



# urbanização na virada do milênio: ênfoques e perspectivas do programa UN-Habitat

Denise Antonucci (Org.)

**urbanização na virada do milênio:  
ênfoques e perspectivas do Programa UN-Habitat**

## **COLEÇÃO ACADEMACK, 11**

### **UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

Reitor: Benedito Guimarães Aguiar Neto

Vice-reitor: Marcel Mendes

#### **COORDENADORIA DE PUBLICAÇÕES ACADÊMICAS**

Coordenadora: Helena Bonito Couto Pereira

### **EDITORA DA UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

#### **CONSELHO EDITORIAL**

Helena Bonito Couto Pereira (Presidente)

José Francisco Siqueira Neto

Leila Figueiredo de Miranda

Luciano Silva

Maria Cristina Triguero Veloz Teixeira

Maria Lucia Marcondes Carvalho Vasconcelos

Moises Ari Zilber

Valter Luís Caldana Júnior

Wilson do Amaral Filho

# **urbanização na virada do milênio: ênfoques e perspectivas do Programa UN-Habitat**

Denise Antonucci  
Organizadora

Angélica Tanus Benatti Alvim  
Silvana Zioni  
Volia Regina Costa Kato

Copyright © 2012 Denise Antonucci.

Todos os direitos reservados à Universidade Presbiteriana Mackenzie.  
Nenhuma parte desta publicação poderá ser reproduzida por qualquer meio ou forma sem a prévia autorização da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Coordenação editorial: Joana Figueiredo  
Fotografias de capa e de miolo: Nelson Kon  
Projeto gráfico e capa: Estação Design  
Diagramação: Zeta Design  
Copidesque: Entrelinhas Editorial  
Revisão: Carlos Villarruel, Mônica Costa Aguiar

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

---

Urbanização na virada do milênio : enfoques e perspectivas do Programa UN-Habitat/  
Denise Antonucci, (organizadora). -- São Paulo : Universidade Presbiteriana Mackenzie,  
2012. – (Coleção Academack ; v. 11)

Vários autores.  
ISBN 978-85-7916-133-9

1. Política urbana – Brasil 2. Programa UN-Habitat 3. Urbanização – Brasil I.  
Antonucci, Denise. II. Série.

12-07137

CDD-711.40981

---

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Planejamento urbano 711.40981
2. Brasil : Política urbana : Urbanismo 711.40981
3. Brasil : Urbanização 711.40981
4. Brasil : Urbanização : História 711.40981

## **UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE**

Rua da Consolação, 930  
Edifício João Calvino, 7º andar  
São Paulo – SP – CEP 01302-907  
Tel.: (5511) 2114-8774 / 2114-8785  
editora@mackenzie.com.br  
www.mackenzie.br/editoramackenzie

Como adquirir os livros:

Livraria Mackenzie  
Campus Higienópolis  
Rua Itambé, 135, Prédio 19, Loja 1  
São Paulo – SP – CEP 01239-001  
Tel./Fax: (5511) 2766-7027 / 2766-7028  
livraria@mackenzie.br

# agradecimentos

Somos gratas aos entrevistados Jorge Wilhelm, Marlene Fernandes e Nádia Somekh pelo fornecimento de importantes informações não contidas na bibliografia disponível sobre UN-Habitat; ao Mackpesquisa por nos conceder auxílio financeiro e apoio administrativo para o desenvolvimento da pesquisa que deu origem a este livro, particularmente às suas funcionárias; ao Conselho do Instituto Presbiteriano Mackenzie por ter nos dado a oportunidade de apresentar dados parciais do UN-Habitat; e ao então magnífico reitor Manassés Claudino Fonteles pelos generosos comentários feitos após essa apresentação.

Agradecimentos também devem ser estendidos à colaboração voluntária do sociólogo Pedro Aguerre e a todo dedicado grupo de pesquisadores que participaram deste trabalho. Devemos agradecer a colaboração do Rolac, representado por Alberto Paranhos e Rayne Ferreti, que muito contribuíram para a atualização de informações sobre o UN-Habitat.

Finalmente a Pedro Novaes, que nos prestigiou com seu prefácio, pela leitura atenta e pelas observações preciosas ao nosso livro.

## sumário

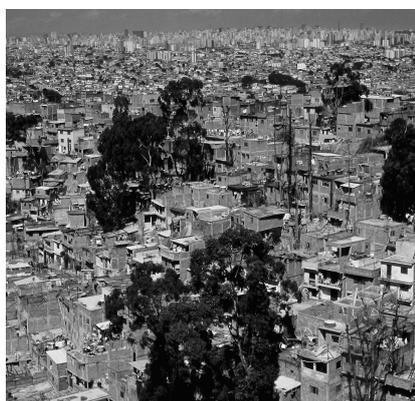


### **prefácio** Pedro Novais

9

### **introdução** Denise Antonucci

15



### **1 – UN-Habitat: das conferências aos fóruns** Denise Antonucci Angélica Tanus Benatti Alvim

19

## **2 – as conferências das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (1976 e 1996) e a urbanização mundial: contexto e perspectivas**

