



El Estatuto de la ciudad periférica

Erminia Maricato

El Estatuto de la Ciudad (EC), Ley federal brasileña n.º 10.257, aprobada en 2001, tiene méritos que justifican su prestigio en buena parte de los países del mundo. Sus virtudes no se limitan a la calidad técnica o jurídica del texto. Esa ley es una conquista social que se fraguó a lo largo de décadas. Por ello, su historia es un ejemplo de cómo sectores de diversos estratos sociales (movimientos populares, entidades profesionales, sindicales y académicas, investigadores, ONG, parlamentarios y alcaldes progresistas) pueden persistir muchos años en la defensa de una idea y alcanzarla, aunque sea en un contexto adverso. Mediante un enfoque holístico, el Estatuto trata de reunir en un mismo texto diversos aspectos sobre el gobierno democrático de la ciudad, la justicia urbana y el equilibrio ambiental. Pone sobre el tapete la cuestión urbana y la inserta en la agenda política nacional, en un país marcado hasta fechas recientes por la cultura rural.

Sin embargo, esta publicación no se lanzará a tributar alabanzas al texto de la ley, ignorando los límites y dificultades presentes en el proceso de su aplicación. El EC tampoco será tratado aquí como un ejemplo universal aplicable a cualquier realidad, aunque constataremos que muchas ciudades del mundo no desarrollado presentan semejanzas. Al contrario, se buscará presentarlo destacando la complejidad y las contradicciones presentes en su aplicación, incluso en la realidad brasileña, que inspiró su formulación.

También veremos a lo largo de las próximas páginas que el texto legal, a pesar de ser fundamental, no es suficiente para resolver problemas estructurales de una sociedad históricamente desigual, en la que los derechos, como el derecho a la ciudad o a la vivienda legal, no son garantizados para la mayoría de la población. En parte de las grandes ciudades brasileñas la mayoría de la población vive informalmente, sin observar ley o plan urbanístico alguno, sin el concurso de arquitectos e ingenieros para construir sus barrios o casas, sin financiación para las obras que componen una gigantesca producción doméstica de espacio urbano que, evidentemente, resulta precario. Como es bien sabido y tal como muestran los informes de ONU-HABITAT, Brasil no es el único país que está en esa situación.¹ Quizás la mayor parte de las viviendas urbanas del mundo se haga de esa manera, dando lugar a montones de personas en lugares que se convierten en «no ciudades», pues allí brillan por su ausencia no sólo la infraestructura que caracteriza al espacio urbano, sino también todos los servicios urbanos y equipamientos colectivos



1. Véanse al respecto las siguientes publicaciones de ONU-HABITAT: Cities without slums. Global Report on Human Settlements, 2002; ONU-HABITAT: Cities in a globalizing world. Global Report on Human Settlements, 2001, en www.unhabitat.org

Aplicar el Estatuto de la Ciudad en un contexto tal, culturalmente excluyente, tradicionalmente conservador, no es una tarea simple, especialmente porque en esas sociedades denominadas emergentes, no desarrolladas, en desarrollo o periféricas, el poder político y social está asociado a la propiedad patrimonial.

El acceso a la tierra, ya sea urbana o rural, siempre ha sido uno de los temas más importantes de la historia de la humanidad. El acceso a la tierra en las sociedades pobres que se urbanizan es aún más crucial. Y esa es la cuestión clave que se trata en el Estatuto de la Ciudad. Por tanto, mostraremos la importancia que dicha ley realmente tiene para la construcción de ciudades más justas y ambientalmente equilibradas y plantaremos cara a los conflictos que su aplicación afronta en Brasil, sin defender la pretensión ingenua de que una ley (o un plan) constituyen en sí soluciones para problemas de índole histórica y estructural.

El Estatuto de la Ciudad no trata exclusivamente de la tierra urbana, sino que adopta un enfoque holístico e incluye: directrices y preceptos sobre planes y planificación urbana, sobre gestión urbana y regulación estatal, fiscal y jurídica (especialmente sobre las propiedades de terrenos e inmobiliarias), regularización de la propiedad informal, participación social en los planes, presupuestos, leyes complementarias y gestión urbana, alianzas público-privadas, y otros temas. La reunión de leyes previamente existentes, de forma fragmentada, con instrumentos y conceptos nuevos bajo la denominación de Estatuto de la Ciudad, facilita el reconocimiento de la cuestión urbana. La ley dio unidad nacional al tratamiento de las ciudades. Y si pese a que han transcurrido ocho años desde su promulgación siguen existiendo jueces que la ignoran y tratan la propiedad privada como un derecho absoluto y no relativizado por su función social, podemos decir que esa práctica es cada vez más difícil, pues el formato de unidad amplia de esa ley denominada estatuto ha facilitado su divulgación.

La Constitución brasileña de 1988, promulgada en un momento de ascenso de las fuerzas sociales que luchaban por la democratización del país, le otorga al poder municipal competencia para definir el uso y la ocupación de la tierra urbana y el Estatuto de la Ciudad refuerza esa orientación autónoma y descentralizadora. El fortalecimiento de la autonomía del poder local se produjo como reacción a la centralización autoritaria de la política urbana ejercida por el gobierno dictatorial en el periodo anterior, entre 1964 y 1985. A partir de directrices generales sobre el desarrollo urbano y sobre la propiedad privada de la tierra y de inmuebles, la planificación y la gestión urbanas, así como la resolución de una gran parte de los conflictos en torno a los terrenos, se remitió al ámbito municipal². Es en el municipio donde, por medio de la ley del plan director o de una legislación complementaria, se definen los conceptos de propiedad no utilizada o infrautilizada, y se graban en una base cartográfica las propiedades que deben someterse a sanciones de instrumentos previstos en el Estatuto de la Ciudad. Igualmente, es el municipio donde se definirán las alianzas público-privadas, las operaciones urbanas, la aplicación de un gran número de instrumentos jurídicos y fiscales, entre otras iniciativas. Por lo tanto, la autonomía municipal en el tratamiento de esta cuestión es muy grande en la legislación brasileña. La ley podrá aplicarse realmente o no, dependiendo de la correlación de fuerzas en el municipio.³



2. La definición del modelo de gestión metropolitana fue remitida a las constituciones de los estados y ha sido un tema al que se le ha dado poca atención en Brasil. Por otra parte, la cuestión ambiental quedó bajo la competencia complementaria y simultánea de los tres niveles de la Federación.

3. Nos gustaría recordar a los críticos de esa significativa descentralización que en países de gran extensión y diversidad geográfica, como Brasil, las ciudades tienen características muy diferenciadas (localización, clima, sociedad, cultura), por lo que es recomendable prestar una gran atención a las condiciones locales. Las reglas que regulan el derecho de propiedad están establecidas a nivel federal y su aplicación más o menos progresista dependerá de la correlación de fuerzas local.

