutros-Ghali's inaugural address to the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II) on 3 june 1996, UN Press Release (Disponível em: <<http://www.un.org/Conferences/habitat/eng-pres/3/habist3.htm>> Acesso em: 29 setembro 2009).

UNITED NATIONS. Statement by Dr. Wally N'Dow, Secretary-General of the United Nations Conference on Human Settlements (HABITAT II at the opening of the Conference) on 3 June 1996, UN Press Release. (Disponível em: <<http://www.un.org/Conferences/habitat/unchs/press/opening.htm>> Acesso em: 29 setembro 2010).

UNITED NATIONS. Summary of Prepcom III for the Second UN Conference on Human Settlements (HABITAT II), 5-16 February 1996, UN doc./ A/CONF. 165/PC-3. (Disponível em: <<http://documents.un.org/mother.asp>> Acesso em: 8 de novembro 2010).

UNITED NATIONS. Istanbul Declaration on Human Settlements. 1996 (b). (Disponível em: <<http://www.habitat.org/declarations/ist-dec.htm>> Acesso em: 8 abril 2010).

UNITED NATIONS. Rules of procedure of the preparatory committee (HS/C/PC.0S/2). 1 March 1999.

UNITED NATIONS. Resolution Adopted by The General Assembly (A/53/608/Add.3). Special Session of The General Assembly for an Overall Review and Appraisal of the Implementation of Habitat Agenda (53/ 180). 28 January 1999.

UNITED NATIONS. Twenty-fifth special session of the General Assembly for an overall review and appraisal of the implementation of the outcomes of United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). Report of the Secretary-General (A/56/477). 16 October 2001.

UNITED NATIONS. General Assembly Plenary. Twenty-fifth special session. 6th Meeting (MP) and round-up of session (GA/ 9877), 08/06/2001.

UNITED NATIONS. Declaration on Cities and Other Human Settlements in the New Millennium. 9 June 2001.

UNITED NATIONS. Declaração sobre Cidades e outros Assentamentos Humanos no Novo Milênio. In: FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

Referências Bibliográficas

ACCIOLY, Hildebrando e SILVA, G. E. do Nascimento. **Manual de Direito Internacional Público**. São Paulo: Saraiva, 2002.

ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (Ed.). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**. Londres: Frank Cass Publications, 2000.

ALLISON, Graham T. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, 1969.

ALTEMANI, H.; LESSA, A. C. (Orgs.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Ed. Saraiva, 2006.

ALVES, José Augusto L. **Relações Internacionais e Temas Sociais – a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

ANTONUCCI, Denise; KATO, Volia Regina Costa; ZIONI, Silvana; ALVIM, Angélica A. T. B.. UN-Habitat: 3 décadas de atuação. In: **Arquitextos**, São Paulo, 2009. (Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>> Acesso em: 1 de março 2011).

ASHLEY, Richard K.; WALKER, R. B. J. Introduction: Speaking and Language of Exile: Dissident Thought in International Studies. **International Studies Quarterly**, v.34 n.3, p.259-268, 1990.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini. Questão subnacional e integração regional: o caso do MERCOSUL. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

BARROS, Mariana de Andrade e. **A Atuação Internacional dos Governos Subnacionais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

BAUMAN, Zigmunt. **Globalização: as conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The globalization of World Politics: an introduction to international relations** (4th ed.). New York: Oxford University Press, 2008.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. **Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 1997.

BRANCO, Marcello Simão; KULGEMAS, Eduardo. Os governos subnacionais e a nova realidade do federalismo. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics**. Londres: Macmillan, 1977.

CARDOSO, Adauto Lucio. Política Habitacional no Brasil: balanço e perspectivas. Observatório IPUUR/UFRJ-FASE. In: **Revista Proposta**, 2003.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Estruturas domésticas e grupos de interesse: a formação da posição brasileira para Seattle. In: **Contexto Internacional**, v. 25, n.2, pp. 363-401 julho/dezembro, 2003.

CARVALHO, Maria Izabel V. de. Condicionantes institucionais e políticos e poder de barganha nas negociações internacionais sobre agricultura: o caso da União Européia. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 49, n.2, pp. 99-118, 2006.

CARVALHO, Maria Izabel Valladão de; SANTOS, Maria Helena de Castro (Org.). **O Século 21 no Brasil e no Mundo**. Bauru: Edusc, 2006.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Marcus Faro; CARVALHO, Maria Izabel Valladão de. Globalização e Transformações Políticas Recentes no Brasil. In: **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, 2002.

CHAFFUN, Nelson. Dinâmica Global e desafio urbano. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

CHEIUB, Zairo. **Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamaraty**. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984.

DUNNE, Tim. Liberalism. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The globalization of World Politics: an introduction to international relations** (4th ed.). New York: Oxford University Press, 2008.

EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **Double-edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics**. Berkeley: University California Press, 1993.

EVANS, Peter B. Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics: reflections and projections. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **Double-edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics**. Berkeley: University California Press, 1993.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios**. Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FREYRE, Gilberto. **Sobrados e Mocambos: decadência do patriarcado rural e desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1985.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande e Senzala**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, David; PERRATON, Jonathan. **Global Transformations: Politics, economics and culture**. Stanford: Stanford University Press, 1999.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R. **Organizações Internacionais: histórias e práticas**. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2004.

