

## **Desarrollo urbano con inclusión socio-espacial – el desafío brasileño**

### **El proceso de urbanización en Brasil: características, periodo actual y principales desafíos**

En las últimas décadas, el Brasil ha vivido un proceso de urbanización extremadamente acelerado. Según el Instituto Brasileño de Geografía e Estadística (IBGE), el porcentaje de población brasileña viviendo en ciudades en 2001 ha alcanzado 81,20%. Este modelo de urbanización acelerada ha producido ciudades caracterizadas por la fragmentación, precariedad y exclusión socio-espacial. De entre los indicadores de la situación, los más significativos son el incremento del déficit habitacional, el crecimiento del número de viviendas en asentamientos subnormales (favelas, palafitas – las villas) con irregularidades en la propiedad del suelo a tasas muy superiores a las de crecimiento de la población total, el abandono por la población y la degradación de las áreas centrales, las ocupaciones en áreas de riesgo socio-ambiental y la degradación de las áreas de preservación ambiental.

Gran parte de la población urbana no tiene acceso a la urbanidad y a la ciudadanía, comprendidos como el pleno pertenecer a la ciudad, en sus dimensiones urbanísticas, sociales y políticas. La cuestión de la vivienda es emblemática de la situación de exclusión social: la auto-construcción precaria es regla en los barrios populares; hay más de 12 millones de viviendas urbanas irregulares; las favelas y urbanizaciones clandestinas invaden las áreas de riesgo en encostas abruptas y márgenes de ríos, así como las demás áreas de protección ambiental.

Junto a esa realidad, existen millas de inmuebles, lotes y edificios, de propiedad privada o estatal, vacíos o subutilizados, que se suman a las áreas dejadas vacías por el mercado del suelo especulativo. La reserva de esas áreas vacías internas al tejido urbanizado tiene forzado el crecimiento periférico de las ciudades y dejado de fuera del contexto de la urbanidad una enorme parte de ciudadanos, sobre todo en los mayores centros urbanos.

Aún la proliferación de urbanizaciones privadas y cerradas<sup>i</sup> y toda una colección de emprendimientos, que priman por la “seguridad” y “bienestar” intra-muros de sus

moradores , señalan el acentuación de la segregación y exclusión socio-espacial, más allá de la fragmentación del tejido urbano, pues, cada vez más, esos emprendimientos se materializan en periferias privilegiadas de las metrópolis y en grandes e medianas ciudades brasileñas.

La combinación entre mercados de suelo urbano especulativos, sistemas políticos clientelistas, prácticas elitistas de planeamiento urbano y regímenes jurídicos excluyentes, que afirman los derechos individuales de propiedad sobre los principios constitucionales de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad y el derecho a la vivienda, hace con que el proceso de desarrollo urbano informal no sea la excepción, pero sí la regla en la producción social del espacio urbano en Brasil.

Así, debemos superar este cuadro, universalizando el derecho a la ciudad a partir del principio de que

“la ciudad es un espacio colectivo culturalmente rico y diversificado que pertenece a todos sus habitantes. Todas las personas deben tener el derecho a encontrar en la ciudad las condiciones necesarias para su realización política, económica, cultural, social, ecológica, asumiendo el deber de la solidaridad”<sup>ii</sup>.

El desafío está no apenas en regularizar y urbanizar un vasto territorio que hoy no tiene esta condición, pero, sobre todo, de evitar la reproducción de este modelo ambiguo y excluyente para el futuro, perpetuando eternamente la situación. En ese contexto, la conquista del derecho a la ciudad para la población urbana brasileña es uno de los principales desafíos de la sociedad e del gobierno brasileño. El foco del planeamiento urbano debe estar direccionado a las acciones de inclusión socio-espacial, en las cuales están el derecho a la vivienda digna, al suelo urbanizado y regularizada, al saneamiento del ambiente urbano, a la movilidad urbana con seguridad y a la participación en las decisiones que dicen respecto a la vida en las ciudades.