Pese al enfoque holístico compuesto por diferentes aspectos, el tema central del EC es la función social de la propiedad. En síntesis, la ley pretende definir cómo regular la propiedad urbana de manera que los negocios que la envuelven no constituyan un obstáculo para el derecho a la vivienda para la mayor parte de la población, persiguiendo así luchar contra la segregación, la exclusión territorial, la ciudad deshumana, desigual y ambientalmente predatoria. De esta manera, el EC trata de una utopía universal: el control de la propiedad de los terrenos urbanos y la gestión democrática de las ciudades para que todos tengan derecho a la vivienda y a la ciudad. Si en el siglo XVIII la Revolución francesa siguió la utopía de liberar a la tierra de las relaciones de servidumbre y garantizar un acceso amplio a la misma mediante la propiedad privada individual, en el siglo XXI la gran utopía es la restricción al derecho individual teniendo en cuenta el interés colectivo.⁴ En un mundo que se urbaniza crecientemente, en el que la mayor contribución a ese proceso de urbanización mundial tiene lugar en los países pobres, es importante conocer el tratamiento que se le da a la tierra en el Estatuto de la Ciudad.

Para comprender un asunto tan complejo y controvertido, partamos de algunas preguntas:

¿Cuál es el elemento del Estatuto de la Ciudad que relativiza y limita el derecho de propiedad privada? ¿Cómo pretende regular el EC las propiedades urbanas? ¿Cuáles son las virtudes que posee que permitirían corregir injusticias y desequilibrios ambientales? ¿Cómo garantiza la ley la participación social en la gestión de las ciudades? ¿Cuál es el rol que el EC atribuye a los diferentes niveles de la estructura federativa?

¿Cómo se construyó socialmente la idea de limitar el derecho a la propiedad para subordinarla a una función social?

¿Cómo fue posible la aprobación del Estatuto de la Ciudad en el Congreso Nacional de Brasil, históricamente conservador, en un país socialmente desigual? ¿Cómo fue posible que una sociedad patrimonialista, donde el poder político y social se confunden con la detención del patrimonio (especialmente la propiedad de tierras e inmuebles), admitiera la aprobación de una ley tan avanzada?

¿Cómo se produce su aplicación? ¿Cuáles son los obstáculos y coerciones que se plantean para su aplicación? ¿Cuál ha sido el impacto del EC en las ciudades brasileñas?



4. La Constitución francesa de 1791, precedida de la Declaración de los Derechos del Hombre, menciona la propiedad como uno de los «derechos naturales e imprescriptibles del hombre», además de como un derecho «inviolable y sagrado». La Constitución americana de 1787 consideró la propiedad privada como uno de los «derechos esenciales e inalienables».



Las especificidades de las ciudades periféricas⁵

Una parte de esas preguntas encontrarán respuesta en este primer capítulo, y la otra parte en los capítulos siguientes. Resulta necesario comenzar tratando los aspectos fácticos y conceptuales específicos de la realidad urbana de los países que pertenecen a lo que podemos denominar capitalismo periférico⁶. ¿Por qué tratar de esa especificidad? Porque existe una profunda diferencia entre las ciudades del mundo desarrollado (esencialmente los países del G7) y no desarrollado en torno a la regulación estatal sobre el espacio urbano y al alcance del mercado residencial privado. Por eso, Londres, París, Nueva York, Boston, Toronto y Tokio son ciudades muy diferentes de México, São Paulo, Rio de Janeiro, Bombay y Johannesburgo, por citar unos pocos ejemplos. En las primeras, el Estado ejerce realmente la regulación sobre todo el suelo urbano siguiendo las leyes existentes, con excepciones no significativas. En las demás es frecuente observar que la mayoría de la población puede habitar espacios informales, que también son segregados respecto a la ciudad oficial o legal, en donde los planes y leyes urbanísticas no se aplican. Las excepciones son más la regla que excepciones.⁷

En los países centrales, el mercado privado atiende las necesidades de vivienda de la mayor parte de la población, y una minoría, que varía según los países, necesita un apoyo estatal para la provisión de vivienda. En Canadá, por ejemplo, el 30 % de la población se clasifica como «non market housing», y necesitan apoyo público para resolver su problema de vivienda. En cambio, en Brasil o en los países periféricos en general, sucede exactamente lo contrario: más del 70 % de la población (que incluye a una parte de la clase media) se encuentra fuera del mercado privado legal y necesitaría ayudas.⁸

Una de las características de esas ciudades periféricas es la existencia de un mercado formal o legal limitado, que frecuentemente ofrece un producto de lujo para una minoría de la población. Los beneficios derivados de las actividades especulativas con inmuebles ocupan un lugar muy importante en ese mercado, lo cual aumenta la disputa por tierras e incrementa su precio. La retención de terrenos ociosos en las ciudades es una parte estructural de ese modelo, que combina un mercado restringido y frecuentemente de lujo, lucro especulativo, ausencia de políticas sociales a una escala significativa (es decir, una escala que vaya más allá de las encomiadas «best practices»), escasez de viviendas, segregación e informalidad.⁹

5. Ciertamente, la clasificación de las ciudades de todo el mundo exigiría mayores detalles tipológicos. Usaremos un tratamiento dual —ciudades periféricas y ciudades desarrolladas o centrales— como recurso simplificador adecuado para los fines de esta rápida presentación.

6. Usaremos indiferentemente, sin rigor académico, los conceptos corrientes aplicados por las instituciones internacionales en la clasificación de los diferentes países del mundo, aunque reconociendo que esas denominaciones no son neutras: países desarrollados o en desarrollo; países centrales, semiperiféricos o periféricos; países emergentes o pobres; países del Sur o del Norte.

7. Muchas de las afirmaciones que se hacen aquí están basadas en la observación empírica, así como bibliográfica, resultado de actividades de consultoría o de investigación de la autora en ciudades de varios países del mundo. No obstante, la mayor parte de los datos proceden del universo urbano brasileño. Las generalizaciones deben verse con cierta cautela.

8. La recuperación de la inversión habitacional por parte del Gobierno federal brasileño, a partir de 2004, que estaba relativamente paralizada desde los años ochenta, apunta a un cambio en ese modelo. Se lanzó un nuevo programa que pretende construir un millón de viviendas —denominado Minha Casa, Minha Vida—, reforzando esa tendencia y buscando una acción anticíclica respecto a la crisis que se desató en septiembre de 2008. Todo indica que el mercado privado legal está creciendo, para atender a lo que podríamos denominar clase media y media baja. En América Latina, ese movimiento de producción masiva de viviendas pudo observarse en Chile (en los años noventa) y más recientemente en México.

9. Estamos desarrollando la idea de que la segregación y la informalidad no son resultados espontáneos, sino producto de un proceso histórico de producción del espacio que sigue, refleja y reproduce las características de la sociedad desigual. Cabe recordar que a menudo el Estado actúa directamente produciendo la segregación o la exclusión urbanística, ya sea a través de la regulación legal, como sucedió en Sudáfrica con el apartheid, o a través del traslado de favelas, que son retiradas del contexto urbano valorizado por el mercado hacia áreas distantes de la ciudad formal.

Escasez de vivienda, agresión ambiental, ilegalidad y violencia

Otra de las principales consecuencias de la falta de alternativas de viviendas legales (es decir, de viviendas reguladas por la legislación urbanística e insertas en la ciudad oficial) es la agresión ambiental. La ocupación de zonas ambientales frágiles —orillas de arroyos, laderas deslizantes, vegas inundables, áreas de protección de manantiales, manglares— es la alternativa restante para los excluidos del mercado y de los programas públicos poco ambiciosos. Esas áreas no se ocupan por falta de leyes o de planes, sino por falta de alternativas de vivienda para la población de bajos ingresos. En algunas ciudades brasileñas, como São Paulo y Curitiba, las zonas donde más creció la ocupación por parte de viviendas ilegales en la década de 2000 fue en las áreas de protección de manantiales, o sea, en áreas productoras de agua potable, cuya ocupación está prohibida por ley, aunque no lo está en la práctica de la ocupación del territorio. Son las zonas vulnerables, protegidas por la legislación ambiental, que no interesan para el mercado inmobiliario privado legal, las que «sobran» para las viviendas pobres.