HIGGOTT, R. Multilateralism and the Limits of Global Governance (Working Paper No. 134/04). **CSGR University of Warwick**, 2004.

HILL, Christopher. **The Changing Politics of Foreign Policy**. Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 2003.

HIRST, Mônica; PINHEIRO, Letícia. A Política Externa Brasileira em Dois Tempos. In: **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano 38, n.1, 1995.

HIRST, Mônica; LIMA, Maria Regina Soares de. Contexto Internacional, Democracia e Política Externa. In: **Política Externa**, v. 11, n.2, 2002.

HOCKING, Brian. Regionalismo: uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

HUDSON, Valerie M. **Foreign Policy Analysis – Classic and Contemporary Theory**. Rowman & Littlefield Publishers, 2007.

HURRELL, A. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.17, n.1, p. 23-59, jan/jun. 1995.

KEATING, Michael. Regiones y asuntos internacionales: motivos, oportunidades y estrategias. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

KEOHANE, R.O. International Institutions: two approaches. **International Studies Quarterly**, v.32, n.4, p.379-396, 1988.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and interdependence**. 3o. ed. New York: Longman, 2001 [1977].

KRASNER, Stephen (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LESSA, José Vicente da Silva. **A Paradiplomacia e os Aspectos Legais dos Compromissos Internacionais Celebrados por Governos Não-centrais**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, 2000.

LIMA, Rodrigo Torres de Araújo. **A Participação da Sociedade Civil Organizada na Formulação da Política Externa Brasileira: as conferências sociais da ONU na década de 1990**. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília, 2009.

LOWENTHAL, Abraham F. **Global California: rising to the cosmopolitan challenge**. Stanford University Press, 2009.

MACHADO FILHO, Haroldo de Oliveira. **O Caráter Sistêmico das Grandes Conferências das Nações Unidas da Década de 90: estudo com ênfase na HABITAT II**. Dissertação de Mestrado Instituto de Relações Internacionais Universidade de Brasília, 1998.

MANNING, C. A. W. **The Nature of International Society**. London: Macmillan, 1975.

MARIANO, Karina L. Pasquariello e MARIANO, Marcelo Passini. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

MARICATO, Ermínia. Contribuição para um plano de ação brasileiro. In: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Política Urbana e de Habitação Social: um assunto pouco importante para o governo FHC**. 1998. (Disponível em: <http://www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_politicaurbanafhc.pdf> Acesso em: 1 março 2011).

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e direito à cidade. In: **Teoria e Debate**, n. 66, abr-jun, 2006.

MARICATO, Ermínia, Por um novo enfoque teórico na pesquisa sobre habitação. In: **Cadernos Metrôpole**, n. 21, pp.33-52, 2009.

MARTIN, Lisa. **Democratic Commitments: Legislatures and International Cooperation**. Princeton: Princeton University Press, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: uma estratégia de pesquisa**. São Paulo: ATLAS, 2006.

MCGREW, Anthony. Globalization and global politics. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia. **The globalization of World Politics: an introduction to international relations** (4th ed.). New York: Oxford University Press, 2008.

MEDEIROS, Marcelo de A. Unidades subnacionais e integração europeia: o caso do comitê das regiões. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

MICHELMAN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

MIKLOS, Manoela Salem. **A Inserção de Unidades Subnacionais Percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira**. Dissertação de mestrado Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, 2010.

MILZA, Pierre. Política Interna e política externa. IN: REMOND, René. **Por uma história política**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/ Editora FGV, pp.365-399,1996.

MILNER, Helen V. **Interests, Institutions and Information: domestic politics and international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MORAVCSIK, Andrew. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. In: EVANS, Peter B.; JACOBSON, Harold K.; PUTNAM, Robert D. **Double-edged Diplomacy: International bargaining and domestic politics**. Berkeley: University California Press, 1993.

MORENO, Eduardo López; WARAH, Rasna. Thirty Years of the Urban Agenda (1976 – 2006): what has been achieved? In: UNITED NATIONS. **Habitat Debate**, v. 12, no. 2, June 2006.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

OBERLANDER, H. Peter. Living History: a personal look at the conferences and resolutions that led to the creation of UN-HABITAT. In: UNITED NATIONS. **Habitat Debate**, v. 12, no. 2, June 2006.

OLIVEIRA, Amâncio Jorge de; ONUKI, Janina. Paradiplomacia e Relações Internacionais: A Experiência de São Paulo. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, 2007.

PAQUIN, S. Québec e a crise política canadense. **Tempo Exterior**, vol. VI, no. 10, pp. 5-12, 2005.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PINO, Bruno Ayllón. **O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: as dimensões teóricas e suas implicações práticas.** Projeto de Pesquisa (Pós-doutorado em Relações Internacionais)- Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

PRADO, Débora Figueiredo Barros do. **As cidades como atores nas Relações Internacionais: a atuação via rede.** In: I Simpósio em Relações Internacionais do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP E PUC-SP), 2007.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

PRIETO, Noé Cornago. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

PUTNAM, Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, 1988.

RISSE-KAPPEN, Thomas (ed). **Bringing transnational relations back in: non-state actors, domestic structures, and international institutions.** Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais: teorias e agendas.** Brasília: IBRI, 2002.

RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. **Política externa federativa: análise de ações internacionais de Estados e Municípios Brasileiros.** Tese (Doutorado em Ciências Políticas) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2004.

RODRIGUES, Gilberto M. Antônio. Relações Internacionais Federativas no Brasil. In: **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 51, n.4, pp. 1015-1034, 2008.

ROLNIK, Raquel; SAULE JÚNIOR, Nelson. Habitat II – assentamentos humanos como tema global. IN: BONDUKI, Nabil Georges (Org.). **Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio-ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras.** São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROSENAU, James. **Linkage Politics: essays on the convergence of national and international systems.** New York: Free Press, 1969.

ROSENAU, James. **Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity**. New Jersey: Princeton University Press, 1990.

ROSENAU, James & CZEMPIEL, Ernst O. **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: EdUnb, 2000.

RUBARTH, Ernesto Otto. **A Diplomacia Brasileira e os Temas Sociais: o caso da saúde**. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

SALOMÓN, Mônica. La Acción de Los Gobiernos Subnacionales y el Análisis de Políticas Exteriores. Trabalho apresentado no 1º Encontro Nacional da ABRI, Brasília, 2007.

SALOMÓN, Mônica; NUNES, Carmen. A ação externa dos governos subnacionais no Brasil: os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre. Um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. In: **Contexto Internacional**, v. 29, n. 1, janeiro/junho, p. 99-147, 2007.

SALOMÓN, Mônica; CANO, Javier Sánchez. The United Nations System and The Progress of Political Articulation of Local Authorities as a Global Actor. **Brazilian Political Sciences Review**, 2008.

SANTANA, Helton R. P. Grupos de Interesse e a Política Externa Brasileira para a ALCA. **Contexto Internacional**, vol. 23, n.1, pp. 167-196, 2001.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SMOUTS, Marie-Claude. **As novas relações internacionais: práticas e teorias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2004.

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. In: MICHELMAN, Hans; SOLDATOS, Panayotis. (Eds.). **Federalism and international relations: the role of subnational units**. New York: Oxford University Press, 1990.

SOUZA, Amaury de. **A Agenda Internacional do Brasil: a política externa de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Elsevier: CEBRI, 2009.

UNITED NATIONS. **Habitat Debate**, v. 12, no. 2, June 2006.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês & MARIANO, Marcelo Passini (Orgs.). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; EDUSC, 2004.

VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Org.). **Governos Subnacionais e Sociedade Civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora UNESP; FAPESP, 2005.

VIGEVANI, Tullo. Federalismo e Relações Internacionais: marco jurídico e institucional. Algumas Experiências. In: CARVALHO, Maria Izabel V. de; Santos, Maria Helena de Castro. **O Século 21 no Brasil e no Mundo**. Bauru: EDUSC, 2006 (a).

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a Atividade Internacional das Unidades Subnacionais – Estados e Municípios Brasileiros. **Revista Brasileira de Ciência Política** – Vol. 21 N°. 62, 2006 (b).

WEBBER, Mark; SMITH, Michael. **Foreign Policy in a Transformed World**. Essex: Pearson Education Limited, 2002.

WALKER, R. B. J. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

WALTZ, Kenneth, **Theory of International Politics**. New York: McGraw Hill, 1979.

WILHEIM, Jorge. **O caminho de Istambul: memórias de uma conferência da ONU**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: Planejamento e Métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOUNG, Oran R. (Ed). **Global Governance: Drawing Insights from the Environmental Experience**. Cambridge: The MIT Press, 1997.

Outras fontes

Jornal do Brasil. Encontro provoca ciúme entre prefeitos. 12/05/1996.

Folha de S. Paulo. Os Brasileiros. 31/05/1996.

Folha de S. Paulo. Turquia recebe críticas, prefeitos reclamam e Taiwan pede liberdade. 04/06/1996.

O Estado de São Paulo. Comitativa brasileira racha no 1º dia da Habitat. 04/06/1996.

O Estado de São Paulo. Ato é liderado por prefeitos petistas. 04/06/1996.

Jornal do Brasil. Fora do Plenário. 05/06/1996.

O Estado de São Paulo. Falta programa para incentivar ação local. 19/06/1997.

Folha de S. Paulo. Relatório diz que 60 países empobreceram devido à globalização desde 1980. 08/06/2001.

Comunicação recebida pela Secretaria de Estado da Delegação do Brasil junto à ONU (DELBRASONU), 11/06/2001.

Nações Unidas: <<http://www.un.org/en/>>

UNHABITAT: <<http://www.unhabitat.org/>>

<<http://www.un.org/Conferences/habitat/>>

Ministério das Relações Exteriores: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>

IBAM: <<http://www.ibam.org.br/>>

HIC: <<http://www.hic-net.org/>>

IAB: <<http://www.iabdf.org.br/>>

Fórum Reforma Urbana: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/>>

Ministério das Cidades: <<http://www.cidades.gov.br/>>

ABM: <<http://www.abm.org.br/>>

IBGE: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>

IPEA: <<http://www.ipea.gov.br/portal/>>

APÊNDICE A - Entrevista semi-estrutura, realizada em Brasília no dia 3 de dezembro de 2010, com o senhor embaixador José Augusto Lindgren Alves (secretário executivo do Comitê Nacional preparativo para a Habitat II).