### **El movimiento por la Reforma Urbana: inserción en la lucha democrática, marcos importantes e nuevo cuadro político-institucional**

Los movimientos sociales urbanos se unificaran, en Brasil, en torno del ideario de la Reforma Urbana, que puede ser sintetizado por la lucha por el derecho a la ciudad y a la ciudadanía para todos, en especial a los excluidos territorialmente. Esa unión de

movimientos por la vivienda, federaciones de sindicatos, asociaciones profesionales y académicas y organizaciones no gubernamentales hay logrado conquistas importantes en el marco legal brasileño, principalmente los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal de 1988, que trata de la Política Urbana y del derecho a la vivienda; y el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal n°. 10.257, de junio de 2001), acompañada de la Medida Provisoria n°. 2.220/2001, que establece directrices generales de la Política Urbana para el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad y instrumentos de regularización de la propiedad del suelo en ocupaciones de interés social en áreas públicas y privadas.

Junto a este movimiento, se hay reivindicado a retoma de la actuación y de las inversiones federales que hay culminado en la creación del Ministerio de las Ciudades, en 2003, con la misión de constituir una Política Nacional de Desarrollo Urbano que procurase integrar políticas sectoriales de vivienda, saneamiento y transporte, enfrentase el cuadro urbano de exclusión y segregación socio-espacial de las ciudades brasileñas. El Ministerio de las Ciudades es, por tanto, tributario de la trayectoria de luchas de los movimientos populares por la Reforma Urbana e el derecho a la ciudad.

La creación del Ministerio de las Ciudades; la realización de las Conferencias Nacionales de las Ciudades en 2003, 2005 y 2007; la constitución en 2003 de un Programa Nacional de Regularización de la Propiedad del Suelo, inédito en nivel federal; la creación del Consejo de las Ciudades en 2004; la aprobación del marco regulatorio del Saneamiento Ambiental en 2005; la Ley Federal de los Consorcios Públicos en 2005; la institución del Fondo Nacional de la Vivienda de Interés Social en 2006; la Campaña Nacional del Plan Maestro Participativo en 2005 y 2006; el Proyecto de Ley n°. 1.687/2007 que visa instituir un marco regulatorio de la movilidad urbana; las vultuosas inversiones federales del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) direccionados para la infraestructura social (vivienda y saneamiento) en 2007; todos esos son resultados de la actuación del Gobierno Federal en atención a la Reforma Urbana, que se suma a la lucha de los movimientos sociales por la concretización del derecho a la vivienda.

La actuación del Ministerio de las Ciudades se inserte en la construcción de una Política Nacional de Desarrollo Urbano y políticas sectoriales en las áreas de vivienda, saneamiento, transporte y movilidad urbana, planeamiento territorial y cuestión de propiedad del suelo urbano, rescatando el papel del Estado nacional en la formulación y implantación de políticas públicas en este campo.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano y las políticas sectoriales se elaboran a partir de los principios y directrices definidas durante las Conferencias Nacionales de las Ciudades (realizadas en 2003, 2005 y 2007), destacando el derecho a la ciudad y a la vivienda digna, la reducción de las desigualdades sociales, la participación y el control sociales y la constitución de la ciudadanía plena. La pormenorización de estas políticas viene siendo debatido en las reuniones del Consejo de las Ciudades, instalado en inicio de 2004, con representantes de todos los sectores de la sociedad electos por medio de un proceso de conferencias municipales, regionales y estatales que involucraran 3.547 municipios y hay culminado con la Primer Conferencia Nacional de las Ciudades, realizada en Brasilia en octubre de 2003, con participación de más de tres mil delegados electos.

### **La Secretaría Nacional de Programas Urbanos y la renovación de los programas urbanos: integración, foco en la pobreza urbana e inclusión socio-espacial**

En la estructura del Ministerio de las Ciudades, hay cabido a la Secretaría Nacional de Programas Urbanos (SNPU) la tarea de apoyar los municipios en la constitución de políticas urbanas basadas en procesos de planeamiento y gestión participativos, que contribuyan para la ampliación del acceso al suelo legalizado y urbanizado y para reducción de los riesgos socio-ambientales.