Las principales formas de vivienda precaria son producto de loteos piratas y clandestinos o de invasiones de tierra que dan inicio a la formación de favelas. Los bloques de viviendas humildes, las habitaciones alquiladas o las viviendas —en áreas centrales o no— tienen una importancia relativa en las diferentes ciudades. En general, no tienen la misma importancia cuantitativa que las primeras formas citadas, aunque son fundamentales para la recalificación de zonas urbanas centrales sin que se expulse a los habitantes pobres.

Si tenemos en cuenta el número de favelas existentes y el número de habitantes en ellas que invaden tierra para vivir, podemos decir que el Estado consiente una gigantesca invasión de tierras urbanas en los países no desarrollados, sin respetar las leyes urbanísticas o de protección ambiental. Esas invasiones no son dirigidas por movimientos contestatarios, sino por la falta de alternativas. Como todo el mundo necesita un lugar para vivir y nadie vive ni puede reproducirse sin un abrigo, ese consentimiento a la ocupación ilegal, no asumido oficialmente, funciona como una válvula de escape para la flexibilización de las reglas. Pero ese consentimiento y esa flexibilización se dan exclusivamente en zonas no valorizadas por el mercado inmobiliario. El mercado, antes que la ley —la norma jurídica— es el que define en donde pueden vivir o invadir tierras para vivir los pobres. Existe una lógica que relaciona la aplicación de la ley con el mercado.

Además, en las ciudades grandes y medianas, los ríos, arroyos, lagos, manglares y playas se convirtieron en canales o destino de los desagües domésticos. En Brasil, 34,5 millones de personas que viven en zonas sin red de desagüe de las ciudades. Si a esto le sumamos los hogares que cuentan apenas con una fosa séptica, llegamos al 50 % de la población brasileña. Además, el 80 % de los residuos recogidos no se tratan, sino que se vierten a los cursos de agua. En la actualidad, los residuos domésticos, más que los vertidos industriales, constituyen el principal contaminante de los recursos hídricos.¹⁰

10. Esos datos son del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA) para 2009, a partir de las fuentes del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), ambos organismos del Gobierno federal.



La ausencia de la ley urbanística parece suministrar un espacio provechoso para la ausencia generalizada de leyes, cortes, tribunales y abogados para la resolución de conflictos y para garantizar los derechos sociales, civiles y humanos. La falta de la gestión pública y la inexistencia de cualquier tipo de contrato social remiten los barrios homogéneamente pobres a una situación de «tierra de nadie» donde «la ley es la del más fuerte». Así, resulta comprensible el aumento del número de homicidios y del crimen organizado en las grandes urbes del mundo no desarrollado durante los últimos 30 años. En algunos barrios dominados por un poder sólo aparentemente paralelo, encontramos la concentración de males sociales que demuestran que la «exclusión es un todo». Además de la ilegalidad urbanística y de los altos índices de violencia, en esos barrios más vulnerables (social y ambientalmente) se da una tasa desproporcionada de mujeres jefas de familia responsables de los hogares, un mayor índice de desempleo, una mayor proporción de negros, una tasa de escolaridad por debajo de la media urbana, unos ingresos medios inferiores a los ingresos medios urbanos, una mayor tasa de mortalidad infantil, surtos frecuentes de enfermedades en forma de epidemias, etc. Podemos denominar esos barrios bombas socioecológicas. Las autoridades públicas e incluso la policía tienen dificultades para circular libremente por esas zonas que están al margen del «contrato social».

Raíces de la sociedad periférica

Es un error frecuente considerar que las ciudades periféricas están en una etapa más atrasada respecto a la trayectoria recorrida por las ciudades del mundo desarrollado y que un esfuerzo de gestión y unas condiciones favorables de gobernabilidad serían suficientes para superar la distancia que las separa. No faltan recetas ofrecidas por agencias internacionales y consultores, procedentes de los países del Norte, para salvar esa distancia. Resulta evidente que determinados gobiernos urbanos, en determinadas condiciones políticas y económicas, pueden reducir los males de las ciudades más pobres, lo cual es muy importante. Pero lo que se pretende destacar aquí es que nunca será posible equipararlas a las ciudades desarrolladas manteniendo la relación de dependencia subordinada y utilizando recetas del primer mundo. Eso se debe a que son estructuralmente diferentes y no están en diferentes etapas de una misma trayectoria histórica rumbo al desarrollo. En las ciudades periféricas conviven la falta de alcantarillado y frecuentemente hasta de alimentos y el consumo de aparatos electrónicos, zapatos deportivos de marca o televisión por cable, como sucede en las favelas de Rio de Janeiro o de São Paulo. En un mismo momento histórico están presentes el modo de vida premoderno (la producción doméstica de la vivienda, la proximidad de los desagües, por ejemplo) junto con el modo de vida posmoderno, basado en la comunicación revolucionaria. En Brasil, en 2005 había 163 millones de personas con acceso a televisor en color, mientras que 123 millones —un 32 % menos— tenían acceso a alcantarillado mediante una red de recogida o una fosa séptica (IBGE/PNAD 2005).





Los imperativos de un modelo de consumo que es universal en los países del núcleo hegemónico penetran en las mentes y los corazones de la mayor parte de la humanidad, que se mantiene en la pobreza, dificultando la posibilidad de una construcción endógena.

Esa simultaneidad de diferentes patrones tecnológicos es la marca de la sociedad urbana periférica y, en consecuencia, de las ciudades. El proceso de modernización incompleta incluye avances modernizadores sin abandonar las marcas del atraso. Se trata de un capitalismo que, pese a darse en el período de industrialización tardía, se ha caracterizado por salarios precarios o por la informalidad predominante en las relaciones de trabajo. No estaba garantizado, y sigue sin estarlo, lo que podríamos considerar un estándar mínimo conquistado por la modernidad: seguridad social, vivienda, educación universalizada, saneamiento básico, etc., pero sobre esa base precaria está presente la presión ejercida por el mercado para el consumo de productos de punta que podrían clasificarse como superfluos o no prioritarios. El poder del logo y la penetración de la publicidad resultan avasalladores y crean nuevas necesidades. Los valores del consumo exacerbado penetran por todos los poros vacíos de la existencia de los adolescentes pobres. La ética del trabajo no se sustenta, pues la oferta de empleo o de trabajo, aunque sea informal, difícilmente logra dar cuenta, especialmente en las últimas décadas del siglo XX y en los comienzos del siglo XXI, del crecimiento de la denominada población económicamente activa. Precisamente en ese período, los males aportados por la globalización neoliberal profundizaron la pobreza y la desigualdad urbanas en las ciudades periféricas. Por globalización entendemos la ampliación internacional de los mercados revolucionada por grandes cambios tecnológicos (movimiento estructural) combinada con la ideología neoliberal: la primacía del mercado, el debilitamiento de los estados-nación, el retroceso de las políticas sociales, las privatizaciones y la mercantilización de los servicios colectivos y el consecuente aumento del desempleo y la violencia.