Como se deu os trabalhos do comitê preparatório nacional para a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II)? Quais eram as demandas dos participantes, elas foram incluídas na pauta de discussões?

Em Istambul poderia gerar alguma complicação as pessoas que estavam negociando com outros países no nível oficial porque era difícil agradar todo mundo. Nós já tínhamos uma negociação complicada que era para reconhecer o direito à moradia como um direito humano, isso era um dos pontos complicados. Então, eu ficava com a minha colega Marcela Nicodemus, atual embaixadora na Armênia, nós ficávamos negociando com as outras delegações oficiais. E depois, quando chegávamos para conversar com as ONGs brasileiras, que obviamente as ONGs são maximalistas, elas querem o máximo. E agente explicava o que estava ocorrendo, e elas ficavam revoltadas, achando que nós não estávamos trabalhando direito. Sim, é muito fácil dizer, mas agora vai tentar convencer países que pensam de uma forma completamente diferente que eles têm mudar a cabeça. Além dessa história do direito à moradia, o complicador que eu me lembro era os Estados Unidos, que não queriam aceitar a questão do direito à moradia como um direito. Nós temos que entender bem a posição deles, não é que eles sejam contra. O que há, é que eles realmente são sérios nesse sentido, que se eles reconhecerem aquilo como um direito eles abrem um caminho para os advogados resolverem processar um governo local, ou até o governo federal, se for o caso, porque um determinado mendigo dorme na rua e não tem onde dormir. Então, para eles, isso era um negócio sério, e nós temos que entender as razões. Acabou passando de uma maneira perfeitamente aceitável para todos, que era uma reiteração do que a Declaração Universal de Direitos Humanos já dizia, e dos outros instrumentos de direitos humanos internacionais, e ficou uma solução aceitável. Mas o maior pomo de discórdia, no final das contas, não tinha nada a ver diretamente com a Habitat, era o problema dos direitos da mulher. Nós, por nós, seríamos maximalistas, e queríamos assegurar em todos os lugares não somente a igualdade absoluta entre homem e mulher, não somente a afirmação que os direitos específicos da mulher são direitos humanos, mas queríamos de alguma maneira estimular a obrigatoriedade de participação das mulheres nas decisões sobre as cidades. E isso gerava oposições gravíssimas em alguns outros países. Aparentemente só muçulmanos? Não. Esse tipo de discussão era complicado. Eu e meus colegas diplomatas tentávamos avançar nessa área com os delegados também diplomatas de outros países. Cada passinho, para nós, era uma vitória, para as ONGs, as organizações feministas, o que agente estava fazendo era muito pouco. Claro, eles queriam muitos mais. Temos que ser realistas, não adianta tentar impor o modelo brasileiro ao resto do mundo, eles não vão aceitar. Então, em uma negociação internacional, sem dúvida, a negociação mesmo tem que ficar por conta dos diplomatas.

Havia a percepção, por parte do Itamaraty, de que os governos locais deveriam participar da formulação da posição brasileira (por meio do comitê nacional) para a Habitat II?

Por nós, era como um dado essencial, porque o governo brasileiro tinha uma postura de total transparência e cooperação com as organizações não-governamentais e com todos os níveis da administração, isso hoje em dia ainda é. Essa abertura que ocorreu na década de 1990 foi gradativa e atingiu seu apogeu em Istambul. Mas

começou antes na conferência de Viena, sobre direitos humanos. Tinha já havido um pouco na Rio 92, sobre meio-ambiente, deu vários passos adiante na conferência de Viena, prosseguiu na conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento, e atingiu um público feminino extraordinário na conferência de Beijing, na cúpula de desenvolvimento social, que ocorreu em Copenhague. Isso foi uma experiência muito enriquecedora, acho que pelo menos do ponto de vista governo para assimilar as posições da sociedade civil. Eu confesso que hoje em dia eu tenho dúvidas se a sociedade civil assimilou os avanços do governo, às vezes eu sinto que não, porque vejo eles fazerem cobrança exatamente iguais as que eu ouvia há vinte anos, como se agente estivesse absolutamente fechados. E isso é ruim, porque para atuarmos juntos, um lado tem que cooperar com o outro. Mas, enfim, isso não é a regra.

No seu livro, o senhor utiliza a metáfora das duas mãos, desenvolvida por Bourdieu, para explicitar a necessidade de uma coordenação nas ações da sociedade e do Estado. E em relação às unidades do próprio Estado, há uma coordenação e um diálogo positivo entre o Estado (no caso representado pelo Itamaraty) e os governos locais em questões internacionais?

Isso é um problema que não é só do Brasil, é do mundo inteiro, e que continua. É difícil você encontrar um governo que seja totalmente uníssono. Você tem, de um modo geral, a área econômica, que esta preocupada essencialmente com o crescimento, com a performance do país do ponto de vista internacional, os indices que ele pode mostrar em matéria de desenvolvimento econômico, o equilíbrio da balança comercial, e por aí vai. E por outro lado você tem a área social que está muito mais preocupada com a distribuição de renda, com a distribuição do desenvolvimento. E claro que os enfoques não são iguais, tanto que quem usou essa expressão, mão esquerda do governo se referindo à área social dos governos não foi no Brasil, foi Bourdieu, pensando na França. Então, você vê que é uma tônica que ocorre no mundo inteiro. Cada um com suas prioridades.

