



El Estatuto de la Ciudad de Brasil

Un comentario



Alianza de las Ciudades

William Cobbett

Director General

Equipo técnico de São Paulo

Ana Claudia Rossbach

Mariana Kara José

Comunicación

Chii Akprji

Iraj Hettiarachchi

Juliet Bunch

Ministerio de las Ciudades

Luiz Inácio Lula da Silva

Presidente de la República

Ministerio de las Ciudades

Marcio Fortes de Almeida

Ministro de las Ciudades

Rodrigo José Pereira-Leite Figueiredo

Secretario ejecutivo

Secretaría Nacional de Programas Urbanos

Celso Santos Carvalho

Secretario Nacional de Programas Urbanos

Substituto

Pedro Henrique Ducker Bastos

Director de Apoyo a la Gestión Municipal Territorial

Daniel Todtmann Montandon

Director de Planificación Urbana

Elina Bernal de Oliveira

Jefe de Gabinete

Organizadores

Celso Santos Carvalho

Ana Claudia Rossbach

Autores

Ana Maria Furbino Bretas Barros

Benedito Roberto Barbosa

Celso Santos Carvalho

Daniel Todtmann Montandon

Edesio Fernandes

Ermínia Maricato

Evaniza Rodrigues

José Roberto Bassul

Mário Reali

Sérgio Alli

Coordinación de producción

Mariana Kara José

Daniel Todtmann Montandon

Notas da produção

Proyecto gráfico

Maria Helena Werneck Bomeny

Edición y revisión

Publisher Brasil

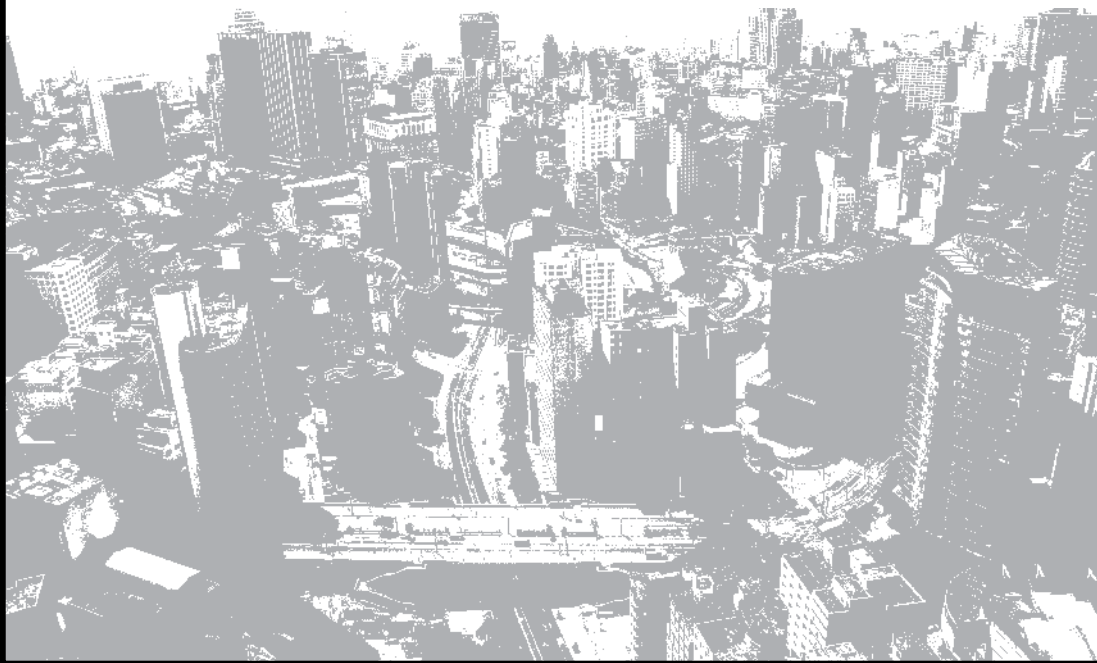
Carlos Rizzo

Impresión

Indusplan

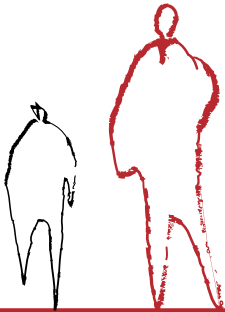
Traducción al español

Fernando Campos Leza



El Estatuto de la Ciudad de Brasil

Un comentario



Cities Alliance
Cities Without Slums

Secretaría Nacional
de Programas Urbanos

Ministerio de las
Ciudades de Brasil

Datos Internacionales de Catalogación en la Publicación (CIP)

E79, El Estatuto de la Ciudad: un comentario = The City Statute of Brazil: a commentary/Organizadores: Celso Santos Carvalho, Anaclaudia Rossbach.
– São Paulo: Ministerio de las Ciudades: Alianza de las Ciudades, 2010.
120 págs.: il.

Versiones paralelas en portugués e inglés.

1. Crecimiento urbano - Brasil - Legislación. 2. Segregación urbana. 3. Exclusión social. 4. Movimientos sociales. 5. Vivienda. 6. Saneamiento. 7. Movilidad residencial. 8. Sociología urbana. I. Carvalho, Celso Santos. II. Rossbach, Anaclaudia.

CDU 711.4(81)

316.334.56(81)

CDD 711.40981

307.760981

Presentación

Con su proceso de urbanización virtualmente concluido, muchas ciudades latinoamericanas responden cada vez más al desafío de superar el legado de décadas de exclusión social.

En Brasil, tras años de presión de los movimientos sociales, la cuestión del acceso a la tierra urbana y a la igualdad social se ha situado en lo más alto de la lista de las agendas política y de desarrollo. Frente a las diferencias sociales creadas por una de las sociedades más desiguales del mundo, la respuesta de Brasil consistió en cambiar la Constitución con el fin de promover una reforma fundamental de largo plazo en la dinámica urbana. A raíz de ello, las estructuras fundamentales de ese nuevo orden jurídico-urbanístico se recogieron en la Constitución federal de 1988 y en la Ley n.º 10.257 de 2001, a la que se denominó Estatuto de la Ciudad.

Entre los desafíos afrontados por el gobierno se encuentra el de trabajar para revertir una característica destacada de sus ciudades y común en otras tantas ciudades del mundo: la segregación socioespacial. Barrios ricos que cuentan con espacios de ocio y equipamientos urbanos modernos coexisten con inmensos barrios periféricos y favelas marcadas por la precariedad o ausencia total de infraestructura, terrenos en situación irregular, riesgos de inundaciones y corrimientos de tierras en las laderas, vulnerabilidad de las edificaciones y degradación de la zonas de interés ambiental.

Durante muchos años sólo disfrutaron de servicios públicos las zonas de las ciudades brasileñas que atrajeron la atención de los planificadores, que recibieron una parte desproporcionada de los presupuestos locales.

El gobierno brasileño mostró sus intenciones de cambiar esa situación con la creación del Ministerio de las Ciudades en 2003. Se le encomendó la labor de apoyar a los estados y municipios en la consolidación del nuevo modelo de desarrollo urbano, que incluyera vivienda, saneamiento y movilidad urbana, a través de la Secretaría Nacional de Programa Urbanos, cuya principal tarea es apoyar la implementación del Estatuto de la Ciudad.

En el mismo año de su creación, el Ministerio de las Ciudades lideró el proceso para que Brasil se convirtiera en el primer país en desarrollo en unirse a la Alianza de las Ciudades. Esta publicación, preparada conjuntamente por el Ministerio de las Ciudades y la Alianza de las Ciudades, supone una primera tentativa de hacer balance de las experiencias y conceptos que orientan el esfuerzo brasileño para superar la desigualdad urbana. La pieza central de esos esfuerzos es el Estatuto de la Ciudad, un instrumento jurídico único e innovador, concebido por el amplio movimiento de reforma urbana de Brasil.

Esperamos que esta publicación contribuya de manera positiva al debate —extremadamente necesario— en torno a la construcción de ciudades equilibradas, justas y saludables para todos.



Marcio Fortes
Ministro
Ministerio de las Ciudades

Billy Cobbett
Director
Alianza de las Ciudades



Índice

El Estatuto de la ciudad periférica	5
Erminia Maricato	
Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad	23
Evaniza Rodrigues	
Benedito Roberto Barbosa	
Diadema y el Estatuto de la Ciudad	35
Mário Reali	
Sérgio All	
El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico	55
Edésio Fernandes	
El Estatuto de la Ciudad: la construcción de una ley	71
José Roberto Bassul	
El Estatuto de la Ciudad comentado	91
(Ley N.º 10.257, del 10 de julio de 2001)	
Ana Maria Furbino Bretas Barros	
Celso Santos Carvalho	
Daniel Todtmann Montandon	
Autores	119





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 edificados 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.

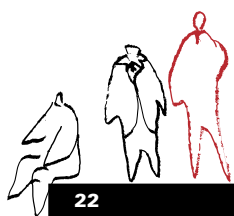
Las fuerzas contrarias a la implementación de la función social de la propiedad, ya sea en la sociedad civil o dentro del poder judicial, legislativo o ejecutivo, han usado diversos artificios para aplazar su aplicación. La Constitución federal de 1988 exigió una ley complementaria —el Estatuto de la 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).



Los movimientos populares y el Estatuto de la Ciudad

Evaniza Rodrigues y Benedito Roberto Barbosa

Con la reanudación del proceso democrático a partir de la década de 1980, la presencia de los movimientos de lucha por la vivienda en el escenario de las luchas sociales en Brasil se convirtió en uno de los factores fundamentales para afrontar la cuestión urbana, actuando en el desarrollo de propuestas y de reivindicaciones ante los poderes públicos, en acciones directas y ocupación de inmuebles, en la resistencia a los desalojos y a las restituciones de la tenencia, o como uno de los agentes participantes de los nuevos programas habitacionales.

En la actualidad, hablar de programas o de políticas habitacionales eficientes requiere necesariamente la presentación de propuestas en las que la población participe y tenga un papel decisivo en su definición e implantación. Quizás sea esta la gran conquista de esos movimientos, nacidos a partir de la base y de necesidades concretas, en el meollo del resurgir de los movimientos populares en el período final de la Dictadura.

De hecho, a pesar de la represión de los movimientos populares en los años duros de la Dictadura, los movimientos de vecinos de parcelaciones irregulares y el Movimiento de Defensa de los Habitantes de las Favelas (este de carácter nacional) actuaban ya desde mediados de la década de 1970. En esa época, en que Brasil vivió un proceso de expansión de las periferias acompañado de serios problemas urbanos, apareció una infinidad de movimientos espontáneos que, con el apoyo de la Iglesia católica, de profesionales y entidades comprometidas o de otros movimientos populares, se articularon en el barrio, en la favela y en determinadas regiones de las ciudades para luchar por mejores condiciones de vida.