La búsqueda de las raíces de esa situación nos remite en un primer momento a la relación colonial y posteriormente imperialista: asociación del capital internacional con una élite local que persiguen intereses complementarios, cuyo resultado fue durante siglos la exportación de la riqueza excedente allí producida, la utilización de mano de obra barata o incluso esclava (que respalda una cultura de desprestigio del trabajo y del trabajador), la importancia crucial del latifundio y el bloqueo del mercado interno. Ya sea a través de la exportación de productos primarios, mediante un proceso tardío de industrialización o de un enganche pasivo a la globalización financiarizada, la historia nos muestra la persistente falta de autonomía política y la fragilidad del mercado interno que pudiera conducir a un desarrollo social y económico más incluyente.

Ese tema no se desarrollará aquí. Su pretensión es simplemente mostrar que algunos países del mundo presentan características comunes que les permiten un diálogo provechoso, aunque las especificidades de las ciudades y de las experiencias sociales locales sean únicas y exijan todo el respeto y la atención.





Motivos para la esperanza: propuestas a partir de la realidad

Con esta constatación crítica no se pretende conducir al lector al desánimo a partir de un pensamiento salpicado de fatalidad. Al contrario, lo que se pretende es mostrar que sólo el conocimiento científico de esa realidad puede conducirnos a propuestas adecuadas y específicas. El conocimiento de la situación concreta de cada ciudad, es decir, la lucha contra el «analfabetismo urbanístico» es lo que puede constituir una vacuna contra las ideas inadecuadas ante la realidad local.¹¹ La influencia del pensamiento urbanístico de los países del Norte y la importación de modelos de planificación y gestión urbanas no han hecho más que profundizar la ciudad escindida entre incluidos y excluidos, en que se observa la existencia de auténticas «islas de primer mundo», reguladas por una zonificación detallada, marcadas por una arquitectura fashion, lugar de producción del mercado formal. Del otro lado está la ciudad informal, constituida predominantemente por sus propios habitantes con sus pocos recursos. La representación de esa ciudad busca afirmar la hegemonía de las «islas de primer mundo» tomando la parte por el todo. Además de invisibles, los barrios informales también son desconocidos en gran parte en los catastros, mapas, archivos y registros urbanos.

La ciudad periférica está marcada por el mimetismo cultural derivado de la hegemonía ejercida por los países centrales a través de los medios de comunicación, las universidades y principalmente por la expansión internacional del mercado. La realidad local difícilmente es el nexo central para el desarrollo del conocimiento y se da también una dificultad de acumulación progresiva de saber a partir de las diversas experiencias, cuya continuidad se ve rota a menudo por el conocimiento externo. Los instrumentos de gestión urbana copiados de fuera no tienen en cuenta la realidad de esas ciudades, en las que una gran parte de la población (a menudo, la mayor parte) se ve excluida del mercado privado y de la condición legal de vivienda, aparte de las condiciones mínimas aceptables de urbanización. Los planes directores y especialmente las leyes de zonificación ignoran que en la ciudad periférica el mercado residencial privado atiende a un pequeño porcentaje de la población y que allí surgen problemas que no se les plantearon a los urbanistas y arquitectos de las prestigiosas universidades americanas, por citar sólo un ejemplo. La ausencia de un desarrollo y un planeamiento endógenos, dirigidos a la realidad social existente y que busquen fortalecer el mercado interno, es uno de los grandes problemas que puede ser minimizados, aunque no puedan superarse local o nacionalmente debido a que la expansión de los mercados es un fenómeno global. Lo que aquí se propone es desarrollar propuestas que se basen en la realidad de la ciudad periférica y la superación de la dominación cultural y técnica. En esa idea hay mucho de utopía, y además los conflictos no desaparecerán, ya que resulta cada vez más imposible desvincular la estructura social endógena de la exógena. Pero la adhesión a la realidad concreta —social, económica, cultural, urbana y ambiental— es siempre un avance que permite desvelar ideologías que enmascaran la realidad y acaban por tener un efecto pedagógico sobre la lectura emancipadora de las especificidades de cada sociedad.



11. «Ideias fora do lugar» (Ideas fuera de lugar) es la expresión que usa el escritor brasileño Roberto Schwarz para denominar a las ideas generadas por el modo de producción de los países desarrollados que se transfieren sin mediación hacia la realidad de los países periféricos. Un buen ejemplo de esa contradicción fue la llegada del ideario liberal europeo al Brasil esclavista en el siglo XIX. La cultura, la política y el arte practicados por la élite se inspiraba en el liberalismo, pero la base de la economía era el esclavismo.

Un ejemplo que superó esa dificultad es la práctica de la urbanización de favelas. La urbanización o recalificación urbanística y social de favelas puede ser una buena propuesta cuando está bien localizada en la ciudad y sus habitantes tienen oferta de empleo, además de servicios y equipamientos colectivos en los alrededores. Los métodos y técnicas de urbanización de favelas han tenido un desarrollo satisfactorio y un creciente perfeccionamiento en los países periféricos. Al contrario de lo que muchos piensan, esa acción puede constituir una importante intervención de recuperación ambiental además de social, ya que las favelas se sitúan en su mayor parte en zonas ambientalmente frágiles. Es este un ejemplo de programa urbanístico que persiguió un desarrollo endógeno, a pesar de que también fue recomendado por las agencias internacionales de desarrollo en el último cuarto del siglo XX. La permanencia en zonas bien situadas en las ciudades contra el traslado hacia zonas lejanas supuso una conquista social en Brasil, fruto de una intensa lucha de las comunidades de habitantes de las favelas y no simplemente de una orientación externa. Hasta comienzos de la década de 1980, las favelas se trataban como problemas policiales, en lugar de reconocer que la mayor parte de sus habitantes eran trabajadores y, en muchos casos, como en São Paulo, trabajadores de la industria fordista, productora de automóviles. Los bajos salarios que se pagaban a los trabajadores industriales brasileños explican por qué un trabajador de una industria que era una industria avanzada hasta la década de 1980 vivía en favelas. Se trataba y sigue tratándose de la «industrialización con salarios bajos» que dio lugar a una «urbanización con salarios bajos»: excluidos del mercado, los trabajadores construyen sus viviendas e incluso sus barrios. El derrocamiento del estado del bienestar, aunque en su versión periférica, y el aumento del desempleo no hicieron más que radicalizar esa situación en las décadas de los ochenta y noventa.