Angélica Tanus Benatti Alvim

Denise Antonucci

35



## **3 – fóruns urbanos mundiais do UN-Habitat: tensões e impasses de uma ordem histórica de transição**

Volia Regina Costa Kato

Silvana Zioni

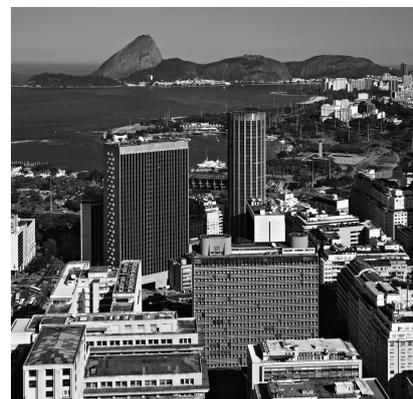
85

## **4 – a participação do Brasil no UN-Habitat**

Silvana Zioni

Volia Regina Costa Kato

115





# introdução

Denise Antonucci

A partir de 1995, os povos e as nações puderam se aproximar mais ágil e rapidamente, pois a internet permitiu a comunicação em tempo real. A partir de 2007, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU), o número de pessoas que vivem nas cidades superou o número daquelas que vivem no campo. No entanto, a aproximação física entre as pessoas promovida pela urbanização não necessariamente favoreceu o diálogo. O mundo urbano e globalizado revelava-se dividido e conflituoso.

Ainda que, ao longo de duas décadas e duas conferências das Nações Unidas sobre assentamentos humanos, importantes compromissos tenham sido firmados entre as nações, eles precisavam ser transformados em ações práticas e responsáveis. A Agenda Habitat (1996) e a Declaração do Milênio (2000) marcaram a passagem para o século XXI, exigindo ao mesmo tempo estratégias operacionais para alcançar as metas preconizadas, e estratégias de gestão descentralizadas e participativas. A Assembleia Geral das Nações Unidas encontrou nos Fóruns Urbanos Mundiais a arena adequada para congregar o diálogo entre lideranças políticas e a diversidade de interlocutores sociais, protagonistas centrais dos desafios do desenvolvimento sustentável das cidades, incentivando e instrumentalizando ações práticas de amenização dos grandes problemas de um mundo urbano e globalizado.

A ONU não apresentava em sua pauta original de atuação questões sobre os assentamentos humanos. No entanto, não é possível negar que a relevância dada aos direitos humanos contempla a preocupação com a melhoria da qualidade de vida dos povos em qualquer tipo de assentamento. A efetivação do United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) estendeu a atuação da ONU aos assentamentos humanos, refletindo os princípios contidos em sua carta de constituição. A consolidação do Fórum Urbano Mundial demonstrou o crescente papel das cidades na conformação da sociedade contemporânea.

Este livro é resultado de pesquisa acadêmica<sup>1</sup> que teve por objetivo apresentar, tanto aos interessados pelas questões da globalização, exclusão social, dos problemas ambientais e urbanos, quanto aos envolvidos em entidades e organizações não governamentais (ONGs) dedicadas ao acompanhamento de políticas urbanas, uma discussão teórico-conceitual sobre o programa UN-Habitat da ONU.

Participar do Habitat JAM – conferência eletrônica internacional preparatória do III Fórum Urbano Mundial – foi primordial para motivar um grupo de professores e alunos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie a entender a promoção das conferências e fóruns do UN-Habitat e seus vínculos com as transformações do processo de urbanização.

O encerramento da pesquisa coincidiu com nossa participação no V Fórum Urbano Mundial, realizado em 2010, no Rio de Janeiro, quando foi exposto, parcialmente, no *networking event*, o “Balanço crítico das influências internacionais sobre as políticas urbanas”, promovido pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Anpur). Essa mesa reuniu cinco pesquisadores, oriundos do México, da Argentina, da África do Sul, da Índia e do Brasil, que buscaram responder às seguintes questões: Como agências e fóruns internacionais têm influenciado a definição de políticas urbanas em diferentes regiões e países? Quais têm sido os efeitos dessa influência no que concerne, especificamente, à redução das desigualdades socioespaciais? Essa discussão incentivou-nos a divulgar extensamente os resultados de nossa pesquisa

A sistematização de um conjunto de referências teóricas e conceituais, formuladas por diversos autores, tendo em vista a interpretação de enfoques e perspectivas do UN-Habitat, permitiu-nos analisar a evolução do tratamento da questão urbana na esfera das relações supranacionais, conforme referida nos documentos oficiais da ONU. A avaliação detalhada do processo de produção de posições coletivas e da formalização de compromissos, emergentes do confronto de ideias e embates entre Estados – parceiros e agentes sociais no decorrer dos diversos fóruns oficiais –, contribuiu para a reflexão sobre os limites e as perspectivas do UN-Habitat ante os paradoxos entre a proeminência econômica das cidades e a expansão da pobreza urbana no mundo contemporâneo. Nessa perspectiva analítica, os documentos oficiais da ONU e outros complementares para o entender a vinculação das conferências e dos fóruns do UN-Habitat com as questões que envolvem o meio urbano foram fundamentais para compreender a transformação dos processos de urbanização particularmente ocorridos na virada do milênio.