Numerosas y grandes ocupaciones de tierra en las periferias de las metrópolis impulsaron a las organizaciones que, con el tiempo, establecieron una conexión entre las reivindicaciones puntuales y específicas y las agendas más amplias vinculadas al derecho a la ciudad. La necesidad y el deseo de coordinación a nivel nacional surgen a medida que se profundiza la crítica a la política habitacional oficial del gobierno federal, marcada en esa época por la exclusión de las familias más pobres y por la dificultad de acceso a sus recursos.



En ese sentido, a partir de 1988, en la iniciativa de las denominadas «Caravanas a Brasilia», esos grupos se manifestaron en la capital brasileña y reunieron movimientos para realizar acciones conjuntas. En 1990, con el I Seminario Nacional de Vivienda Popular, realizado por el Consejo Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB), en São Paulo, en el que participaron grupos de todas las regiones, se inicia una coordinación nacional y la movilización por el proyecto de ley de iniciativa popular del Fondo Nacional de Vivienda Popular.



Igualmente, a partir de finales de la década de 1980, se celebraron elecciones en administraciones municipales democráticas y populares en varios puntos del país. Ese factor, sumado a los cambios en el rol de los municipios que, a partir de la nueva constitución de 1988, cobraron una mayor importancia en la dirección de las políticas sociales y en particular de vivienda, les trajo a los movimientos un nuevo frente de lucha, pues pasaron a actuar en colaboración con el poder local. Ese cambio, lejos de superar los conflictos, otorga una nueva lógica a las luchas sociales. Esos movimientos se sumaron al movimiento de la reforma urbana, que se había formado previamente, en la elaboración, movilización y presión por la enmienda popular de la reforma urbana en el proceso constituyente. Además, pasaron a actuar en los programas de creación de viviendas, al mismo tiempo que mantuvieron y hasta incrementaron la presión sobre los ayuntamientos.

De todo ese proceso surgen en los años noventa el Movimiento Nacional de Lucha por la Vivienda (MNLN, según sus siglas en portugués) y la Unión Nacional por la Vivienda Popular, (UNVP), que refuerzan la agenda específica de la vivienda popular. Además de estos, la agenda del movimiento comunitario es sistematizada por la Confederación Nacional de Asociaciones de Vecinos (CONAV), fundada en enero de 1982, que agregaba desde entonces una gran heterogeneidad de entidades afiliadas —prestatarios, asociaciones de vecinos de barrios periféricos y movimientos de sintechos—. En 1993 se funda la Central de los Movimientos Populares (CMP), que buscó coordinar a diferentes movimientos populares urbanos. A partir de entonces existen cuatro movimientos populares nacionales vinculados a la lucha por la vivienda: CMP, CONAV, MNLN y UNVP.

Esos cuatro movimientos participan en el Foro Nacional de la Reforma Urbana, articulando la lucha por el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad. A esas entidades nacionales se les suman un sinnúmero de movimientos de carácter local o regional que actúan cotidianamente en las luchas por la vivienda. Las entidades nacionales enarbolan diversas banderas comunes, aunque presenten formas de organización y propuestas diferenciadas. Dichas entidades presentaron conjuntamente el primer Proyecto de Iniciativa Popular de Brasil en torno a la creación del Fondo y del Consejo Nacional de Vivienda de Interés Popular, tras recoger más de un millón de firmas, aprobada en 2005 por el Congreso Nacional y sancionada por el presidente Lula en 2006. Dicha propuesta tuvo tal repercusión que en la actualidad hay movimientos de diversos países de Latinoamérica que cuentan con iniciativas de la misma naturaleza.

A partir de 2001 se estableció una colaboración más estable entre esas entidades, lo cual garantizó su protagonismo en las principales agendas de la reforma urbana en Brasil. Esta articulación se manifiesta también en las conferencias nacionales de las ciudades, realizadas cada dos años a partir de 2003. Mediante la elaboración de una estrategia y una agenda común, las entidades nacionales de lucha por la vivienda han conseguido elegir a los consejeros que representan al segmento de los movimientos populares en el Consejo Nacional de las Ciudades.

La lucha por el Estatuto de la Ciudad

Si hay algo que bloquea el avance de la reforma urbana en Brasil es la enorme concentración de tierra urbana y la fuerza que la propiedad privada tiene en un modelo de ciudad excluyente y concentrador de riquezas y bienes.

El capítulo de la política urbana fue un intento de establecer en la Constitución de 1988, a través de los artículos 182 y 183, algunos límites al derecho de propiedad.

En nuestra opinión, los conflictos que se dieron entre el derecho absoluto de propiedad y la necesidad de que ésta cumpla su función social nunca se han resuelto de verdad y registran un franco recrudescimiento en nuestras ciudades. Prueba de ello es que los artículos 182 y 183 de la Constitución sólo se regularon en 2001, con el Estatuto de la Ciudad, tras más de 13 años de luchas y movilizaciones del Foro Nacional de la Reforma Urbana y de otro enorme conjunto de organizaciones por todo Brasil.

La lucha por la implementación del Estatuto

Tras su aprobación, se intensificó el proceso de apropiación y difusión del contenido del Estatuto de la Ciudad por parte de los diversos movimientos populares, así como por los demás segmentos sociales. Independientemente del nivel de conocimiento y de comprensión de la complejidad de su contenido, el Estatuto de la Ciudad pasa a verse inmediatamente como una victoria de la lucha del movimiento por la reforma urbana, una conquista que resulta de los muchos años de movilización y presión.

No obstante, la ley tiene que ser efectivamente implementada, y para ello el Foro Nacional por la Reforma Urbana, muchas universidades, ONG y movimientos realizaron un sinnúmero de cursos de capacitación sobre el contenido del Estatuto de la Ciudad. En dichos cursos no se divulgaba la ley de forma neutra, sino que se presentaba con una perspectiva específica: la de la reforma urbana, del derecho a la ciudad y de la democratización de la tierra y de la propiedad urbana. Esos cursos respondían a la necesidad de capacitar y de que los instrumentos del Estatuto de la Ciudad se volvieran algo común para la población, como un elemento no de una política disociada de la realidad concreta, sino del día a día de las comunidades, y especialmente como instrumento para la transformación social que afecta a la vida cotidiana.

Más que sus instrumentos, fueron los tres principios del Estatuto de la Ciudad —cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad; justa distribución de las cargas y beneficios del proceso de urbanización; y la gestión democrática de la ciudad— los que llevaron un mensaje movilizador a los movimientos para su defensa y para presionar al poder público municipal para su implementación.

Otro punto que hay que subrayar es que, a partir de su aprobación, la implementación del Estatuto de la Ciudad pasa a ser una bandera constante en las movilizaciones de los movimientos nacionales y de sus bases locales. Ya sea de manera más amplia o como justificación para reivindicaciones puntuales, el Estatuto de la Ciudad es reivindicado y exigido ante las autoridades públicas en todos los niveles de gobierno.

La «Carta por la implementación del Estatuto de la Ciudad», aprobada en el Encuentro Nacional por el Derecho a la Ciudad en Río de Janeiro, en julio de 2002, con la participación de diversos movimientos populares y de los demás segmentos sociales, se convierte en un documento de orientación para los distintos actores sobre esa ley y, al mismo tiempo, en un manifiesto político que contiene los principios del movimiento por la reforma urbana.



Elaboración e implementación de los planes directores

La exigencia del Estatuto de la Ciudad de elaborar planes directores municipales, así como la definición de un plazo para ello, desencadenó un gran proceso de movilización también entre los movimientos populares. El concepto de «plan director participativo» pasó a centrar las discusiones y presiones sobre los poderes ejecutivos municipales.

La primera batalla que había que librar fue, en la mayoría de las ciudades, precisamente la cuestión de la participación de la sociedad. Argumentos autoritarios o tecnocráticos ponían en tela de juicio la capacidad de la población para participar en la elaboración de los planes. La tradición de planes directores hechos por especialistas, en general por consultoras contratadas y sin ningún diálogo con la ciudad, continúa permeando actualmente a las prácticas de planificación. Tampoco existía un consenso o una norma para evaluar qué podía calificarse como «participativo» y qué no. La edición de la resolución 25 del Consejo de las Ciudades¹, en marzo de 2005, dio una definición mejor sobre el proceso participativo, con orientaciones para llevarlo a cabo.

Sin embargo, se produjeron un sinnúmero de conflictos en los municipios sobre la cuestión de la participación. A través de presiones, manifiestos y también demandas ante el ministerio público y la justicia, los movimientos, en colaboración con otros segmentos, exigieron participar no sólo en las audiencias públicas, sino en todo el proceso de elaboración. Fueron batallas de meses y algunas consiguieron interrumpir o alterar el proceso y garantizar algún cambio en favor de la sociedad. En diversas ciudades, una serie de acciones civiles y representaciones en el ministerio público, en las defensorías públicas y movilizaciones del pueblo en las cámaras municipales y ayuntamientos, que cuestionaban la forma de elaborar los planes directores y también su contenido tras su aprobación.

Fue el caso de Salvador de Bahía, donde todo el proceso fue conturbado y puesto en tela de juicio por la sociedad, tanto durante su aprobación como tras ella. El ministerio público llegó a suspender la tramitación del plan, que después fue retomada. Otras capitales, como Fortaleza (estado de Ceará), Rio de Janeiro, Curitiba (Paraná), São Luis (Maranhão), además de la revisión del plan director estratégico de São Paulo, vieron cómo sus planes sufrían demandas judiciales por no cumplir la exigencia de la participación popular. En São Paulo, el denominado Frente en Defensa del Plan Director Estratégico intenta bloquear la iniciativa del alcalde Gilberto Kassab (del partido Demócratas) y de la cámara municipal para revisar el plan en beneficio del capital inmobiliario de la ciudad.

Una vez que se conquistaba algún canal de participación, se trataba de ocuparlo, presentando propuestas de interés para los movimientos populares. Muchas veces, la lucha por conquistar espacios participativos fue más difícil que la propia lucha por la aprobación de propuestas concretas.

Otra disputa que se dio en muchos municipios fue la del lenguaje utilizado en las discusiones de los planes directores. Un proceso de participación requiere el uso de un lenguaje y de mecanismos que la favorezcan. En ese sentido, al tiempo que luchaban por traducir los planes a un lenguaje más accesible, subrayando sus aspectos centrales, los líderes populares se esforzaban por apropiarse de conceptos más técnicos, sin por ello perder su perspectiva política.