La gran dificultad en el periodo actual de la política sobre favelas es garantizar la regularización de los terrenos y su integración en la ciudad oficial, garantizando así el mantenimiento de las áreas de circulación, de recogida de basura, el barrido de las calles, de las zonas públicas, de la iluminación pública y del modelo de las edificaciones, para evitar una excesiva densificación y la insalubridad.¹²

Aunque se pueden constatar algunos avances respecto a la política sobre favelas, es necesario reconocer que el número de acciones de traslado de favelas de áreas urbanas valorizadas hacia fuera de las ciudades en los países no desarrollados sigue siendo muy superior a la consolidación de esos núcleos en espacios urbanos centrales o relativamente centrales. En nuestra opinión (nos basamos en la observación empírica y en cruces de información interpersonales), predomina una acción de «limpieza» social que está relacionada con la valorización inmobiliaria. Si observamos la realidad de algunos países de América Latina, además de África del Sur y de la India, incluso podríamos arriesgarnos a emitir una hipótesis: mientras que los gobiernos federales afirman la política de urbanización y de no desalojo de favelas, los demás miembros de la Federación actúan francamente en favor del mercado privado, transfiriendo favelas de lugares valorizados. En algunos casos esa transferencia apela a la violencia (como sucedió en Durban) y en otros la tierra (de la que se retiró la favela) simplemente se cede al mercado privado (Nueva Delhi).¹³ Tampoco faltan los casos de gobiernos que urbanizan algunas favelas por razones de marketing, pero aplican como regla general el desalojo cuando se trata de áreas valorizadas por el mercado (es lo que sucede en São Paulo). La disputa por la tierra urbanizada, o la disputa por la localización en la ciudad, es intensa en todas partes.

12. Evidentemente, la consolidación de los habitantes de las favelas en un determinado espacio urbano debe tener en cuenta también las condiciones geotécnicas y ambientales del terreno, además de la voluntad de los vecinos. Un gran número de publicaciones trata de este asunto especialmente a partir de la definición de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además del Informe Mundial sobre los Asentamientos Humanos (GRHS) de 2002 de ONU-HABITAT, véase al respecto GARAU, P.; SCLAR, E. D.; y CAROLINI, G. Y. A home in the city. Londres, Earthscan 2005. La bibliografía brasileña sobre el tema es muy extensa.

13. Sobre la violencia utilizada para el desalojo de favelas en Durban, véase en el diario *Jornal do Brasil Online*, 12/10/2009, la denuncia de la ONG formada por los habitantes de la Comunidad Kennedy Road. La información sobre Nueva Delhi se la hizo llegar a la autora un funcionario del gobierno local. En el caso de São Paulo, el ayuntamiento divulga la urbanización de favelas especialmente para visitantes extranjeros. Pero aplica otras tácticas, incluyendo la agresión, cuando se trata de desalojar, según el relato diversas fuentes: Defensoría Pública del Estado de São Paulo, Foro Centro Vivo.



La disputa por la tierra urbana: un tema crucial para las ciudades

La propiedad de la tierra sigue siendo, y tal vez lo sea más que nunca, una cuestión difícil, marcada por conflictos sociales en el campo o en la ciudad. En las sociedades patrimonialistas u oligárquicas tiende a adquirir una mayor importancia, pues, como recordamos, en ellas el poder social, político y económico está relacionado con la detención de patrimonio. Con la globalización, a partir de los años ochenta, la cuestión de la tierra tiende a agravarse en todo el mundo. Los productos primarios, como los minerales, la celulosa, los granos, la carne, el petróleo, el etanol (las materias primas) adquieren una importancia estratégica en los mercados globales, promoviendo la migración de millones de campesinos de sus tierras.¹⁴ Excluidos del acceso a la tierra urbanizada, esa población inmigrante o, en algunos casos, inmigrante, se apiña en favelas, ya que la tierra urbanizada es un bien precioso y escaso en las ciudades periféricas.

Determinados atributos que puede tener el terreno —contar con infraestructura urbana, con equipamientos públicos y privados en sus alrededores, estar situada frente al mar— no son reproducibles o, al menos, fácilmente reproducibles, lo cual nos lleva a una situación de monopolio. Tanto esos atributos como la legislación urbana que incide sobre una propiedad determinada influyen en su mayor o menor valorización. El incremento de inversiones públicas o privadas en las proximidades de un inmueble tiende a aumentar su precio. La legislación, que puede ser más o menos restrictiva respecto a la ocupación de un determinado pedazo de tierra, también influye en su precio. La proximidad de una favela tiende a desvalorizar un inmueble. Son ejemplos que muestran la cualidad que tiene una propiedad privada de generar una renta de la tierra o una renta inmobiliaria para su propietario, una cualidad que da origen a una disputa crucial y al mismo tiempo silenciosa por el espacio urbano. Algunos luchan por el derecho a la ciudad y otros por beneficios extras procedentes de actividades especulativas, en la mayor parte de los casos. Y esa cualidad domina de tal manera las relaciones sociales urbanas que, con frecuencia, los pobres que son propietarios de una vivienda rechazan la vecindad de los también pobres habitantes de favelas, porque son conscientes del impacto negativo que eso tiene sobre el precio de sus inmuebles. Aunque pertenezcan al mismo grupo de ingresos, los propietarios se oponen a los no propietarios.

Esa disputa por el valor de uso o por el valor de cambio, o también por la apropiación de la valorización de la tierra o inmobiliaria, es más intensa en la ciudad periférica, donde se da una escasez de tierras urbanizadas y una escasez de viviendas. En las ciudades de los países centrales, la regulación sobre la tierra y los inmuebles urbanos se tornó históricamente más efectiva. La democratización del acceso a la vivienda y a la ciudad, promovida especialmente durante el estado del bienestar, exigió un mayor control sobre la tierra y sobre los beneficios de la renta en favor del aumento de la productividad de la construcción y de la ampliación del acceso conquistado por los movimientos sociales y sindicales.

14. La búsqueda de tierras cultivables para producir alimentos se convirtió en un lucrativo negocio internacional, que amenaza con expulsar a millones de campesinos de sus tierras en los países pobres. Según el Instituto Internacional de Investigaciones Alimentarias (IFPRI), entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierra están siendo compradas por países o empresas extranjeros. Los países que más han vendido han sido Etiopía, Ghana y Madagascar. Véase al respecto el Informe del Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), de junio de 2009.



El desbarajuste en el registro o en el catastro de inmuebles y propiedades que se da en las ciudades periféricas no es casual. Es funcional para el papel ambiguo que ejerce la tierra sobre las relaciones de poder. El poder a nivel local está bastante relacionado con los grandes empresarios y propietarios de tierras e inmuebles.

La retención de tierras ociosas urbanizadas y la consecuente extensión horizontal de las periferias, formadas por un mar de viviendas pobres, eleva el costo del proceso de urbanización y su insostenibilidad, como todos sabemos. La «ciudad dispersa» ha sido objeto de críticas de urbanistas de todo el mundo debido a su dependencia del automóvil, uno de los principales responsables del efecto invernadero, y por la impermeabilización extensiva del suelo, entre otros aspectos. En las periferias de la ciudad periférica se encuentran el modelo disperso de los barrios pobres y sin urbanización con las gated communities o urbanizaciones cerradas, barrios cercados que siguen modelos principalmente americanos, y que resultan en una urbanización dispersa mixta y desigual, propia del «tercer mundo». Esa extensión horizontal, salpicada de terrenos vacíos que aguardan su valorización, aumenta los costos de urbanización de ciudades cuyos presupuestos son escasos para la dimensión de las necesidades sociales.

En algunos casos, como sucede en ciudades de la región Centro-Oeste de Brasil (Campo Grande, Goiânia y Palmas), las tierras vacías que cuentan con infraestructura (agua, red de alcantarillado, pavimentación, iluminación pública) podrían acoger a más del doble de la población de esas ciudades, lo que no impide que gran parte de la población de ingresos más bajos esté prácticamente fuera del tejido urbano continuo. Por otra parte, en las metrópolis, en especial en Rio de Janeiro y en São Paulo, cobra mayor importancia el número de inmuebles edificadas que están vacíos. Esa cifra se aproxima al déficit habitacional de ambas ciudades. Esos inmuebles se concentran en las áreas más centrales y, en consecuencia, las que cuentan con infraestructuras y oferta de servicios urbanos. La siguiente tabla muestra el significativo número de inmuebles vacíos en algunas de las principales ciudades brasileñas, concentrados principalmente en las áreas centrales más antiguas.