---

<sup>1</sup> Esta obra é proveniente de duas pesquisas – *30 anos de hábitat e as transformações da urbanização (2007-2008)* e *UN-Habitat e as transformações da urbanização na virada do milênio: enfoques e perspectivas (2009-2010)*, realizadas no âmbito da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, com subvenção do Fundo Mackenzie de Pesquisa (Mackpesquisa). Participaram da pesquisa: Alexandre Pereira de Souza, Ana Claudia Alves de Sá, Carla Guimarães, Juliana Jurado, Juliana Tancini Saporito, Marina Montera, Melina César Gama Pereira, Pedro Favale, Renata Minerbo Strengowski e Ricardo Alexandre Pinto de Carvalho.

O livro apresenta como, no decorrer da existência do UN-Habitat, a questão urbana vem sendo tratada. Interpretando os posicionamentos e reações assumidos diante do desafiante quadro da urbanização contemporânea, é possível perceber mudanças nos arranjos institucionais dos organismos internacionais, especialmente quando se observa o percurso dos Fóruns Urbanos Mundiais, que acompanham a crescente e incessante fixação da população mundial nos centros urbanos. No entanto, o texto sugere que dissonâncias com relação à questão urbana são tão frequentes quanto as convergências e que, tal como diante de outros problemas mundiais, os organismos internacionais revelam uma baixa capacidade de impor a realização de compromissos diplomáticos. Nesse panorama, as participações nos fóruns são fluidas e cambiantes, tendendo a assumir um caráter de persuasão quanto às diretrizes propostas. Entretanto, ao garantirem formas de visibilidade para os diferentes governos e grupos sociais, os Fóruns Urbanos Mundiais implicam também a reconstrução das arenas de diálogo.

O primeiro capítulo – “UN-Habitat: das conferências aos fóruns” – trata da evolução do UN-Habitat no contexto dos princípios e das diretrizes da própria ONU. A concepção inicial da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos refletia as normas gerais da instituição. Destacam-se os conceitos político-filosóficos, assim como os debates que precederam sua constituição. Em seguida, enfoca-se a evolução do programa UN-Habitat, que, refletindo a crescente urbanização mundial, passa da organização das grandes conferências para os mais frequentes e ágeis Fóruns Urbanos Mundiais.

No segundo capítulo, “As Conferências das Nações Unidas sobre assentamentos humanos (1976 e 1996) e a urbanização mundial: contexto e perspectivas”, apresenta-se o caráter geral das duas conferências (1976 e 1996). A elaboração de matriz, que sintetiza e compara os temas político, socioeconômico e físico-ambiental abordados nas conferências, revela dissonâncias e convergências na abordagem das questões decorrentes dos diferentes graus de urbanização nesses dois momentos.

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

Finalmente, o último capítulo – “A participação do Brasil no UN-Habitat” – analisa a atuação do Brasil junto ao UN-Habitat não apenas em relação aos posicionamentos e compromissos assumidos, mas também quanto à **percepção de possíveis correspondências entre certas transformações no campo político e institucional das cidades brasileiras e a trajetória das conferências e dos fóruns Habitat**. Essa participação tornou-se ainda mais relevante porque o Rio de Janeiro sediou a quinta sessão do Fórum Urbano Mundial em 2010.

As conferências e os fóruns realizados pela Agência UN-Habitat vêm, desde sua primeira apresentação – Habitat I, em 1976 – até o VI Fórum Urbano Mundial, em 2012, refletindo mudanças de enfoque sobre a questão urbana nos limites dos Estados-nação e na própria ONU.

A forma de atuação da ONU, cujo foco se desloca do papel articulador dos Estados para a ênfase em gestão das cidades, processos de participação e inclusão social, expressa o reconhecimento da função estratégica das cidades no âmbito da economia mundial e a redefinição do papel do Estado. Constata-se, além disso, a perplexidade ante o crescimento exponencial da pobreza e dos problemas urbanos.

A partir de 2007, o número de pessoas que vivem em cidades superou o número das que moram no campo. No entanto, a proximidade que a urbanização promoveu não favoreceu o diálogo: o mundo urbano e globalizado revela-se dividido e conflituoso.

Este livro é resultado de pesquisa que analisa a evolução do Programa UN-Habitat ao longo das últimas décadas. Avalia também o papel do Brasil como sede do V Fórum Urbano Mundial, realizado no Rio de Janeiro, em 2010, e como o 14º maior contribuinte para o orçamento regular da ONU.

Apresenta-se aqui o profundo entendimento sobre a mudança dos processos de urbanização ocorridos na virada do milênio, por meio da análise de documentos oficiais da ONU, que mantém uma pauta que envolve questões sobre a globalização e seus impactos sociais, como a exclusão social, o meio ambiente e o futuro dos grandes centros urbanos.

ISBN 978-85-7916-133-9



9 788579 161339