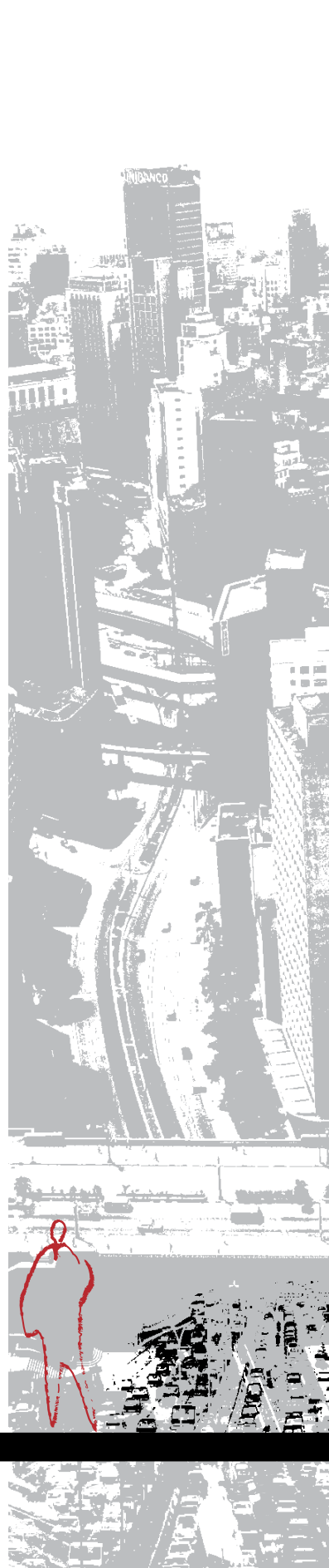
1. La resolución 25, de 18 de marzo de 2005, emite orientaciones y recomendaciones a los municipios sobre la coordinación compartida con la sociedad, la celebración de audiencias públicas y de un calendario discusión.

Ciertamente, uno de los temas que más movilizó a los movimientos en la elaboración de los planes directores fue la definición y demarcación de zonas especiales de interés social (ZEIS). Se aglutinaron esfuerzos colectivos para listar y demarcar esas áreas. En el caso de las ZEIS ya ocupadas por favelas y otros tipos de asentamientos precarios, la preocupación era «no dejar a nadie fuera», pues la demarcación del área como ZEIS refuerza la noción de seguridad de la tenencia, aunque no la garantice explícitamente. En el caso de la definición y demarcación de las ZEIS en áreas vacías, para destinarlas a viviendas populares, surgieron muchas más dificultades. La primera de ellas fue la propia definición de sus parámetros, como el grupo de ingresos al que había que atender, sus posibles usos, el tamaño del lote o de la vivienda, etc., así como respecto a la demarcación de los lotes en plantas. Muchas veces el plan previó el instrumento, pero no demarcó áreas para su aplicación, con lo que lo dejaba sin efecto. En otros casos, el poder público subestimó la cantidad de ZEIS necesarias y no demarcó aquellas que presentaban mayores conflictos con intereses económicos. Un buen ejemplo de excepción a esa regla se dio en el municipio de Taboão da Serra, en el estado de São Paulo, donde la cantidad de metros cuadrados demarcados como ZEIS fue proporcional a la magnitud del déficit habitacional de la ciudad, con el objetivo de saldarlo completamente.

En contra de la lógica de la expulsión de la población más pobre hacia las periferias de las ciudades, algunos municipios demarcaron ZEIS en áreas centrales, una experiencia conjugada con la lucha de los movimientos por viviendas en los centros y con un sinfín de procesos de ocupación de inmuebles vacíos o abandonados, públicos y privados.

Otro punto conflictivo se dio en la definición de grandes proyectos urbanos, la ampliación de carreteras, operaciones urbanas, proyectos de reubicación en áreas donde se encuentran asentamientos populares o próximas a ellos. La lógica de la exclusión se demuestra más perversa en este caso, pues los poderes públicos «permitieron» la ocupación, con su omisión o connivencia, mientras no había intereses del capital inmobiliario y la zona se consideraba degradada. Al «mejorar» la zona, se expulsa a esa población de forma violenta, por las acciones de restitución de la tenencia, con medidas administrativas, o de forma tácita, mediante el encarecimiento de los alquileres y del costo de la vida. En unos pocos y ejemplares casos se conquistó la permanencia de la población en el lugar. En esos casos, la movilización y la organización de la comunidad fueron fundamentales para que los instrumentos jurídicos fueran efectivamente aplicados.

También es posible constatar la participación de los movimientos en temas que, a primera vista, no interfieren directamente en la lucha específica por la vivienda, sino por la ciudad como un todo o por alguna parte de la ciudad en especial. Es el caso de la lucha contra la verticalización de los paseos marítimos de las ciudades costeras, un punto de conflicto entre la especulación inmobiliaria asociada a las grandes constructoras y los movimientos sociales urbanos. Esos intereses vuelven a enfrentarse en la definición de la zonificación, del potencial constructivo, de la planta, donde a menudo los movimientos populares asumen también en su agenda la democratización de la ciudad.



En esos y en una infinidad de otros casos se ha dado la colaboración entre movimientos populares y entidades profesionales, ONG de carácter urbano, entidades ambientalistas, iglesias y entidades de sectores sociales de clase media para actuar conjuntamente en las discusiones del plan director, formulando propuestas y conquistando el rol de interlocutores ante los ayuntamientos en el proceso de elaboración y aprobación de los planes directores.

En cambio, la relación con el poder legislativo municipal ha sido más conflictiva. Permeados por intereses puntuales, los planes directores que se discutieron y consensuaron con el Poder Ejecutivo, acaban casi siempre recibiendo enmiendas que, cuando no alteran los conceptos básicos del plan, introducen alteraciones específicas que trastocan su implementación y generan innumerables conflictos en el proceso de aprobación.

Al respecto cabe destacar también que en septiembre del 2004 el Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades crearon mediante la resolución n.º 15 «una Campaña Nacional de Sensibilización y Movilización para elaborar e implementar los planes directores participativos, con el objetivo de construir ciudades incluyentes, democráticas y sostenibles», con los siguientes ejes:

Inclusión territorial: garantizar a los pobres el acceso a la tierra urbanizada y bien localizada, asegurando también la tenencia segura e inequívoca de la vivienda de las áreas ocupadas por la población de bajos ingresos;

Gestión democrática: ofrecer instrumentos que garanticen la participación efectiva de quienes viven y construyen la ciudad en las decisiones y en la implementación del plan; y

Justicia social: distribución más justa de los costos y beneficios del desarrollo urbano.

Dicha campaña, lanzada en 2005, fue coordinada por instituciones integrantes del Consejo de las Ciudades y de núcleos de los estados. El trabajo de movilización, capacitación, seguimiento, formación de multiplicadores y divulgación corrió a cargo de los núcleos de los estados, compuestos también por los segmentos integrantes del Consejo de las Ciudades. Una de las grandes preocupaciones de esa campaña fue extender la discusión del Estatuto de la Ciudad a los municipios fuera de los circuitos tradicionales de discusión de las regiones metropolitanas.

Las entidades de los movimientos populares participaron intensamente en la campaña, la coordinación nacional y en los núcleos de los estados, y fueron protagonistas en varios de ellos. Para los movimientos, el objetivo era también romper la cultura que veían los planes como algo técnico y dissociado de las luchas cotidianas, además de insistir, ante los poderes ejecutivos y legislativos municipales, sobre la obligatoriedad de los procesos participativos.

Sin embargo, la implementación de esos mismos planes ha resultado más compleja. Lejos de cumplir la meta de que el plan director sea un orientador del crecimiento y de las inversiones en la ciudad, muchos de ellos fueron abandonados nada más ser implantados. En muchos casos, el plan exige la regulación mediante una ley específica de los instrumentos aprobados, lo cual demanda una nueva batalla en el ámbito legislativo. En otros casos, aun disponiendo de los instrumentos aprobados y listos para ser implementados, el Ejecutivo municipal simplemente no los utiliza. Los cambios de gobierno también han interferido en su aplicación, debido tanto a los diferentes intereses que se alternan como a las presiones por cambios puntuales, como la ampliación de la zona urbana, que muchas veces desvirtúan los objetivos aprobados.





La dificultad de implementación de los planes acaba a menudo frustrando aquellos movimientos que participaron en la lucha y presionaron a favor de la aprobación de propuestas, pero no consiguieron ver los resultados concretos de los instrumentos, lo cual condujo a poner en tela de juicio su eficacia y al desánimo de algunos líderes.

Esto muestra que es muy importante construir mecanismos de participación y seguimiento de la ejecución de los planes. Los movimientos han luchado por la creación de consejos municipales de la ciudad, pero han de hacerle frente a la resistencia para su creación y a la fragmentación y falta de marco jurídico específico. Algunos municipios crearon consejos de vivienda (exigencia de la Ley n.º 11.124 de 2005²), un consejo de política urbana, un consejo de transporte, consejos de medio ambiente, etc., pero en general estas instancias no colaboran entre sí, poniendo de manifiesto la ausencia de una mirada más integradora sobre la ciudad. La fragmentación de las instancias de participación refleja la fragmentación de las políticas y también de los intereses involucrados en la construcción de las ciudades.

Regularización de la tierra

Si vemos una foto de un barrio de la periferia de una de nuestras grandes ciudades sin un rótulo que indique de qué lugar se trata, podemos pensar que se trata de cualquier otra ciudad brasileña. La cara amarga de la segregación de nuestras periferias es literalmente la misma en todas las metrópolis, y en todas las ciudades, donde las casas de ladrillos sin revocar o de madera dan un aspecto rojizo, creando un auténtico mosaico de casas y barracas que se apiñan a las orillas de los ríos y en las laderas de las favelas o se extienden por territorios enormes.

A esas personas les quedan las «sobras» de las ciudades. Son territorios abandonados por los poderes públicos, o marcados por un fuerte clientelismo, en que los servicios sólo llegan con mucha presión social. No hay escuelas, guarderías, transporte de calidad, espacios de ocio, etc. Agepê, un cantante de música popular de Brasil, retrató esta dura realidad en una canción que reza: «Vivo donde no vive nadie, donde no pasa nadie, donde nadie logra vivir...».

El Estatuto de la Ciudad, con sus instrumentos de regulación de la tierra y con la medida provisional 2220/2001, es un marco positivo en la lucha contra esa dura realidad. Esas herramientas por sí solas no inducen a ningún cambio de paradigma, pero abren posibilidades que no existían antes para garantizar la seguridad de la tenencia.

2. La Ley 11.124/05, que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, exige la formación de un consejo municipal habitacional o similar para integrarse en el municipio y pueda recibir recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social. Este sistema está todavía en fase de implantación.

El artículo nueve del Estatuto de la Ciudad establece que: «Quien posea como propia un área o edificación urbana de hasta 250 metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y que la use como vivienda suya o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural». Y la medida provisional 2220/01 dice en su artículo primero: «Quien hasta el 30 de junio de 2001 posea como propio, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, hasta 250 metros cuadrados de un inmueble público situado en un área urbana, y que lo use como vivienda suya o de su familia, tiene derecho a la concesión de uso especial para fines de vivienda respecto al bien objeto de la tenencia, siempre y cuando no sea propietario o concesionario, a cualquier título, de otro inmueble urbano o rural».