Con un carácter distinto de las tres otras secretarías nacionales del Ministerio de las Ciudades, definidas a partir de políticas sectoriales, la SNPU fue creada como una secretaría de Política Urbana, colocando en la agenda de la política pública nacional, temas como el planeamiento y gestión democráticas, la regularización de la propiedad del suelo urbano, la rehabilitación de áreas centrales urbanas e la prevención de riesgo socio-ambiental en asentamientos precarios. Se trataba, en fin, de una pauta nueva, nortada por los principios, directrices e instrumentos del Estatuto de la Ciudad, en la dirección de una nueva cultura urbana en el país.

En esa perspectiva, la estrategia de la SNPU se hay concentrado en los primeros cuatro años para estimular y apoyar el poder público y la sociedad civil organizada en el esfuerzo nacional y descentralizado por la constitución de planes directores participativos y para la promoción de la regularización de la propiedad del suelo urbano en la línea del derecho a la ciudad, del reconocimiento del derecho a la vivienda e a la

posee segura. Las acciones en áreas centrales urbanas y de riesgo socio-ambiental se sumaran en esa estrategia, que se hay materializado en programas y campañas, discutidos en el Consejo de las Ciudades, que generaran centenas de contratos, transfiriendo recursos públicos que concretizaran acciones de gran alcance en el territorio brasileño.

En la trama actual del segundo gobierno Lula, la Agenda de la Reforma Urbana en Brasil recoloca nuevos y viejos desafíos para el papel y la misión de la SNPU.

Como principal estandarte de eso segundo mandato, tenemos el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), teniendo el Ministerio de las Ciudades posición de destaque, una vez que capitanea, con recursos vultuosos, las acciones sociales previstas en el programa en las áreas de vivienda, saneamiento, urbanización de asentamientos subnormales y transporte.

Igualmente, la SNPU hay retomado el esfuerzo de articulación compartido entre gobierno (en las sus esferas federal, estadual y municipal) y sociedad civil organizada, dando continuidad a la acumulación alcanzados desde 2003, en sentido de enfrentar las enormes barreras y obstáculos a la efectuación de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana. En eso esfuerzo hay quedado imperioso dar continuidad a las acciones emprendidas por la SNPU, articulándolas para la constitución de una Política de Suelo Urbano para el país, se sintetizando en una plataforma estratégica de Acceso a la Tierra Urbanizada, en áreas centrales o bien ubicadas, regularizada y articulada a la política de vivienda de interés social e a las demás políticas de inclusión social. Esa estrategia pasa por la concretización de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad, como la Edificación Compulsoria, el Impuesto Predial y Territorial Urbano (IPTU) progresivo, Derecho de Preeminencia, Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) y la Regularización de la Propiedad del Suelo Urbano, discutidos y pactados en los Planes Directores Participativos, mismo con diferencias en las formas de participación de la población, más o menos democráticas, que deben ser implantados en procesos permanentes de planeamiento y gestión urbanos participativos. Ello refuerza la cultura de la gestión democrática de las ciudades y el control social de la política urbana por medio de los consejos de las ciudades con carácter deliberativo, reforzando la capacidad de planeamiento y gestión en el proceso de reconstitución de la esfera pública, tanto en los niveles estaduais y municipales, cuanto en las escallas metropolitana, regional y territorial.