De alguma forma a conferência de Istambul tentou trazer esses novos atores para a negociação.

Sem dúvida. Inclusive, houve este ano no Rio de Janeiro no mês de março uma cúpula das cidades que foi extraordinária no Rio de Janeiro, e é incrível que a imprensa quase não tenha divulgado. Mas o Fórum das Cidades, eu compareci lá e pude ver, era um evento gigantesco com uma porção de foros paralelos ocorrendo e gente do mundo inteiro interessadíssima, desde organizações não-governamentais, universidades, estudantes do mundo inteiro trocando opiniões. Isso é uma coisa muito positiva. Eu não posso jurar como era antes, eu não conheço muito bem, eu trabalhei nesse assunto exatamente para a Conferência de Istambul. Mas a sensação que eu tenho é que Istambul abriu o caminho para esse tipo de diálogo envolvendo todos os possíveis interessados para discutir cidades. Este conjunto de conferências da ONU da década de 1990 pode ter pecado só por ter sido ambicioso demais, e ter despertado demasiadas esperanças num momento em que a situação internacional do capitalismo já estava se deteriorando. Começaram as crises na Ásia, no México, na Rússia, no Brasil. De qualquer forma, foi um momento muito importante, essa série de conferências, porque abriu uma esperança para o mundo, mas não sabíamos que depois esses fundamentalismos, em geral, iriam destruir quase tudo.

APÊNDICE B - Entrevista semi-estruturada, realizada em São Paulo no dia 9 dezembro de 2010, com o senhor Jorge Wilhelm (secretário-geral adjunto da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, 1996).

Qual era a expectativa das Nações Unidas, e em especial do secretariado, para a Habitat II? O que esta Conferência significava para a instituição (grau de prioridade), e para a comunidade internacional como um todo?

Quando a Assembléia da ONU decidiu fazer uma nova conferência sobre as cidades, vinte anos depois da que se realizou em Vancouver, eu acho que a Assembléia, que é formada pelos embaixadores, não tinha muito idéia. Tinha se realizado vinte anos depois uma conferência sobre meio ambiente, tinha se realizado com alguma periodicidade uma conferência sobre a mulher e a política relacionada com política de gênero. Então parecia para os embaixadores que ficava bem rever um pouco os textos, as mensagens, e a posição das Nações Unidas sobre uma coisa que parecia bastante óbvia que era a urbanização da sociedade, o crescimento das cidades e os problemas decorrentes disto. Então, eu acho que a expectativa era de ser mais um conclave de embaixadores. Esta expectativa foi alterada pelo projeto, nós fizemos outro projeto.

Por que os assentamentos humanos é um tema global a ponto de demandar uma conferência das Nações Unidas?

Porque, ela demanda sim, porque na verdade mais da metade da população estava passando a viver nas cidades e havia cidades que cresciam enormemente, e o que crescia nas cidades eram as suas favelas. Então você não tinha mais as grandes cidades, Londres, Paris, etc. Não, grandes cidades era Lagos, Mumbai, São Paulo, era terceiro mundo. E as Nações Unidas são uma organização mundial vocacionada para a paz e para a igualdade, então cabia realmente haver uma preocupação internacional sobre a problemática das cidades.

O senhor coloca no seu livro que o tom da delegação brasileira no primeiro Prepcom foi conservador, e que depois com a entrada do embaixador Holanda Cavalcante na delegação brasileira a posição foi diferente. O que aconteceu, por que o tom conservador anteriormente e por que ele foi alterado para o segundo Prepcom? Foi apenas uma mudança de personalidade que fez mudar a posição brasileira?

São duas coisas: primeiro houve uma mudança de personalidade sim. O embaixador Holanda Cavalcante é uma pessoa muito culta, muito inteligente e tinha muita visão, então ele percebia para onde estava soprando o vento e concordava com as inovações que nós apresentávamos. Além disso, no caso do Brasil, houve uma motivação bastante grande até pelo fato de que quem estava fazendo o projeto e que tinha muito contato com a mídia era um brasileiro. Então, havia diversas organizações, diversos estamentos que queriam muito participar. E, finalmente, também, porque o Brasil é um país urbanizado, já era, então o problema urbano sempre foi um problema muito vivido. E eu acho que esse interesse grande da sociedade civil também deve ter ajudado as fazer das delegações brasileiras, em todas as ocasiões que isso aconteceu antes da conferência, uma daquelas que mais apoiava as inovações que estávamos propondo.

No terceiro Prepcom (Nova York) o senhor destacou, em seu livro, que a discussão sobre o plano de ação foi delicada, especialmente a referência à participação ativa

de ONGs e governos locais. Por que a negociação foi complicada? Quais delegações polemizaram a discussão? Quais eram os argumentos contra e a favor?