Esos instrumentos jurídicos, la usucapión y la concesión de uso especial para fines de vivienda, se refieren a un derecho de los ciudadanos, que pueden reivindicar de forma individual o colectiva, a iniciativa del inquilino, de la asociación de vecinos o de los poderes públicos. Ese movimiento en busca del derecho exige organización, capacidad de presión, apoyo técnico jurídico y social y, a menudo, recursos económicos. Al respecto, con excepción de algunas excelentes iniciativas, las acciones que buscan el acceso a la vivienda y a la seguridad de la tenencia mediante la regularización de la tierra, continúan patinando ante a los millones de personas que viven en favelas y parcelaciones populares esparcidas por todos los rincones del país.

¿Supone eso una razón para el desánimo? Evidentemente no, pues existen innegables avances y los marcos reguladores van evolucionando en la medida de las dificultades, y no hay duda de que a partir de la regulación del Estatuto de la Ciudad se planteará cada vez más en el orden del día la necesidad de superar este enorme desafío.

La 4.^a Conferencia Nacional de las Ciudades reflexionará al respecto en su bloque temático 2, sobre «La aplicación del Estatuto de la Ciudad y de los planes directores y la función social de la propiedad del suelo urbano» (texto base de la 4.^a Conferencia de las Ciudades).

Hay que resaltar que el Consejo Nacional de las Ciudades, al firmar este bloque temático, propone un amplio debate nacional sobre la eficacia de las herramientas, una reflexión sobre nuestro marco regulador actual y su capacidad (o incapacidad) para garantizar la función social de la propiedad y mejorar, de hecho, la vida de los pobres en las ciudades.

Desde esta perspectiva, no se trata de garantizar simplemente un título de propiedad o de tenencia de la vivienda, sino un cambio efectivo en las precarias condiciones de vida en esos territorios. Resulta evidente que un «documento» para quien vive con miedo de ser desalojado en cualquier momento es fundamental, pero, el propio Estatuto de la Ciudad en su artículo 39 apunta a algo más, al decir que: «La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en cuanto a la calidad de vida, a la justicia social y al desarrollo de las actividades económicas, respetando las directrices previstas en el art. 2.º de esta ley».



La lucha contra los desalojos

La pregunta que planteamos aquí es la siguiente: ¿por qué, a pesar de tantas conquistas en los marcos regulatorios, el poder y la fuerza de la propiedad privada permanecen intocables?

El Poder Judicial, así como el Estado con su poder de policía, actúan con toda su energía para garantizar el derecho de propiedad. La cantidad de conflictos urbanos de tierras por todos los rincones de Brasil pone al descubierto la manera impúdica y predatoria en que actúan los especuladores inmobiliarios, golpeando fuerte en la defensa de sus propios intereses. Se podría decir que los frenos puestos al derecho de propiedad no han bastado para parar la locomotora del capital inmobiliario.

Con la vuelta del ciclo de inversiones públicas en las ciudades brasileñas, observamos que se da una sobrevalorización de la tierra urbana que trae consigo un aumento de los conflictos por la tierra. Tales inversiones, cuya necesidad se antoja en ocasiones cuestionable, son la alegría de los sectores inmobiliarios, que se benefician de forma directa o indirecta de ese proceso de valorización de la tierra urbana.

El Estatuto de la Ciudad establece un conjunto de garantías para proteger o prevenir de cierta forma que tales acciones del capital especulativo afecten a las comunidades amenazadas. Sin embargo, en una situación de conflicto, ha sido difícil que «la ley» se pusiera del lado de estos grupos más debilitados y excluidos. Bien al contrario, lo que hemos visto es una actuación generalizada del poder público y de los dueños del capital para criminalizar a tales comunidades. A menudo lo que sucede es que cuando el conflicto se hace público, los ocupantes ya han perdido su vivienda, o han sido violentamente desplazados, incluso con la connivencia, complacencia o hasta la participación del poder público.

Brasil, más allá de las garantías y directrices establecidas en el Estatuto de la Ciudad, en su artículo segundo, es también signatario de una serie de tratados internacionales en torno al derecho a la vivienda:

Declaración Universal de los Derechos Humanos, que dispone que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que garantice salud y bienestar, en particular la vivienda.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconoce el derecho fundamental de toda persona a tener una vivienda adecuada y a estar protegida contra los desalojos forzados;

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979.

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de 1989.



Brasil es un Estado Parte de todos esos instrumentos legales internacionales, con lo que tales tratados forman parte del marco normativo nacional.

El Foro Nacional de Reforma Urbana estableció en su Manifiesto del Encuentro sobre la Prevención de los Desalojos, en Recife, que ese tipo de práctica representa «un problema creciente y sus consecuencias desencadenan una serie de violaciones que no respetan la dignidad ni los derechos humanos. Son causadas por el modelo neoliberal de desarrollo económico excluyente, que produce una alta concentración de tierra y de renta y favorece a los detentores de la propiedad en el campo y en la ciudad. La tierra, en lugar de cumplir su función social, sirve al mercado, destinándose a la especulación inmobiliaria, al mantenimiento de latifundios y a la implementación de grandes emprendimientos» (Manifiesto de Recife del FNRU 14/06/2006).

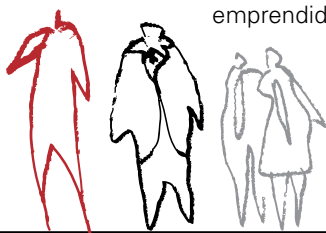
En ese mismo sentido, el Consejo Nacional de las Ciudades acogió las deliberaciones de la 3.ª Conferencia Nacional de las Ciudades y aprobó la creación del Grupo de Trabajo sobre Conflictos, con el objetivo de delinear una política nacional para luchar contra los conflictos de la tierra que, si se suman a los instrumentos establecidos por el Estatuto de la Ciudad, puedan fortalecer las redes de protección a las comunidades amenazadas.

De hecho, la apropiación del Estatuto de la Ciudad por los movimientos populares se pone de manifiesto en las situaciones de conflicto de tierras urbanas. En los casos de restitución de la tenencia de las áreas ocupadas por familias de bajos ingresos, esa ley pasó a formar parte de los argumentos contrarios al desalojo, tanto en las peticiones judiciales, como en los manifiestos, en las cartas abiertas y en el propio discurso de los líderes³.

Conferencia y Consejo Nacional de las Ciudades: espacios de construcción colectiva

En 2009, el concepto de gestión democrática, con la creación de espacios institucionalizados y permanentes de participación y control social, pasa a ser uno de los principales puntos en las listas de reivindicaciones de los movimientos populares en los tres niveles de gobierno.

Previsto en la MP 2220/01, aunque no implementado hasta 2003, el Consejo Nacional de Política Urbana, que se convertirá en el Consejo Nacional de las Ciudades, es el instrumento de control social y participación con mayor repercusión, fruto igualmente del proceso de lucha por la gestión democrática emprendida en la batalla por el Estatuto de la Ciudad.



3. Ejemplos: «El Estatuto de la Ciudad, Ley 10.257/01, instrumentalizó al Poder Público para actuar en áreas de conflicto y promover la regularización de la tierra con eficiencia, rozando viejos dilemas, como la falta de dinero para la expropiación o la regularización de ocupaciones consolidadas» (Manifiesto por una Curitiba y un Paraná libres de desalojos forzados, de 13/11/2005, firmado por 30 movimientos populares y ONG). «Es responsabilidad del Estado proteger el derecho a la Vivienda y la garantía de que los desalojos no se lleven a término, mediante el uso de los instrumentos jurídicos y políticos existentes en el Estatuto de la Ciudad, para que se garantice la función social de la propiedad». (Carta sobre la violación del derecho a la vivienda de 400 familias de la Favela do Sapo, São Paulo, enviada por el COHRE al alcalde de la ciudad de São Paulo, en julio de 2009).

Los movimientos apostaron por la construcción del Consejo y también de las Conferencias Nacionales de las Ciudades⁴ como espacio institucional de interlocución. No obstante, eso no significó abandonar las mesas de negociación directa con los gobiernos ni los instrumentos de presión popular y reivindicación. Los movimientos populares cuentan con el mayor número de participantes en el Consejo y su articulación con los demás sectores de la sociedad ha garantizado el protagonismo de sus propuestas.

A partir del proceso de las conferencias nacionales, se multiplicaron la presión y las iniciativas de constitución de espacios participativos en los estados y municipios. Cabe citar que más de 4.000 municipios y todos los estados y el distrito Federal participaron en la 1.ª Conferencia Nacional de las Ciudades.

Las Conferencias Nacionales de las Ciudades han supuesto un espacio de construcción y de reafirmación de la agenda de la reforma urbana. Sin embargo, no existe un mecanismo institucional que garantice que las acciones acordadas tanto en las Conferencias como en el Consejo sean acatadas por el gobierno en la definición de las políticas.

Además, hasta la fecha no se ha resuelto el dilema entre la creación de consejos sectoriales (vivienda, saneamiento, movilidad, política urbana) y la creación del Consejo de la Ciudad, que integre las cuestiones sectoriales. A pesar de que las tres conferencias nacionales en las ciudades han reafirmado la construcción de los consejos de las ciudades en los tres niveles de gobierno, todavía son pocos los estados que los han creado e integrado en las políticas sectoriales. Esa situación se vio aún más alterada con la aprobación de la ley que creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social (Ley n.º 11.124/2007), que determinó que, para formar parte del sistema, los estados y municipios deberían crear consejos de vivienda.

La cuestión se agrava si tenemos en cuenta que hasta la fecha los instrumentos del Consejo y la Conferencia carecen de un marco legal que los organice, una propuesta defendida por el Foro Nacional de la Reforma Urbana consistente en la creación de un Sistema Nacional de las Ciudades, que definiría las competencias y las instancias en los tres niveles de gobierno, y otorgaría un carácter deliberativo al consejo y definiría el papel de las conferencias en la definición de la política de ese sector.



4. Las Conferencias Nacionales de las Ciudades se crearon por decreto presidencial, en 2003. La Conferencia Nacional viene precedida de etapas municipales y estatales y elige al Consejo Nacional de las Ciudades. En mayo de 2010 será realizada la 4.ª Conferencia Nacional de las Ciudades.



Una agenda aún actual

Es innegable la influencia del proceso de lucha y de implementación del Estatuto de la Ciudad en la construcción del concepto y ampliación de la lucha por el derecho a la ciudad, tanto a nivel nacional como internacional.

A partir del Primer Foro Social Mundial se inicia la construcción de una Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, una iniciativa del Foro Nacional de la Reforma Urbana y de una plétores de redes internacionales que se fueron sumando a lo largo del proceso. La difusión del Estatuto sirvió como tema de discusión y, especialmente en América Latina, algunas partes de su contenido se han incluido en leyes nacionales en diversos países o les han servido de inspiración. Esa difusión se ha dado en innumerables espacios de gobierno y de la sociedad, a través de las redes de organizaciones sociales, como la Coalición Internacional para el Hábitat (HIC), la Secretaría Latinoamericana de Vivienda Popular (SELVIP), la Alianza Internacional de Habitantes, etc.