Municipios brasileños con mayor número de viviendas ociosas (vacías + cerradas)

Municipios	Total de viviendas censadas	Total de vacías + cerradas	% sobre la reserva total
São Paulo (SP)	3.554.820	515.030	14,5
Rio de Janeiro (RJ)	2.129.131	266.074	12,5
Salvador (BA)	768.010	98.326	12,8
Belo Horizonte (MG)	735.280	91.983	12,5
Fortaleza (CE)	617.881	81.930	13,3
Brasilia (DF)	631.191	72.404	11,5
Curitiba (PR)	542.310	58.880	10,9
Manaos (AM)	386.511	51.988	13,5
Porto Alegre (RS)	503.536	46.214	9,2
Guarulhos (SP)	336.440	43.087	12,8

Fuente: IBGE/Censo 2000. Sinopsis preliminar

En síntesis, la cuestión social de la tierra urbana —y de los inmuebles urbanos— es crucial para todos aquellos que quieren ciudades más justas y ambientalmente menos predatorias. La función social de la propiedad se refiere al límite que debe tener su propietario respecto a su usufructo ante las carencias sociales y también ante las irracionalidades causantes de la depredación ambiental.

La limitación del derecho de propiedad privada de la tierra y de inmuebles con el objetivo de construir una ciudad más justa y menos predatoria desde el punto de vista ambiental, no es una propuesta radical de izquierdas y ni tan siquiera socialista. Quizás podamos decir que se trata de una propuesta progresista, ya que pretende eliminar las limitaciones impuestas a la ampliación de la producción de viviendas, ya sea por parte del mercado privado o por parte del Estado, a través de las políticas públicas. En realidad, la retención de tierras ociosas dificulta la política habitacional de amplio alcance, ya que el propio Estado tiene dificultades de acceso a la tierra para programas públicos. Y eso no se refiere exclusivamente a la vivienda. El alto costo de la tierra resulta limitador para diversas iniciativas de políticas públicas, como la implantación de parques, la ampliación del sistema vial, la construcción de infraestructuras sociales como escuelas, hospitales, guarderías, centros comunitarios, etc. Estudios llevados a cabo en las ciudades de São Paulo y México han puesto de manifiesto la dificultad de honrar las órdenes judiciales de pago resultantes de tierras expropiadas para ejecutar políticas públicas debido al montante de la deuda tras el tratamiento y la decisión judicial sobre el asunto. Las limitaciones a los beneficios especulativos inmobiliarios afectan más a los intereses oligárquicos y patrimonialistas que a los intereses capitalistas stricto sensu. Pero es necesario reconocer que, en general, el mercado residencial privado va de la mano del patrimonialismo en las ciudades periféricas.¹⁵

La conquista del Estatuto de la Ciudad: un movimiento de reforma urbana

La historia del Estatuto de la Ciudad nos remite a la primera mitad del siglo XX, como muestra el texto de José Roberto Bassul presente en esta publicación. Así pues, fueron varias décadas de un tenso proceso de embates y de vaivenes con la confrontación de intereses divergentes. En ese proceso hay que destacar la construcción del Movimiento Nacional de Reforma Urbana, que reunió a movimientos sociales (de vivienda, transporte, saneamiento), asociaciones de profesionales (arquitectos, abogados, especialistas de sanidad, asistentes sociales, ingenieros), organizaciones sindicales, académicas y de investigación, ONG, integrantes de la Iglesia Católica (procedentes del movimiento religioso denominado Teología de la Liberación), funcionarios y alcaldes y parlamentarios progresistas. Con ocasión del proceso de conquista de la nueva Constitución brasileña (1987), se creó el Foro por la Reforma Urbana, con la finalidad de unificar todas las iniciativas de los movimientos urbanos que presentaban reivindicaciones específicas y fragmentadas en aquel momento. El Movimiento Nacional de Reforma Urbana constituye una experiencia singular de movimiento social que reunió a diferentes sectores en torno a algunos puntos prioritarios de la política urbana que recabaron unanimidad. Esos puntos se organizaron en una agenda que dio lugar a una propuesta de enmienda constitucional de iniciativa popular, suscrita por 131.000 electores, y que fue presentada a la Asamblea Nacional Constituyente. Por primera vez en la historia de Brasil, la Constitución federal pasó a contar con un capítulo dedicado a la cuestión de las ciudades e incorporó la función social de la ciudad y la función social de la propiedad.¹⁶



15. Véase al respecto el estudio del Laboratorio de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo (LABHAB) de la Universidad de São Paulo: Precio de las expropiaciones de tierras: límites a las políticas públicas. 2001 www.usp.br/fau/deprojeto/labhab.

16. La Iniciativa Popular de Reforma Urbana fue presentada por esta autora, en sesión plenaria, a la Asamblea Nacional Constituyente en 1987.

Los movimientos de lucha por la vivienda, que siempre fueron una mayoría en el Foro de Reforma Urbana, pasaron a preocuparse con la situación de la vivienda en la ciudad y a reflexionar sobre la necesidad de reivindicaciones menos inmediatas, como el cambio de los parámetros que regían la propiedad de la tierra en Brasil. La consciencia histórica sobre la ilegitimidad de la «propiedad ociosa» tuvo su origen en los movimientos de campesinos que, durante toda la historia de Brasil, contaron con la oposición de los latifundistas, también conocidos como «coroneles». Estos comandaban milicias privadas y tenían poder sobre la vida y la muerte de los esclavos, que constituyeron la mayor parte de la fuerza de trabajo hasta finales del siglo XIX, así como sobre la población blanca que, desterrada y desplazada en el modo de producción esclavista, dependía de los citados coroneles para su supervivencia.

La primera propuesta de Reforma Urbana en Brasil, definida en un congreso de arquitectos en el año 1963, incorporó la concepción de la propiedad ociosa como ilegítima a partir de la cultura heredada de la reforma agraria. En esa propuesta, una de las raíces del Estatuto de la Ciudad, la cuestión de la tierra, se consideraba central para la transformación que requería el país. En ella también estaba presente la creación de un organismo nacional que dirigiera la política urbana y habitacional. En ese período, que antecedió al golpe militar de 1964, la sociedad brasileña estaba movilizada en torno a las denominadas reformas de base. Se trataba de propuestas con una significativa base popular, elaboradas por intelectuales, profesionales, académicos y líderes sociales y sindicales, y que trataban de temas como la educación, la salud, la administración pública, la cultura, además de las reformas agraria y urbana.