Havia entre os embaixadores os pouco fóbicos e os muito fóbicos. Todo mundo tem medo na sua posição de cúpula, de representante do país, e os governos que eles representavam, porque eles também não agiam sozinhos, também tinha certos receios do que seria essa atuação fora do controle da entidade. A sociedade civil está fora do controle. E os prefeitos estão fora do controle dos governos centrais, claro que fora do controle é relativo, mas em muitos países os prefeitos eram vistos como a oposição. Era o caso da Índia, era o caso do México e era também o caso de Cuba. Estas foram as três delegações que me puseram muito para baixo, e muitas vezes por causa da própria posição dos embaixadores, que poderia ser mais progressistas ou mais conservadores. Nas discussões era sempre difícil convencê-los de que não havia risco em fazer inovações. Porque o que nós propúnhamos eram algumas inovações grandes. Primeiro nós propúnhamos que as ONGs estivessem organizadas e que se encontrasse um meio para eles entrarem na conferência e assumirem compromissos. Esse é um peixe difícil de vender aos embaixadores. Conseguimos, e de fato, não aconteceu absolutamente nada de grave. A outra coisa que eles tinham fobia, medo, é que com a presença das ONGs poderia desvirtuar a conferência da ONU e vir a ser só um local de queixas, de reclamações, coisas assim. E nisso o governo turco, que hospedava a conferência, era muito sensível e tinha muito medo de que se levantassem as questões do genocídio dos Armênios, da luta contra os curdos, de uma porção de coisas que são importantes na política nacional. Eu tinha certeza que isso não ia acontecer porque a sociedade civil não é imbecil, nenhuma daquelas lideranças que apareceram lá deixaram de perceber que era uma enorme oportunidade estarem presentes e ninguém ia provocar as Nações Unidas, mas as pessoas tinham medo, então era difícil convencer os embaixadores.

No seu livro o senhor destaca a formação do G4, que seria o grupo das entidades representativas dos governos locais. Quais eram as principais demandas do G4? Como eles (as organizações que compunham o G4) entendiam a Habitat II? Qual era o grau de comprometimento?

Esses grupos são associações de municípios, havia na ocasião quatro grandes grupos que batalhavam entre eles. Eu consegui convencer a se juntarem para terem uma política comum em relação à conferência Habitat II e em relação às Nações Unidas. E eu sempre dizia: é preciso que as Nações Unidas tenham no estamento dos prefeitos um interlocutor, então mesmo que seja só para essa conferência vocês tem que se juntar. E eles fizeram isso e depois receberam a adesão de outras organizações menores e que também se juntarem porque realmente era necessário ter um interlocutor único. Além disto, era importante que se realizasse alguns dias antes da abertura da conferência em Istambul, lá em Istambul, uma grande assembléia de prefeitos. O interesse era político, o cerne do problema. O que eles defendiam era que todos os países tivessem políticas urbanas, e que se pudessem intercambiar experiências entre as cidades, onde nasceu o programa de melhores práticas urbanas.

O senhor acredita que esse grupo (G4) conseguiu de alguma forma representar os interesses dos governos locais?

Sim, sem dúvida. Alguns prefeitos eram muito representativos, tinha o Tarso Genro, o César Maia. O Brasil teve uma presença boa.

Como surgiu a idéia de realizar uma Assembléia Mundial de Cidade e Autoridades Locais dias antes da Conferência oficial em Istambul? Qual o significado e o peso dessa assembléia para a conferência em si?

A idéia era minha, fazia parte do meu projeto. Fiz com prefeitos, mas fiz também com terceiro setor, fiz também com associações de mulheres, associações de jovens, industriais e empreendedores. Porque eu queria que todos estivessem lá e fizessem uma reunião na véspera para ter peso, para ter influência, para estar na mídia. E depois eles elegiam um representante que compareceria no Comitê da Conferência, chamado comitê número II, onde eles diriam como eles pensam ajudar a implementar as conclusões da Conferência em seus setores, e essa era a grande inovação, o Comitê II. O Comitê I, que sempre existe, é o comitê da linguagem, que faz o texto daquilo que será aprovado, que realmente é um texto muito negociado, e entra em tudo que é campo, que é muito prolixo, que é muito comprido, e que ninguém lê. É o resultado como é visto pelos embaixadores. O Comitê I sempre existe, o Comitê II, não.

O que significou a criação do Comitê II (parceiros), e como as delegações nacionais (Estados) entenderam e lidaram com essa inovação?

Depois de tanta fobia, de tanto medo, do que seria a presença desse pessoal tão estranho, que não é embaixador, as reuniões foram ótimas. Os embaixadores, que eram os delegados, que participaram do Comitê II, junto com os representantes dos grupos que vinham discutir e falavam o que eles iriam fazer para implementar. Foi tudo muito positivo, e os embaixadores acharam que também estava ótimo. Na última reunião, foi até cômico, o pessoal turco estava muito entusiasmado com tudo isso, com a presença de tantas ONGs, eu tinha inclusive colocado as ONGs a cem metros do sítio da assembléia, e o pessoal achava isso de uma ousadia tremenda. Porque no Rio de Janeiro, a Conferência de 1992 do meio ambiente, foi realizada no centro de conferência na Barra e as ONGs em Copacabana, quer dizer, mais distante possível, para não haver risco nenhum. E aqui não, estava a cem metros, e claro que não houve problema nenhum. O governo turco estava até muito entusiasmado, e no dia final eles entraram ao final da reunião com uma delegação de crianças para cantar o hino à paz, e aí foi um verdadeiro programa de auditório. Eles fizeram todos os gestos e todos os delegados acompanharam os gestos. Eu sei que eu estava na mesa diretora, e estava a presidente e a secretaria das Nações Unidas, e ela disse: "It's amazing". Ela nunca havia visto uma reunião das Nações Unidas ser transformada em programa de auditório. Mas saiu tudo muito bem. E tem uma coisa a mais, os prefeitos a partir de então passaram a ser recebidos diretamente pelo Secretário Geral das Nações Unidas. E tiveram um *status* especial, não eram mais ONGs, eram prefeitos.