Más recientemente, ONU-HABITAT, en colaboración con el Ministerio de las Ciudades y el Conicidades, adoptó el lema «El derecho a la ciudad: colmar la brecha urbana» para el próximo Foro Urbano Mundial, que se celebra en marzo de 2010 en Rio de Janeiro. Aunque es todavía un concepto en disputa, vemos que se discuten los principios que orientan esa lucha en espacios más amplios.

No obstante, todavía queda mucho por hacer para lograr la plena implementación del Estatuto en nuestras ciudades. Son necesarias su aprobación y su reivindicación por más y más organizaciones. Es preciso hacer valer lo que ha sido conquistado en los planes directores, en las áreas ocupadas, en los enfrentamientos con los grandes intereses de la especulación inmobiliaria y de las grandes empresas.

Sin embargo, lo principal es ser conscientes de que la ley no es una herramienta que actúa por sí sola, sino un instrumento más en manos de la sociedad organizada. Pero solamente la movilización y la organización podrá lograr la alianza entre la herramienta institucional y la presión política en la construcción de poder popular para exigir los cambios necesarios. Las condiciones para los cambios estructurales en las ciudades no pueden darle la espalda al modelo de sociedad en que vivimos. Queremos construir ciudades justas y solidarias y eso forma parte de un proceso de transformación integral. Los movimientos populares continuarán luchando por esta nueva sociedad y construyendo esperanzas todos los días.





Diadema y el Estatuto de la Ciudad

Mário Reali y Sérgio Alli

Este texto pretende mostrar la importancia de las repercusiones del Estatuto de la Ciudad en la gestión local de la política de desarrollo urbano en Brasil desde la perspectiva del municipio. Mientras que la constitución de 1988 representó un primer paso importante en la definición de la función social de la ciudad y de la tierra urbana, el Estatuto supuso la conclusión de un itinerario de lucha y movilización por la democratización de la gestión de las ciudades y de sus territorios. Para ello, el Estatuto buscó dar efectividad a los instrumentos de que disponen los municipios para implantar una política desarrollo urbano sostenible y capaz de corregir las graves injusticias que marcaron la ocupación de sus áreas urbanas.

La larga y tortuosa tramitación del Estatuto de la Ciudad en el Congreso Nacional conllevó al menos la posibilidad de que los instrumentos que vino a regular dicho Estatuto en 2001 fueran probados y desarrollados a lo largo de la década de 1990 en algunas ciudades brasileñas, como Recife, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro y Porto Alegre. Se trataba de ciudades que, a partir de la norma constitucional, la movilización social y la voluntad política de los gobiernos locales, se sumaron para ampliar los límites de la reforma urbana. Esos municipios participaron más de cerca en la construcción del Estatuto de la Ciudad y, por eso mismo, estaban entre los más preparados para usar sus instrumentos.

Creemos que la reconstitución de ese proceso histórico en una ciudad específica puede arrojar luz sobre la importancia del Estatuto de la Ciudad, demostrando su necesidad, y sobre cómo su aplicación conllevó nuevos desafíos para los gestores y para los movimientos sociales. La ciudad de Diadema (situada en el estado de São Paulo), que tomamos como referencia en este texto, es un ejemplo condensado del proceso de crecimiento desordenado que ha caracterizado a las ciudades de las regiones metropolitanas brasileñas durante las últimas cinco décadas.

En marzo de 1964 se instauró en Brasil una dictadura militar. Con ello, Brasil fue sometido a una política económica desarrollista y concentradora de renta y de riqueza. La fuerte industrialización se vio acompañada por una congelación salarial y por la represión de las actividades políticas sindicales.



La planificación urbana de los gobiernos militares, de sesgo tecnocrático y autoritario, se mostró ineficaz para responder a las demandas generadas en las ciudades por la política económica desarrollista. Rápidamente, la mayor parte de la población emigró del campo hacia las metrópolis, principalmente. En la actualidad, cerca del 80 % de la población brasileña vive en zonas urbanas. Las ciudades se desarrollaron expandiendo sus límites hacia las periferias, ya fuera por alternativa de construcción de los grandes conjuntos habitacionales alejados de los centros, por la ocupación de loteos clandestinos con unidades construidas por los propios vecinos, o por la ocupación de zonas libres por favelas o brechas de la ciudad legal. Todas esas alternativas hicieron posible la creación de vacíos urbanos, objeto de especulación inmobiliaria. La expansión periférica demandaba la ampliación de los servicios que, a su vez, demandaba inversiones públicas, de las que acababa apropiándose el capital inmobiliario a través de la valorización de los vacíos. Las familias de ingresos más bajos, sin posibilidad de acceso al espacio urbano legal, permanecían segregadas en favelas, núcleos de viviendas precarias alejadas de los centros y de los servicios urbanos, verdaderos territorios de exclusión. Y el poder público se convierte en rehén o en colaborador de ese círculo vicioso. En esa coyuntura, la política de transporte público se convierte en algo determinante para garantizar el acceso a la ciudad, los desplazamientos entre el hogar y el trabajo se multiplican y las distancias aumentan.



Diadema, 50 años

Diadema tiene 50 años de vida como municipio autónomo y registró un crecimiento vertiginoso en sus tres primeras décadas de existencia. La ciudad contaba con 12.000 habitantes en 1960, 79.000 en 1970, 228.000 en 1980 y 300.000 en 1990. Localizada en la región metropolitana de São Paulo, entre los municipios de São Paulo y São Bernardo do Campo, principal foco de la industria automovilística brasileña, la mayor parte de la población de Diadema estaba formada por familias de trabajadores migrantes poco cualificados, que convivían con una situación de bajos salarios y elevada alternancia laboral. Fueron en busca de los empleos que ofrecían las industrias de la región y se instalaron en esa ciudad debido a los terrenos baratos y accesibles, aunque desprovistos de cualquier clase de infraestructura urbana.



Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



En la actualidad, Diadema tiene 386.779 habitantes (IBGE, 2007). Con un territorio de 30,7 km², de los que 7 km² están en un área de protección de manantiales, Diadema es la ciudad con la segunda mayor densidad demográfica de Brasil y la mayor del estado de São Paulo, con 12.600 habitantes/km². Se estima que el 13,3 % de las familias viven en situación de pobreza, con una renta per cápita entre cero y medio salario mínimo, lo que corresponde a cerca de 14.000 familias o 60.000 habitantes. Los núcleos habitacionales en las favelas suman 207 áreas, abarcando el 4,62 % del territorio de la ciudad y en torno al 25 % de la población, casi 100.000 personas. De ese total, 161 están totalmente urbanizadas, 32 se encuentran en proceso de urbanización, seis ya han sido objeto de intervenciones específicas y ocho están localizadas en zonas de riesgo y necesitan ser desalojadas.

En los años 1960 y 1970, la ciudad asistió a la sustitución progresiva de sus chacras por loteos populares y por ocupaciones de terrenos públicos y privados que dieron lugar a una gran cantidad de favelas. También se fueron instalando muchas naves industriales, estimuladas por la exención de tributos y otros beneficios ofrecidos por el ayuntamiento.

A comienzos de la década de 1980, considerada entonces una ciudad dormitorio, buena parte de los habitantes de Diadema vivía en condiciones extremadamente precarias. Sólo el 22 % de la red vial estaba urbanizada. El resto de las calles no tenía desagües, pavimento ni redes de agua y alcantarillado. Cerca del 30 % de la población vivía en favelas, que ocupaban un 3,5 % de la superficie de la ciudad y estaban totalmente abandonadas por los poderes públicos. Prácticamente no existían servicios de educación, salud, cultura y ocio. La mortalidad infantil era una de las más elevadas de Brasil, llegando en 1980 a 83 niños por cada 1000 nacidos vivos.

El primer plan director de Diadema, de 1973, prácticamente ignoraba la existencia de las favelas y de la «ciudad ilegal». Sin embargo, a partir de mediados de la década de 1970, la voz de los excluidos empezó a hacerse oír. Empezaron a surgir en Brasil movimientos populares reivindicativos. En esa región, el movimiento metalúrgico promueve huelgas que tienen una repercusión internacional y asiste al surgimiento del líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, que en 2002 se convertiría en presidente de Brasil. En torno a la cuestión urbana, se articulan diversos movimientos que reivindican viviendas, regularización de los loteos clandestinos e infraestructura en las favelas. En Diadema, los movimientos de lucha por la vivienda alcanzan un elevado grado de organización y movilización, e incluso promueven diversas invasiones de terrenos vacíos, transformados al cabo de poco tiempo en loteos informales.





Como reflejo de las reivindicaciones de los movimientos sociales, el Gobierno federal, presidido por el general João Figueiredo, promulga en 1979 la Ley n.º 6.766, que regula la parcelación del suelo y tipifica como crimen la promoción de loteos irregulares. Esa legislación establece una meta obligatoria de áreas de uso público en los loteos y determina como área mínima de los terrenos la medida de 125 m². No obstante, pese a abrir una excepción para los loteos que se destinaran a la edificación de interés social, esa ley acabó poniendo en la clandestinidad a gran parte de las áreas ocupadas por la población de menores ingresos, profundizando su exclusión social.

En 1982, Diadema elige al primer alcalde del Partido de los Trabajadores (PT) de todo el país. En la base social del partido, que había sido fundado dos años antes, destacaban los movimientos populares, incluidos los movimientos de lucha por la vivienda. A partir de entonces, ese partido estuvo al frente de la administración municipal de Diadema entre 1983 y 1996 y lideró profundas transformaciones en la ciudad, reconociendo la realidad de las favelas y de los loteos irregulares y actuando fuertemente al respecto, a partir de una amplia política de desarrollo urbano, que priorizó destinar recursos a las áreas más necesitadas y a la promoción de la participación popular.

Durante ese período, el ayuntamiento canalizó sus inversiones hacia la infraestructura urbana: pavimentación e iluminación del sistema vial, drenaje de aguas pluviales y de arroyos, saneamiento, además de la construcción de una red de equipamientos en los ámbitos de salud, educación, cultura y deportes, destinados a los segmentos de ingresos bajos. Al no contar con propiedades suficientes, el poder público recurrió al dispositivo legal de las expropiaciones, principalmente para tener áreas para implantar equipamientos urbanos y comunitarios. Por su parte, las asociaciones de barrios y los movimientos de lucha por la vivienda mantuvieron su movilización, reivindicando intervenciones en las favelas para satisfacer los servicios básicos y también la concesión de terrenos públicos para implantar nuevas viviendas.