La primera etapa (1964) de la represión dictatorial contra esa ofensiva de movimientos sociales y sindicales se abatió sobre los sectores populares. La segunda (1969) alcanzó a los recalcitrantes opositores procedentes de las clases medias: estudiantes, periodistas, intelectuales, profesores, diputados y senadores, alcaldes, gobernadores, etc. Casaciones, tortura, censura, asesinatos promovidos por el régimen militar que se instaló en el poder en 1964, tuvieron como efecto barrer las propuestas de reforma de todas las agendas, e incluso de las memorias, durante mucho tiempo. La propuesta de los arquitectos fue incorporada por el régimen militar, que la aplicó al revés, creando un aparato institucional tecnocrático, fuertemente centralizado, de política habitacional, de transporte y de saneamiento, ignorando la cuestión de la tierra. Considerando el vigoroso movimiento de construcción de viviendas y sistemas de saneamiento que caracterizó esa política, podemos decir que consiguió alcanzar sus propósitos (generar empleo), aunque privilegiara a la clase media en detrimento de la mayoría de la población.

A mediados de la década de 1970, la emergencia de los movimientos sociales urbanos que reivindicaban mejores condiciones de vida, se da en un momento en que la participación política en la sociedad estaba todavía bastante cercenada. Esas movilizaciones crecieron, junto con la exigencia generalizada de libertades políticas. En ese contexto surgen las «alcaldías de otro tipo» y una «nueva escuela de urbanismo».



Las alcaldías democráticas y la nueva escuela de urbanismo

De manera paralela a la vuelta de los movimientos sociales a la escena política, todavía en el contexto de la Dictadura, comienzan las experiencias democráticas de administración municipal (con excepción de las capitales cuyos alcaldes eran nombrados por gobernadores que, a su vez, eran indicados por las autoridades de la Dictadura) con la elección de alcaldes progresistas. Comienza un nuevo período en el que se ponían en práctica propuestas elaboradas en las movilizaciones y organizaciones populares. Arquitectos, ingenieros, abogados, asistentes sociales y geógrafos se dedicaron a formular, mediante procesos democráticos, nuevos programas y nuevas formas de gestionar las ciudades. Empezaron a incorporar la participación de la población las decisiones de las administraciones públicas sobre: los programas de urbanización y regularización de terrenos de favelas, con nuevas formas de tenencia segura de inmuebles; los programas centrados en la salud de las mujeres; los programas de urbanización de barrios periféricos; la asistencia jurídica gratuita para la población pobre; las soluciones de viviendas individuales o colectivas con asistencia técnica de arquitectos e ingenieros; la prevención y recuperación de áreas de riesgo geotécnico; el alcantarillado comunitario; los componentes prefabricados de argamasa armada para infraestructuras o equipamientos colectivos; y las nuevas técnicas de urbanización de arroyos a cielo abierto (condenando el taponamiento de arroyos). Con el fin de la prohibición de la elección directa de los alcaldes de las capitales (1985), esa dinámica adquirió un nuevo impulso, con alcaldes progresistas que administraban grandes ciudades, como Porto Alegre y São Paulo.¹⁷ El presupuesto participativo realizado en Porto Alegre quizás haya sido la experiencia más destacada de control social sobre los recursos públicos municipales en ese periodo.

En la serie de acontecimientos que promovió un ambiente de euforia y confianza entre los militantes cabe citar la recuperación de la bandera de la Reforma Urbana —tras 24 años de mucha represión—, que reunió a movimientos populares que se reproducían por las ciudades de todo el país; el debate de agendas de políticas locales, de organización y de demandas sociales por mejores condiciones de vida; la realización de experiencias únicas e inéditas de participación social en varios municipios brasileños, luchando por la aplicación del fondo público; la ampliación del espacio de las «libertades democráticas», desafiando al poder dictatorial con ocupaciones de tierras urbanas. Mientras que la globalización neoliberal desmontaba el estado del bienestar en los países centrales, en Brasil se vivía un ambiente de mucha agitación y esperanza.

A pesar de la presión constante del Foro de Reforma Urbana, la regulación de los capítulos 182 y 183 de la Constitución federal solo fue aprobada en el Congreso Nacional pasados 13 años, bajo la forma de la Ley federal n.º 10.257/2001, el «Estatuto de la Ciudad», el cual brindó una nueva base jurídica para el tratamiento de la propiedad urbana. Desde el punto de vista formal, este cambio no fue pequeño, e impuso limitaciones antes impensables en Brasil al derecho de propiedad.



Tras la elección en 2003 de Luiz Inácio Lula da Silva y la creación del Ministerio de las Ciudades, que era también una reivindicación de la agenda de los movimientos sociales urbanos, se inició una nueva etapa de avance de las demandas sociales.

En 2004 se retomó la inversión en vivienda y saneamiento, tras prácticamente 24 años de una trayectoria errática marcada por la ausencia de inversiones y por la destrucción de los órganos públicos responsables desde el punto de vista ejecutivo de ese tema, con raras excepciones —cuya principal excepción fue la Compañía de Saneamiento del Estado de Sao Paulo (SABESP)—. Ese mismo año se creó el Consejo de las Ciudades, un organismo consultivo que reunía a líderes sociales, sindicales, empresariales, académicos, profesionales, etc. Se aprobaron dos leyes federales que formaban parte de la agenda del movimiento de reforma urbana: la ley federal que instituyó el marco regulatorio del saneamiento ambiental (en contra de la perspectiva de privatización, que había sido objeto de disputa durante los últimos 13 años) y la ley federal que creó el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. Esta ley condicionó las transferencias de recursos federales a la existencia de planes habitacionales, consejos y fondos de los estados y municipios.

Aparentemente, esas y otras conquistas no admitían dudas sobre que se había tomado un rumbo victorioso. Incluso la creación del Ministerio de las Ciudades, que era una reivindicación del documento de los arquitectos de 1963 y que se hizo 40 años después, podría considerarse una gran victoria y una recuperación de la antigua lucha.



Una política urbana para Brasil: la sucesión de victorias del movimiento social

Una significativa lista de victorias del Movimiento Nacional por la Reforma Urbana le sigue a las primeras experiencias en las alcaldías democráticas a comienzos de los años ochenta, pasando por la creciente expansión y organización de los movimientos sociales urbanos.

Veamos a continuación cuáles fueron las principales conquistas sociales que se dieron en ese período:

- 1987** Enmienda Constitucional de Iniciativa Popular suscrita por seis entidades de la sociedad civil. Creación del Foro Nacional de Reforma Urbana, formado por entidades de la sociedad civil.
- 1988** Promulgación de la Constitución Federal, con dos capítulos dedicados a la cuestión urbana, algo inaudito en la historia del país.
- 1991** Presentación del proyecto de ley del Fondo Nacional de Vivienda Popular, como iniciativa de la sociedad civil y previa recogida de firmas de un millón de electores (aprobado en la Cámara Federal como Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social).
- 2001** Promulgación de la ley federal Estatuto de la Ciudad, que regula lo dispuesto por la Constitución federal de 1988, en especial respecto la función social de la propiedad.
- 2003** Creación del Ministerio de las Ciudades. Realización de la Conferencia Nacional de las Ciudades, resultado de un proceso participativo que involucró a 3.400 municipios, a todos los estados de la Federación, y contó con más de 2.500 delegados elegidos para debatir la política nacional de desarrollo urbano (en 2005 y 2007 se realizaron otras conferencias)
- 2004** Creación del Consejo Nacional de las Ciudades como órgano consultivo del Ministerio de las Ciudades. Creación del Programa Nacional de Regulación de la Tierra.
- 2005** Aprobación de la ley federal que instituye el marco regulatorio del saneamiento ambiental (en contra de la perspectiva de privatización, objeto de disputa desde hacía 13 años).
- 2005** Aprobación de la ley federal del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, que implicó la creación de un fondo y un consejo específico con la participación social, además de condicionar la transferencia de recursos federales a la existencia de planes habitacionales, consejos y fondos de los estados y municipios. Ese mismo año se lanzó la Campaña Nacional del Plan Director Participativo, que preveía la elaboración del plan para todas las ciudades de más de 20.000 habitantes.