El suceso alcanzado por la Campaña de los Planes Directores Participativos, por

la Regularización de la Propiedad de Suelo Urbano Sustentable, por la Prevención de Riesgos Socio-Ambientales, por la Mediación de Conflictos de Propiedad de Suelo Urbano y por la Rehabilitación de Áreas Centrales Urbanas, ahora se orientan para un movimiento de articulación por el Acceso a la Tierra Urbanizada, operada por cuatro frentes principales:

- ✓ La Red de Evaluación y Capacitación de los Planes Directores Participativos, articulada con el Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano y Regional de la Universidad Federal del Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) y los miembros del Comité Técnico de Planeamiento y Gestión del Suelo Urbano del Consejo de las Ciudades;
- ✓ establecimiento de convenios con gobiernos estaduais y entidades públicas y privadas para la Asistencia Técnica en la implantación de ZEIS y la capacitación de técnicos municipales y líderes comunitarios en la implantación de los Planes Directores;
- ✓ El repase de recursos a los municipios para la implantación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad previstos en los Planes Directores, para la regularización de la propiedad del suelo urbano sustentable y previsión de riesgo socio-ambientales y a los Estados, para capacitación de técnicos municipales y líderes comunitarios; y
- ✓ La mediación de conflictos de propiedad del suelo urbano junto al Poder Judicial y a los Movimientos Sociales por la Vivienda, articulando la solución de los litigios por medio del planeamiento y la acción junto a programas y recursos del Ministerio de las Ciudades, como el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS).

Más allá de ello, la acción de la SNPU junto al Consejo de las Ciudades, principalmente asesorando el Comité Técnico de Planeamiento y Gestión del Suelo Urbano, tiene surtido efectos positivos. Como ejemplo, podemos citar el “Seminario Proyecto de Ley nº. 3.057/2000 – La nueva Ley de Responsabilidad Territorial”, realizada en los días 20 y 21 de mayo de 2008 en Brasilia, se desdobló en una discusión amplia con diversos segmentos de la sociedad y del Poder Público (Legislativo y Ejecutivo) y, aún, en la promoción de seminarios regionales sobre el Proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial en todas las regiones brasileñas.

## Más allá del político-institucional: la Reforma Urbana y la Geografía

Más allá de todo esfuerzo de institucionalización de la Reforma Urbana en Brasil, con los artículos de la Política Urbana en la Constitución Federal de 1988, el Estatuto de la Ciudad, la creación del Ministerio de las Ciudades y sus acciones, la Reforma Urbana continua enfrentando grandes luchas, incluso por la propia institucionalización del tema, las que la Geografía puede ofrecer una importante ayuda.

El intento de comprender la Política Nacional de Desarrollo Urbano como una acción que contemple todo el espacio urbano y no como políticas sectoriales aún es uno que no hay logrado éxito. La propia articulación de los niveles de gobierno (municipal, estadual y federal) también se muestran precarias al mirarse las inversiones del PAC sobre el territorio nacional, que suman varias acciones de infraestructura logística (carreteras, ferrovías, aeropuertos y trenes metropolitanos), de energía (líneas de alta tensión, hidroeléctricas, termoeléctricas y producción de biocombustibles) y sociales (viviendas, saneamiento y urbanizaciones de asentamientos subnormales), sin una previa articulación con el propio esfuerzo de planeamiento y gestión urbanos participativos emprendidos por el propio gobierno, por medio de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades. La comprensión de la diversidad territorial y socio-ambiental del Brasil es otro desafío fundamental para tenerse cuenta los avances y atrasos obtenidos por las acciones del Gobierno Federal y del Ministerio de las Ciudades de Política Urbana en el país.

Esos son algunos elementos que muestran la dialéctica en que la Reforma Urbana aún enfrenta en Brasil y que la Geografía puede ofrecer, con su conjunto conceptual y de investigación, para disminuir la desigualdad, la segregación y la exclusión socio-espaciales brasileños.

---

<sup>i</sup> Emprendimientos ejecutados de forma ilegal, una vez que son aprobadas como urbanizaciones normales, con espacios públicos (calles, plazas) y destinación para equipamientos urbanos colectivos y que cercean el libre acceso a estos por medio de la construcción de muros y garitas, más allá del establecimiento de seguridad privada.

<sup>ii</sup> Artículos 1º e 2º de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad. Esta carta es debatida e difundida por diversas redes de movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, entidades profesionales, autoridades locales desde el I Fórum Social Mundial.