En 1985 la Cámara Municipal de Diadema aprobó la ley que hizo posible la Concesión del Derecho Real del Uso de la Tierra, que beneficia por 90 años a los habitantes de favelas y núcleos habitacionales construidos en zonas públicas. Las intervenciones en esos locales comenzaban por la delimitación de los lotes y la creación de calles y callejas para viabilizar la implantación de la infraestructura. En la urbanización de las favelas, la opción del gobierno municipal frente a la escasez de recursos consistió en extender las inversiones, promoviendo mejorías graduales en el mayor número posible de núcleos de favelas, en lugar de realizar proyectos completos en pocos locales.

El presupuesto de vivienda fue creciendo progresivamente desde el 2,3 % del total de los ingresos municipales en 1983 hasta el 5,6 % en 1995. Favorecida por esas inversiones continuas, la ciudad pasó a atraer más intensamente un gran número de pequeñas y medias industrias, buena parte de las cuales eran proveedoras de las grandes empresas de montaje de automóviles instaladas en los municipios vecinos. El perfil de la ciudad cambió y en su limitado territorio pasaron a convivir, muchas veces intercaladas, las áreas residenciales y las áreas industriales. De manera creciente, los sectores del comercio y de los servicios fueron ocupando también un espacio en la ciudad, especialmente en la región central. No obstante, este proceso generó un ciclo de sobrevalorización de los inmuebles de la ciudad, creando un obstáculo para enfrentar la cuestión habitacional.

La Constitución de 1988

La redemocratización de Brasil durante la década de 1980 culminó con la promulgación de la Constitución federal de 1988, que reforzó el papel del municipio como gestor de la política de desarrollo urbano y estableció la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, pero dejó en abierto la regulación de esos derechos.

De esta manera, se quedaron sin regulación específica los instrumentos fundamentales para ejecutar esa política indicados en la Constitución: el plan director, la parcelación y edificación obligatorias, el impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, la subsecuente expropiación con pago en títulos de la deuda pública, la usucapión especial urbana y la concesión de uso.

Por otra parte, el fortalecimiento del municipio en la gestión de la política de desarrollo urbano promovido por la Constitución fue bastante relevante, pues tradujo el reconocimiento institucional de que los conflictos urbanos y las demandas de tierra y vivienda, que concentran en el ayuntamiento el foco de sus reivindicaciones, emergen en el ámbito de la ciudad. La ciudad es también la que proporciona la interlocución directa de todos los actores involucrados en la lucha por el suelo urbano, lo cual posibilita a la administración local ejercer un papel de mediación y promover la elaboración del plan director y su gestión mediante procesos participativos.

A comienzos del año 2000 se produjo un nuevo avance simbólico importante, cuando una enmienda constitucional incluyó la vivienda entre los derechos sociales, equiparándola a la educación, a la salud, al trabajo, al ocio, a la seguridad, a la seguridad social, a la protección de la maternidad y de la infancia y a la asistencia a los desamparados. La incorporación del derecho a la vivienda y de los principios de la política de desarrollo urbano en la Constitución significó en Diadema un impulso decisivo para nuevas acciones de calificación y ordenamiento del territorio de la ciudad. El gobierno municipal llevó adelante iniciativas que buscaban crear instrumentos de gestión de la política urbana a partir de las referencias del texto constitucional. Para ello, tuvo que afrontar la oposición de sectores conservadores y patrimonialistas, contrarios a una política urbana inclusiva, que argumentaban que la ausencia de regulación convertía en inconstitucionales las iniciativas del municipio en ese sentido.

Diadema avanzó en la estructuración de su política de desarrollo urbano, echando mano siempre de diversas formas de participación popular. En 1991 se creó el Fondo Municipal de Apoyo a la Vivienda de Interés Social (FUMAPIS), con recursos de los presupuestos municipales, cogestionado por un consejo formado por 11 miembros: cinco representantes del Poder Ejecutivo, un representante del Poder Legislativo y cinco representantes de la población, elegidos por voto directo en las diferentes regiones de la ciudad. En 1993 se realizó el I Encuentro sobre Vivienda de Diadema, en que los habitantes y sus asociaciones discutieron las bases de la política municipal, en que la cuestión de las tierras fue destacada como la más importante de aquel momento.

Durante todo 1993 se realizaron en la ciudad en reuniones y debates sobre la propuesta del gobierno municipal de un nuevo plan director, con la participación de diversos segmentos sociales, entre los que se contaban empresarios, sindicalistas y movimientos populares. Fue decisivo el papel que desempeñaron los movimientos sociales de lucha por la vivienda en ese proceso. Apoyaron una propuesta del ayuntamiento para adoptar los instrumentos de democratización del acceso a la tierra y llevaron a cabo diversas movilizaciones en que participaron centenares de personas para presionar a la cámara municipal para que incluyera en su orden del día el plan y su aprobación.



El Plan Director de 1994 y la creación de las AEIS

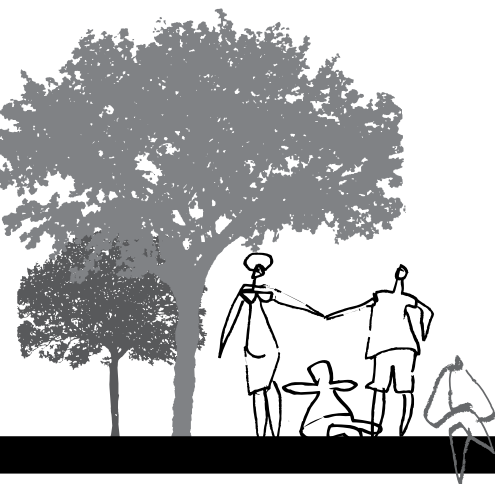
Promulgado en enero de 1994, el nuevo plan director incorporó instrumentos urbanísticos destinados a garantizar la función social de la ciudad. De esa manera, pudieron desarrollarse en Diadema experiencias que sirvieron de laboratorio y de referencia para la consolidación de un arsenal de instrumentos para hacer efectiva la reforma urbana en Brasil.

El plan director definió como sus objetivos «asegurar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad y el uso socialmente justo y ecológicamente equilibrado de su territorio, para garantizar el bienestar de sus habitantes». La gran innovación del plan director fue la creación de las áreas especiales de interés social (AEIS), un instrumento que en el Estatuto de la Ciudad se denominaría zonas especiales de interés social (ZEIS). Además de las AEIS, el plan director incorporó también instrumentos como la parcelación y la edificación obligatorias, la operación urbana y el consorcio inmobiliario, mediante el que los propietarios podrían establecer colaboraciones con el ayuntamiento para viabilizar la urbanización de sus loteos. No obstante, estos mecanismos prácticamente no se utilizaron, haciendo de las AEIS el instrumento que mejor comprendieron los movimientos sociales y del que más echaron mano.

Junto con las AEIS, el plan director creó también las áreas especiales de preservación ambiental (AP) con el objetivo de compatibilizar el uso de áreas libres para la atención de la demanda habitacional para las familias de bajos ingresos y preservar las áreas ambientalmente relevantes.

El plan director creó dos modalidades de AEIS: las AEIS-1, compuestas por áreas vacías destinadas a la producción de nuevos núcleos habitacionales y que representaban un 2,8 % del territorio del municipio (870.000 m²); y las AEIS-2, relativas a las áreas que ya estaban ocupadas por favelas y que correspondían al 3,5 % del territorio (1,07 km²), donde vivían cerca del 25 % de los habitantes de Diadema. Regidas por normas más flexibles de uso y ocupación del suelo, las AEIS hacían posible la regularización de las áreas ocupadas y la optimización del uso de la tierra y de la infraestructura en los nuevos emprendimientos. Las AEIS-1 tenían como parámetros del uso del suelo el lote mínimo de 42 m², una anchura mínima de la frente del lote de 3,5 metros, un índice de aprovechamiento del triple del área del terreno y una tasa de ocupación del 80 %.

Las áreas definidas como AEIS-1 formaron una reserva de tierras de propiedad privada para implantación prioritaria de viviendas de interés social, destinadas a familias con unos ingresos mensuales de un máximo de 10 salarios mínimos. Las AEIS-2 transformaron terrenos ocupados por favelas en áreas de interés social, adoptando estándares urbanísticos diferenciados para hacer posible la urbanización y favorecer el mantenimiento de las familias en sus lugares de residencia y las inversiones en la mejora de su calidad de vida. Sumadas, ambas modalidades de AEIS comprendieron 1,9 km².



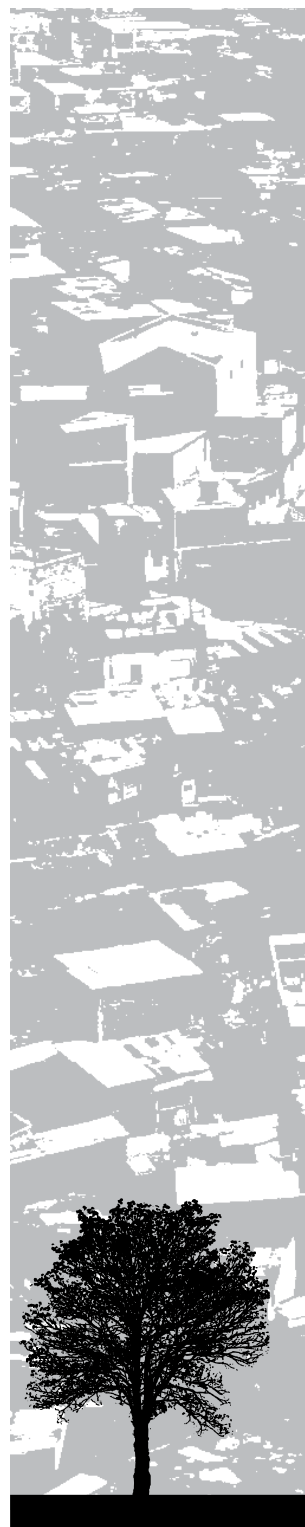
La intención del ayuntamiento de poner en práctica otros instrumentos constitucionales de gestión de la política urbana además de las AEIS, como la utilización obligatoria y el IPTU (impuesto predial y territorial urbano) progresivo, fue bloqueada por decisiones del Poder Judicial en acciones presentadas por propietarios e inversores inmobiliarios. En general, confirmaron la idea de que la ejecución de tales instrumentos exigía una regulación previa, a través de una ley específica. Incluso la creación de las AEIS, que admitía el lote menor que en los 125 m² exigidos por la Ley 6.766, también fue cuestionada judicialmente. En algunos casos, los propietarios pidieron indemnizaciones, alegando que el cambio de destino de su tierra constituyó una «expropiación indirecta» por parte del ayuntamiento. La posición de la Justicia, favorable a esas acciones, hizo todavía más apremiante la aprobación del Estatuto de la Ciudad.

Tras el plan director, la cámara municipal discutió y aprobó también una nueva Ley de Uso y Ocupación del Suelo y un código de obras y edificaciones, con normas de edificación menos restrictivas que las anteriores y adecuadas a las propuestas del plan director.