Então, o clima era de cooperação entre os dois comitês e entre as delegações?

Nas delegações sim. Os comitês não tinham contato, porque cada um tratava de coisas diferentes. O Comitê I é o comitê onde os embaixadores adoram duelar, é lá que eles são os donos das palavras, e do valor simbólico e diplomático das palavras. Então, lá eles lutam para colocar, cada país, alguma coisa que lhes interessa dentro da manifestação, ou trabalham para retirar, ou para voltar atrás em coisas decididas pela ONU anteriormente. No caso, a Conferência ficou completamente parada quase 24 horas por causa de impasse no Comitê I. Eram dois impasses. Um de delegados, especialmente os islâmicos, queriam voltar atrás em decisões tomadas em Beijing na conferência mundial. E o segundo é o que queriam uma acusação mais forte contra Israel. Nisso os delegados islâmicos estavam juntos com os delegados da Santa Sé, que também participam, o Vaticano é um país. E criaram um impasse e teve que se colocar

diplomáticamente gente para fazer o meio de campo para retomar a conferência, porque inclusive a essa altura o Departamento de Estado queria que a conferência fracassasse. O Departamento de Estado foi muito contra o Secretário Boutros-Ghali, tanto que impediu sua reeleição. E era contra toda essa tese das grandes conferências, que foi uma coisa que o Boutros-Ghali fez, porque ele expunha muito as diferenças de posturas sobre temas cruciais. Então, o Departamento de Estado era contra, contra as inovações, e contra a conferência em si. Mas a delegação americana, que era muito grande, na verdade metade deles era a favor. As mais fortes delegações de associações feministas são as americanas. E havia também associações de prefeitos importantes. Então, a delegação americana estava dividida, mas quem comandava em última análise a ação do embaixador que representava o país era o Departamento de Estado. No Comitê II isso foi suave, no Comitê I é que teve os contratemplos.

Na sua visão, o que significava a parceria, esse conceito de parceria, e qual foi o grau dessa participação e a voz que esses atores ganharam em Istambul?

A minha visão era mais ampla. As Nações Unidas são um organismo vocacionado para a paz. Portanto, é o grande organismo da convivência, e não é uma coisa exclusivamente estatal, tem que mobilizar o resto da sociedade. Então, as conferências eram oportunidades em que esse encontro se realizava, e era uma maneira de influir nas decisões políticas da própria ONU. Então, eu tinha muita clareza sobre a função política de tudo isso.

Como o senhor via a posição da ONU, afinal o próprio Secretário Geral se colocou a favor das inovações. Isso era consensual? Como se deu as negociações dentro da ONU?

Não, não era consensual, e foi muito importante o fato que o Secretário Geral foi decididamente a favor, ele que puxava, e ele era a pessoa mais importante, mas também foi uma das razões pela qual ele caiu, não foi reeleito.

O senhor acredita que o conceito de participação e parceria foi mantido e incorporado pela ONU após Istambul?

Ele foi. Certas coisas não se poderia mais retroceder. A audiência pública às organizações da sociedade, ou a presença especial dos governos locais, foram sobre os quais não houve recuo.

APÊNDICE C - Entrevista com a representante do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, senhora Marlene Fernandes, 1 março 2011.

Ao passo que o Comitê Nacional conseguiu negociar as diversas posições para redigir um relatório nacional que foi entregue para as Nações Unidas durante a Habitat II, não foi possível alcançar um consenso em torno do plano de ação, que deveria acompanhar o relatório. Por quê? Quais foram os pontos de conflito que impossibilitaram a redação de um plano de ação?

Infelizmente não me lembro bem do processo. Acho que foram dois os principais problemas: falta de tempo e dificuldades enfrentadas pela Secretaria de Política Urbana na redação do Plano de Ação em tempo hábil para ser discutido e aprovado pelo Comitê Nacional. Lembro bem das dificuldades que tivemos em concluir a redação do Relatório Nacional a tempo da sua aprovação, seja pelos membros do Comitê seja pelas autoridades federais competentes, em tempo hábil para o seu envio à ONU. É preciso ressaltar que apresentando um Plano de Ação, o Governo Brasileiro assumia o compromisso de implementá-lo de modo a prestar conta dos avanços na Reunião Istambul +5.

Como se deram as reuniões do Comitê Preparatório? Qual era o clima? O que foi debatido e o que ficou de fora? Qual foi a importância atribuída à presença dos representantes locais?