En 2007, durante su segunda legislatura, el Gobierno de Lula lanza el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), que retoma la inversión en los ámbitos de vivienda y saneamiento, abandonados desde hacía prácticamente 25 años. El PAC supone un plan keynesiano o simplemente un conjunto de obras que pretende recuperar parte de la infraestructura destinada a la producción (puertos, ferrocarriles, carreteras, plantas generadoras de energía) y parte de la infraestructura social y de vivienda. El PAC prevé inversiones por valor de 106.000 millones de reales en vivienda¹⁸ y 40.000 millones de reales en saneamiento (agua y alcantarillado) entre 2007 y 2010. El programa de urbanización de favelas es prioritario para la inversión de los recursos presupuestarios federales en el contexto del PAC.

En 2009, como respuesta a la crisis internacional que dio inicio en septiembre de 2008, el Gobierno federal lanzó el Programa Minha Casa, Minha Vida, que pretende financiar la construcción de un millón de viviendas con un marcado protagonismo del mercado privado. Pero, por primera vez en la historia de Brasil, se destinan subvenciones (por valor de 16.000 millones de reales brasileños) a financiar la vivienda social.

Motivos para la reflexión y nuevos desafíos

A pesar de la euforia que acompañó a los movimientos sociales, a pesar de las gestiones «democrático-populares», a pesar de la nueva política urbana y de las importantes conquistas legislativas, en general, las ciudades brasileñas empeoraron en ese período. Y no fue sólo en Brasil donde las ciudades presentaron un aumento de la pobreza, del desempleo, de las favelas, de los sintecho, de los niños abandonados y de la violencia, tal como destacamos anteriormente. Parte de esa situación fue un aumento explosivo de la deuda pública, cuyos intereses drenaron gran parte de los recursos hacia el mercado financiero.¹⁹ La herencia de 25 años de neoliberalismo no se superará fácilmente. Si volvemos sobre ese tema en la conclusión de esta presentación, es para alertar sobre el rescoldo de esos tiempos, que desterraron los subsidios, los derechos universales, la solidaridad, la fraternidad, los proyectos colectivos, comunitarios y sociales. Es decir, que en el reino absoluto de las mercancías todo debe pagarse, y a precio de mercado.



18. Los recursos económicos del PAC Vivienda proceden en un 39 % del mercado privado —SBPE o ahorros privados—, en un 35 % de un fondo semipúblico —Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS), una especie de fondo de desempleo formado por contribuciones salariales—, un 17 % de una contrapartida de los estados y municipios y un 9 % del presupuesto de la Unión. Fuente: <http://www.brasil.gov.br/pac/>

19. Entre las numerosas obras al respecto, véase TOUSSAINT, E. Bolsa ou a vida: a dívida externa do terceiro mundo [La bolsa o la vida: la deuda externa del tercer mundo]. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2002.



No es exclusivamente en Brasil donde se está dando una auténtica fiebre participativa promovida por entidades gubernamentales, ONG, partidos políticos, movimientos sociales, etc. Desde el Banco Mundial hasta La Vía Campesina, la consigna es la participación. El Gobierno de Lula promovió la celebración de 40 conferencias nacionales, organizadas a partir de los municipios, pasando por los gobiernos de los estados y las entidades sociales, hasta alcanzar el nivel federal. Los temas son muy amplios: juventud, igualdad racial, derechos de la tercera edad, política cultural, derechos de la mujer, derechos de los portadores de discapacidad, derechos del niño y del adolescente, salud, medio ambiente, seguridad pública, etcétera. Desde 2003 han participado en esas conferencias dos millones de personas. Las tres conferencias nacionales de las ciudades (2003, 2005, 2007) contaron con la participación de más de 1.500 delegados elegidos en cada una de ellas. No obstante, ese movimiento participativo parece no haber logrado transformar de manera significativa la calidad de la democracia y el cuadro de exclusión urbana.²⁰

Desde su promulgación en 2001, la implementación del Estatuto de la Ciudad ha dejado mucho que desear (ver el capítulo escrito por Edésio Fernandes en esta publicación). Todavía no ha cambiado el modelo injusto e insostenible de ocupación de la tierra urbana, vigente desde hace siglos.

Las fuerzas contrarias a la implementación de la función social de la propiedad, ya sea en la sociedad civil o dentro del poder judicial, legislativo o ejecutivo, han usado diversos artificios para aplazar su aplicación. La Constitución federal de 1988 exigió una ley complementaria —el Estatuto de la Ciudad—, que se aprobó 13 años después. La Constitución y el propio Estatuto exigieron también que la función social de la propiedad y otros preceptos se subordinen al plan director municipal. A su vez, la mayor parte de los planes directores municipales remiten las herramientas que regulan la función social de la propiedad a la ley municipal complementaria. Muchos municipios brasileños no han aprobado todavía esas leyes complementarias y muchos han elaborado planes directores genéricos, llenos de buenas intenciones, pero sin efectividad.

Por otra parte, muchos gobiernos municipales y concejales progresistas se apoyan en esa ley para transformar la realidad en diversos puntos del país. El Ministerio de las Ciudades mantiene un programa de regularización de la tierra, inédito en el ámbito federal, que comienza a presentar los primeros resultados y a vencer las resistencias conservadoras. A pesar de las dificultades de implementación, el Estatuto de la Ciudad anuncia un nuevo futuro. Podemos decir que una parte del camino ya ha sido recorrida. Realmente, aprobar esta ley es sólo una parte del camino. Resta continuar la tarea de ponerla en práctica. Una tarea que no es sólo del Estado, de los gobiernos y de los técnicos. Es también, y principalmente, una tarea de la sociedad.



20. Hay que reconocer que existe un esfuerzo de distribución de renta por parte del Gobierno federal desde 2003. El programa Bolsa-familia, un programa que pretende garantizar una renta mínima al 40 % más pobre de la población, alcanza a más de 11 millones de familias (2009). Se destina a la población que está por debajo de la línea de la pobreza (con una renta per cápita de entre R\$ 60 y R\$ 120) o en la pobreza extrema (hasta R\$ 60 per cápita). Dicho programa tiene unas condiciones: la obligatoriedad de que la familia mantenga en la escuela a los niños y jóvenes menores de 17 años, tener al día el calendario de vacunas y la atención prenatal a mujeres embarazadas.

Entre 2002 y 2007, cerca de 20 millones de personas pasaron de las clases E y D a la clase C (criterios del IBGE). Entre 2003 y 2007 salieron de la miseria 9,7 millones de brasileños. En ese mismo periodo, el salario mínimo registró un aumento real del 32 %. El Programa Nacional de Agricultura Familiar (PRONAF) recibió R\$ 8.400 millones en el año agrícola de 2006/2007 y se creó una política de crédito consignado para que los sectores de renta media-baja adquirieran préstamos (Gobierno federal, 2008).