En 1996, al finalizar el periodo de tres gobiernos sucesivos del mismo partido, Diadema había cambiado significativamente. La red vial estaba casi totalmente pavimentada. Los servicios urbanos de iluminación pública, agua y recogida de basura cubrían prácticamente todo el territorio del municipio, casi el 90 % de las familias que vivían en favelas habían recibido algún tipo de atención por parte del ayuntamiento y cerca del 40 % de la población residente en áreas públicas ocupadas había recibido la concesión del derecho real de uso por 90 años. Se construyeron decenas de equipamientos públicos, dando lugar a una red de 41 escuelas municipales, 10 centros culturales, 12 bibliotecas municipales, 15 centros básicos de salud y 2 hospitales municipales. Diadema dejó de ser una ciudad dormitorio, y cerca del 60 % de los trabajadores que residían en Diadema ejercían ya su profesión en el propio municipio.

Del total de 192 favelas y núcleos habitacionales, más del 90 % habían sido objeto de intervenciones y mejoras promovidas por el poder público. Cerca del 51 % de ellos ya estaban urbanizados y el 38 % estaban en proceso de urbanización. La característica de esas intervenciones era su alcance, desde la infraestructura hasta la regularización de las tierras, pasando por el apoyo a la autoconstrucción. Así, consiguieron reintegrar los núcleos en las relaciones con sus barrios y garantizar a todos el acceso a los servicios urbanos.

A finales de 1996, las elecciones pusieron fin al primer ciclo de tres gobiernos consecutivos del mismo signo en la política de desarrollo urbano. El final de ese ciclo de 14 años hizo posible evaluar los resultados alcanzados. La primera evidencia fue que, por abarcar acciones de medio y largo plazo, la continuidad política y administrativa fue muy importante para garantizar las bases institucionales para el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad. La creación y la implantación de las AEIS fue un ejemplo particularmente destacado en ese sentido.



Complementaron a otras acciones, como la concesión del derecho real de uso de la tierra por 90 años (atendiendo a casi 5.000 familias hasta 1996); la urbanización de favelas (que hizo posible el acceso al agua, a la electricidad, al saneamiento, a la pavimentación, al transporte y a los servicios públicos); el apoyo a la autoconstrucción (que posibilitó la sustitución de las viviendas precarias por obras de albañilería de mejor calidad), y la numeración oficial de las residencias, incluso de las que estaban situadas en las zonas que aún no habían sido regularizadas (en 1995, se ordenó la numeración de 48.000 inmuebles en las 1.005 vías oficiales del municipio y más de 50 vías internas de favelas y núcleos habitacionales).

En Diadema, las acciones de urbanización se realizaron de forma amplia, aunque no conclusiva, y atendieron a la ciudad como un todo, sin crear bolsas diferenciadas, haciendo posible la mejora de las condiciones de vida y de la permanencia de los vecinos. Muchas de las familias de Diadema llegaron a la ciudad por haber sido expulsadas de otros lugares, principalmente de la ciudad de São Paulo. La urbanización de las favelas, en oposición a su desalojo, demostró ser socialmente adecuada, al permitir a esas familias disfrutar de los beneficios de las inversiones públicas en infraestructura y de los servicios ofrecidos por la red de equipamientos municipales de salud, educación, asistencia social, cultura, deporte, etc.

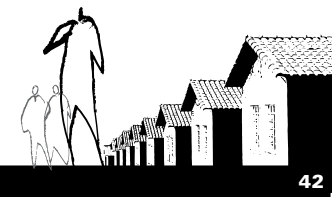


La experiencia de las AEIS

En sus tres primeros años de implantación, de 1994 hasta finales de 1996, las AEIS demostraron ser un instrumento eficaz y adecuado, en lo fundamental, para sus objetivos de facilitar el acceso a la tierra para la población de bajos ingresos.

El plan director, tras la readecuación promovida en 1996, definía un total de 745.000 m², abarcando a 36 grandes propiedades, como AEIS-1, áreas vacías destinadas a la producción de nuevos núcleos de viviendas de interés social (HIS). De ese total, 415.000 m² (el 55 %) fueron adquiridos por el ayuntamiento y por los movimientos de lucha por la vivienda, hasta finales de 1996, otros 55.000 m² (el 8 %) se encontraban en negociación entre sus propietarios y las asociaciones de vecinos, y 275.000 m² (el 37 %) no estaban en negociación. Los terrenos adquiridos se destinaron prioritariamente a familias que tenían que ser transferidas de áreas que presentaban riesgo de derrumbes o inundaciones o cuyo desalojo era necesario para llevar a cabo la urbanización en favelas cuyas áreas estaban comprendidas en las AEIS-2.

Las adquisiciones de áreas de las AEIS-1 por parte del ayuntamiento y por los movimientos de vivienda estuvieron precedidas por muchas reuniones y negociaciones y siguieron el criterio de exigir la reducción del costo de los terrenos de un mínimo del 35 % del valor de mercado anterior al plan director, un plazo de pago extendido y el establecimiento de acuerdos amigables con los propietarios, que permitieron la rápida utilización de los terrenos y el inicio de los procesos de financiación para producción de las nuevas viviendas.



Cuando se crearon as AEIS, Diadema vivía ya una situación estructural de escasez de terrenos vacíos. Las áreas destinadas a esas AEIS eran anteriormente en su mayor parte zonas de uso industrial o mixto. De esta forma, las AEIS provocaron un rápido aumento de la oferta de terrenos para HIS, con la consiguiente disminución de su precio. Al mismo tiempo, redujeron la disponibilidad de terrenos industriales, aumentando su precio, así como los destinados a las residencias de la clase media. No obstante, es necesario considerar que ese comportamiento del mercado estuvo influido también por otros factores, como la situación general de la economía, en aquellos años iniciales de estabilización del Plan Real, y el hecho de que en aquel momento Diadema atraía a un número significativo de nuevas empresas, lo cual aumentaba la disputa por terrenos industriales.

Entre 1997 y 2000, el Ayuntamiento de Diadema, bajo una orientación partidaria distinta de la que condujo la ciudad desde 1983, redujo la inversión pública en desarrollo urbano. La Secretaría de Vivienda fue absorbida por la Secretaría de Obras y los organismos de participación dejaron de funcionar. Una nueva revisión del plan director, en 1988, fue elaborada exclusivamente por técnicos del ayuntamiento. En ese periodo aumentó el número de favelas, que pasaron de 192 a 207. A pesar de ello, el ayuntamiento mantuvo algunas inversiones en la urbanización de favelas y en la colaboración con las asociaciones de vivienda en dos áreas de AEIS-1 en que había proyectos de construcción de unidades habitacionales.



A partir de 1977, los terrenos de las AEIS pasaron a valorizarse. Con el aumento del número de asociaciones de lucha por la vivienda y el calentamiento del mercado de compra en esas áreas, se produjo un progresivo aumento de sus precios. En ese período Brasil atravesó una fuerte y prolongada crisis económica. En Diadema se produjo una caída en la actividad industrial y en el mercado inmobiliario orientado hacia ese segmento y hacia el mercado formal de viviendas en la ciudad. Entonces, la negociación de áreas de AEIS pasó a ser muy interesante para el mercado inmobiliario, que encontró medios de apropiarse de la valorización progresiva de esas zonas. Como había un mercado garantizado entre las asociaciones de vivienda, que tenían capacidad de articulación para comprar la tierra y hacer viables los emprendimientos, el mercado inmobiliario descubrió oportunidades de beneficios en la negociación de las fincas y en la relación con los movimientos. Ese calentamiento del mercado hizo que se llegara a una situación absurda en que, en un determinado momento, las áreas de AEIS pasaron a estar más valoradas que las áreas que no eran AEIS.

Sin embargo, la mayoría de los emprendimientos realizados por las asociaciones de lucha por la vivienda en las áreas de AEIS no cumplieron plenamente las exigencias urbanísticas de las leyes municipales. Muchas veces sus proyectos no respetaron las distancias necesarias exigidas para ventilación e iluminación. Dejaron de reservar áreas verdes o promovieron «informalmente» su ocupación por las familias de menores ingresos, que no podían arcar con los costos de construcción de las viviendas ni participar formalmente en los emprendimientos. Como el ayuntamiento dejó de seguir la acción de las asociaciones, a menudo no se respetó la ley de registro de los beneficiarios, con lo que las viviendas construidas en las AEIS-1 fueron destinadas a personas que no vivían en Diadema o que se situaban en un nivel de ingresos superior al que se destinaban las viviendas de interés social.

2001, el Estatuto de la Ciudad

En 2001, dos hechos marcaron la reanudación del proceso de reforma urbana en Diadema. A nivel federal, finalmente se aprobó en julio de 2001 el Estatuto de la Ciudad. Fue un avance decisivo, que vino a suplir la laguna en la regulación de los instrumentos constitucionales, legitimando la actuación de los ayuntamientos. A nivel local, la nueva administración municipal reconstituyó el equipo de técnicos del gobierno e invirtió en la recuperación de la política de desarrollo urbano, retomando los métodos e instancias de participación de la sociedad en su formulación y conducción.

La llegada del Estatuto de la Ciudad significó simbólicamente la consolidación de la gestión del desarrollo urbano y la política habitacional como políticas públicas destinadas a garantizar el derecho a la ciudad y a la vivienda como derechos universales. El Estatuto de la Ciudad coordinó las intervenciones en la política urbana hacia un pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, para garantizar el derecho a ciudades sostenibles. La consolidación de los medios del ejercicio colectivo de ese derecho supuso un gran avance en la legislación urbanística, oponiéndose a la cultura patrimonialista tradicional. Así, hizo posible afrontar la resistencia a la aplicación de los preceptos previstos en la Constitución de 1988, que aprovechaba su falta de regulación y el conservadurismo del Poder Judicial.

En el Estatuto de la Ciudad se estableció un amplio conjunto de directrices e instrumentos urbanísticos, que articularon la actuación de los tres niveles de gobierno y dieron prioridad a la acción del poder público municipal, a partir de la elaboración y ejecución del plan director mediante procesos participativos. El largo debate sobre el Estatuto de la Ciudad dotó a sus instrumentos de una regulación consistente, con claridad en los conceptos y en los procedimientos necesarios para su utilización, incluso su previsión en el plan director y las diferentes regulaciones a nivel municipal. Así, el Estatuto de la Ciudad organizó el conjunto de instrumentos disponibles para los ayuntamientos, que pueden optar por usarlos o no, según la realidad y las necesidades locales, para elaborar junto con la sociedad su política de desarrollo urbano. La premisa fundamental del Estatuto de la Ciudad es no permitir la creación de vacíos urbanos, que históricamente han sido objeto de especulación del capital inmobiliario y de los medios de aprobación privada de la valorización resultante de las inversiones públicas.