As reuniões foram convocadas pelo Itamaraty e presididas por um Embaixador, assessorado por uma equipe técnica. Os recursos para pagamento de consultores, realização de Seminários e deslocamentos dos membros do Comitê – inclusive para participarem da Conferência, produção da publicação e sua distribuição estavam alocados no orçamento do Itamaraty, com apoio do PNUD. As reuniões do Comitê Nacional foram muito dinâmicas e todas as decisões tomadas por consenso. Os debates giraram em torno dos temas específicos propostos pelo UN-Habitat, os quais deveriam constar de todos os Relatórios Nacionais. Não me recordo de nenhuma questão que “tenha ficado de fora”. A presença dos representantes locais, no próprio Comitê, se deu pela ABM- Associação Brasileira de Municípios, cuja representação variava dependendo do assunto e da atividade. Mais por uma questão de perfil dos representantes da ABM, não se pode afirmar que os representantes locais se destacassem particularmente nas discussões. Dependia da questão em discussão. Mas os Prefeitos foram convidados a participar dos 4 Seminários Nacionais de Preparação, realizados em Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.

Como os governos locais foram representados no Comitê Preparatório para a Habitat II, e na própria Conferência? O IBAM pode ser caracterizado como um representante dos interesses dos governos locais brasileiros? Havia uma organização nacional que congregasse os governos locais?

Já respondida em parte. Sim, sendo uma associação civil, sem finalidade de lucro, reconhecida como uma entidade de interesse público pelo Governo Federal, o IBAM pode ser caracterizado como um representante dos interesses dos Municípios, pois nossa missão é promover – com base na ética, transparência e independência partidária – o desenvolvimento institucional do Município como esfera autônoma de Governo, fortalecer sua capacidade de formular políticas, prestar serviços e fomentar o desenvolvimento local, objetivando uma sociedade democrática e a valorização da cidadania. Mantemos uma rede de associados composta por Prefeituras Municipais e Câmaras de Vereadores.

A coordenação nacional para a Habitat II foi feita pelo Ministério das Relações Exteriores (Itamaraty), já para a Habitat II +5 foi realizada pela Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República. Como essa alteração pode ser entendida, e em que medida essa mudança na coordenação foi sentida na participação do Brasil em 2001?

Não tenho certeza, mas imagino que em 1995 não havia um Ministério ou Secretaria Especial responsável pelo Desenvolvimento Urbano. Na época a Secretaria de Política Urbana era subordinada ao Ministério de Planejamento, e o Ministro pessoalmente não atribuía muita importância ao tema. Tanto que não compareceu à Conferência. Assim a coordenação do Comitê Nacional ficou por conta do Itamaraty, o qual de qualquer está sempre presente na preparação do documento oficial encaminhado pelo Governo Brasileiro à ONU. Por outro lado, a Habitat II +5 não foi uma conferência mundial e sim uma reunião específica da Assembléia Geral da ONU para revisão da Habitat II. Neste caso, a participação do Brasil na mencionada Assembléia foi assumida pela Representação Permanente do Brasil junto à ONU, com sede em Nova York. A qual, aliás, teve um papel importante também em Istambul, pois são os “negociadores” dos Acordos Internacionais a serem firmados pelo país.

Por que a Agenda Habitat para Municípios foi publicada apenas em 2003 (sete anos após a Habitat II)?

Esta foi uma iniciativa do IBAM, uma vez constatada que não havia até então nem mesmo uma tradução para o português da Agenda Habitat. Após a Conferência, o Governo Brasileiro não teve o menor interesse em divulgar a Agenda, quanto mais em apoiar a sua implementação no país. Propusemos então à CAIXA patrocinar a preparação e a publicação da Agenda, especialmente comentada para os Municípios brasileiros. É a única versão em português da Agenda e, segundo o Habitat, a única versão comentada para autoridades locais em todo o mundo. Infelizmente, a CAIXA não se empenhou na sua divulgação e distribuição nacional.

Quais foram as decorrências da Habitat II para o Brasil em geral, e para os governos locais brasileiros especificamente?

Especificamente, acelerou a aprovação pelo Congresso Nacional de emenda constitucional incluindo o direito à moradia adequada para todos como um dos direitos humanos assegurados pela Constituição Federal. A partir da Habitat II, o Habitat criou uma série de programas urbanos e habitacionais com a finalidade de apoiar a formulação e implementação em todos os países membros - e suas cidades - de políticas públicas, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, habitação e saneamento. As Agências Internacionais de Cooperação – bilaterais e multilaterais – também multiplicaram seus recursos de empréstimo, financiamento e assistência técnica, beneficiando governos locais também no Brasil. Talvez se possa afirmar que o processo preparatório e a participação brasileira na Habitat II, representada não somente pelo Governo Federal, mas também pelas autoridades locais e pelas organizações da sociedade civil, deu um impulso renovador no campo das políticas urbanas, contribuindo para a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e a criação do Ministério das Cidades em 2003, com reflexos importantes no desenvolvimento urbano das cidades brasileiras desde então. Também considero importante a aproximação e o papel mais destacado do Brasil, desde então, junto ao UN-Habitat, tendo resultado, entre

outras iniciativas, a instalação do Escritório Regional do Habitat para a América Latina e o Caribe na Cidade do Rio de Janeiro – negociação concluída logo após a Habitat II.