El Estatuto de la Ciudad fortaleció el papel del municipio como regulador del derecho de propiedad de la tierra urbana, minimizando los conflictos y cuestionamientos jurídicos surgidos a consecuencia del uso de los instrumentos urbanísticos por parte de los ayuntamientos. Esa regulación presupone una intermediación entre los distintos actores y agentes políticos presentes en la totalidad del territorio de la ciudad, como manera de garantizar que prevalezcan los intereses colectivos, rompiendo con la cultura patrimonialista que en Brasil se sirvió tradicionalmente del poder público y de las leyes para producir desigualdad y preservar los privilegios e intereses de grupos minoritarios ricos. Por eso, la gestión participativa es imprescindible para la consecución de los objetivos del Estatuto de la Ciudad.



Los instrumentos de garantía del acceso a la tierra y a la vivienda son las bases fundamentales del Estatuto de la Ciudad, pero su repercusión es todavía más amplia, al pretender viabilizar la apropiación colectiva del territorio urbano —pues no basta producir loteos y viviendas para cumplir la función social de la ciudad—. Una ciudad sostenible necesita también producir comercio y servicios, industrias, equipamientos públicos y áreas de ocio y deporte, y crear las condiciones para que toda la población pueda acceder a ellos.

En 2002, con el inicio del gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, la política urbana adquiere un fuerte impulso y se consolida definitivamente como política pública en todo Brasil. El nuevo gobierno creó el Ministerio de las Ciudades —que integra las políticas de desarrollo urbano, vivienda, movilidad y saneamiento— e instituyó posteriormente la Conferencia Nacional de las Ciudades y el Consejo de las Ciudades, con el fin de implantar la Política Nacional de Desarrollo Urbano.



El Plan Director de 2002

Mientras que el Estatuto de la Ciudad se aprobaba en Brasilia, el gobierno municipal de Diadema, que había llegado al poder a comienzos de 2001, retomó la política de desarrollo urbano y dio inicio a un amplio proceso de revisión del plan director. La Secretaría de Vivienda, reorganizada, pasó a coordinar cuatro líneas de acción: provisión de unidades habitacionales; urbanización de núcleos habitacionales y favelas; recalificación habitacional en áreas precarias consolidadas; y regularización de la tierra. En 2001 se reanudó también el funcionamiento del consejo del FUMAPIS, que volvió a reunirse mensualmente, y fue restablecida la interlocución del ayuntamiento con los movimientos de lucha por la vivienda y otros segmentos interesados en la política urbana municipal.

La revisión del plan director, ahora ya siguiendo las directrices del Estatuto de la Ciudad, se realizó en dos etapas. En la primera, con la participación de técnicos de los diferentes sectores del ayuntamiento, se hizo una evaluación de las repercusiones del plan director de 1994 y una sistematización de las nuevas demandas de la ciudad. En la segunda etapa, se realizaron las reuniones y audiencias públicas que discutieron y elaboraron nuevas propuestas para incorporarlas al plan director. En total, fueron más de 70 reuniones en diferentes lugares de la ciudad, con representantes del sector inmobiliario y de empresarios de la Asociación Comercial e Industrial de Diadema (ACID) y de la sección local del Centro de las Industrias del Estado de Sao Paulo (CIESP), así como representantes de movimientos de lucha por la vivienda, ambientalistas, sindicatos y miembros de los consejos municipales.

Sin embargo, a pesar de la tradición de participación popular en Diadema, surgieron dificultades en el intento de orientar las reuniones hacia el debate de los instrumentos estratégicos para el conjunto de la ciudad. En diversas ocasiones, la población transformó esa reunión en un espacio para reivindicar la atención de demandas puntuales y de emergencia. Se constató que el desconocimiento y el escaso entendimiento sobre el contenido detallado del Estatuto de la Ciudad favorecieron que surgiera esa distorsión.



Para superar esa traba, se realizaron seminarios de formación de agentes de planificación, que contaron con la presencia de más de 100 representantes de movimientos populares, sindicatos, consejos y funcionarios municipales. Con ello, se buscó cualificar y profundizar el debate sobre los nuevos instrumentos de gestión urbana regulados por Estatuto de la Ciudad para hacer efectivo el cumplimiento de la función social de la propiedad y de la ciudad.

Aprobado en 2002, el plan director de Diadema, además de incorporar los nuevos instrumentos del Estatuto de la Ciudad y revisar los existentes desde 1994, presentó como novedad la propuesta de hacer de su método democrático y participativo de elaboración el inicio de un proceso de gestión continuo y compartido de la política de desarrollo urbano. Entre los nuevos instrumentos incorporados al plan director se encuentran el derecho preferente de compra y la concesión onerosa del derecho de construir. La estructura legal del uso del suelo se reformuló, y se establecieron cuatro macrozonas: (1) zonas que toleran una mayor densificación, (2) zonas no que toleran una mayor densificación, (3) zonas de preservación ambiental estratégica, y (4) zonas industriales. Se mantuvieron las AEIS, con un aumento de área, y las AP, y se delimitaron áreas para aplicar la operación urbana consorciada. Además, el plan director incorporó el paradigma de la sostenibilidad y del derecho a la ciudad. La cuestión ambiental, pese a ser muy relevante ante la carencia de espacios vacíos y de la densidad de población de Diadema, se contempló en el plan director, pero la aplicación de sus instrumentos se mostró bastante más lenta, debido a la repercusión limitada de los movimientos ambientalistas comparada con la amplitud alcanzada por los movimientos de lucha por la vivienda. Aún así, es posible afirmar que la política urbana de Diadema contribuyó a contener la ocupación de las áreas de manantiales, pues se dio de forma más intensa en los municipios vecinos.

Resultados de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad

Entre los instrumentos urbanísticos previstos por el Estatuto de la Ciudad, las AEIS son la herramienta más consolidada en la política urbana de Diadema. Su concepto está difundido y ha sido incorporado por los movimientos sociales y por los agentes inmobiliarios. El debate actual reside en cómo aumentar la construcción en esas áreas por parte del mercado inmobiliario de emprendimientos, gracias a la perspectiva de una política de financiación por parte del Gobierno federal de la producción de viviendas con la posibilidad de subsidios para las familias con unos ingresos de hasta seis salarios mínimos.

Un informe del ayuntamiento de 2004 contabilizó 30 áreas del municipio constituidas como AEIS para producción de vivienda de interés social, desde el plan director de 1994. En ese período se implantaron en Diadema 40 emprendimientos habitacionales de interés social (EHIS), con 8.862 unidades y ocupando un área de 1,02 km². Se calculó que esos EHIS atendieron a 35.448 habitantes.

El arquitecto Wagner Membrives Bossi, en su tesina de maestría «Diadema, planeamiento e realidade: o que muda com os Planos Diretores» [Diadema, planificación y realidad: qué cambia con los planes directores], hizo balance de los resultados derivados de la aplicación en el municipio de los instrumentos contenidos en el Estatuto de la Ciudad, desde el plan director de 1994 hasta 2008. Su conclusión es que, mientras que algunos instrumentos se aplicaron intensamente, otros prácticamente no fueron usados por el poder público y por la comunidad. Presentamos a continuación una síntesis de ese balance.



AEIS-1 (Áreas especiales de interés social). Pese a que Diadema presenta un déficit habitacional elevado, las AEIS-1 existentes en el municipio, destinadas a la implantación de nuevas HIS, están casi totalmente ocupadas, lo cual confirma la eficacia de este instrumento. En 1994, cerca del 2,8 % del territorio de la ciudad se reservó para AEIS-1. A principios del 2008, las áreas disponibles en AEIS-1 correspondían a sólo 0,6 %.

AEIS-2 (Áreas especiales de interés social). Son las áreas ocupadas por favelas y núcleos habitacionales de bajos ingresos donde se pusieron en marcha programas de regularización urbanística y de las tierras, respaldados por la delimitación legal de las mismas. Las acciones ya existentes en esos lugares desde antes del Plan Director de 1994 se intensificaron y cosecharon resultados efectivos. No obstante, el territorio ocupado por AEIS-2 pasó del 3,5 % del total del municipio (1,07 km²) en 1994 al 5,6 % (1,71 km²) en 2008.

AEIS-3 (Áreas especiales de interés social). Diversos emprendimientos habitacionales de interés social fueron implantados en ese periodo fuera de las AEIS-1. Contribuyeron a afrontar el problema habitacional, pero se vieron perjudicados por diversas irregularidades. Frente a la necesidad de regularizar esos emprendimientos, el plan director de 2008 los incorporó en las AEIS-3, abarcando al 3,5 % del territorio municipal (1,08 km²).

Área especial de preservación ambiental (AP) y zona de preservación ambiental (ZPA). Suponen el 19,6 % del territorio de Diadema (6,02 km²) y tuvieron un papel destacado al impedir con cierto éxito el deterioro de las áreas protegidas en lo referente a la concesión de licencias y al control urbano de esas áreas. Sólo se aprobó y ejecutó en AP un emprendimiento residencial de clase media, respetando las normas legales. Un emprendimiento de interés social fue sometido a embargo y fue posteriormente regularizado. Existen 2,89 km² de áreas delimitadas, pasibles de intervención o gestión para preservación de vegetación de interés ambiental.

Parcelación, edificación y utilización obligatorias (PEUC). Las primeras notificaciones en torno a la utilización obligatoria de inmuebles con infrautilización ocupacional se dieron en 2007, seis años después del Estatuto. Pese al reconocimiento de la importancia de ese instrumento por parte del ayuntamiento, se produjeron trabas políticas, jurídicas y administrativas que aplazaron su implantación. Como la aplicación del impuesto predial, territorial y urbano progresivo en el tiempo y la expropiación con títulos de deuda pública dependen de esa notificación, la ejecución de esos instrumentos se encuentra todavía en una etapa embrionaria. Lo mismo sucedió con el consorcio inmobiliario, un instrumento que todavía no se ha podido usar.

Concesión onerosa del derecho de construir. Se utilizó en nueve casos entre 2005 y 2008, produciendo una recaudación de 1,1 millones de reales por parte del ayuntamiento, una cifra bastante irrisoria ante las necesidades de vivienda y del medio ambiente, sectores donde van a parar esos recursos.

Operación urbana consorciada. Se utilizó para posibilitar la construcción de un centro comercial en el área central de Diadema, con índices y parámetros urbanísticos específicos. Como contrapartida, el emprendedor se comprometió a ejecutar mejoras en el sistema vial, a ofrecer terrenos a cambio de algunas áreas públicas afectadas por la obra, a realizar mejoras en equipamientos municipales y a crear un parque público en las proximidades del emprendimiento.



Informe de impacto de vecindad. Sólo se exigió en cinco años en el período entre 1999 y 2008. Sin embargo, en la mayoría de los casos presentaban todavía una calidad técnica insuficiente.

Inmuebles de interés paisajístico, histórico, artístico y cultural. Se dio solo una intervención del ayuntamiento para recuperar un inmueble amenazado, y el ayuntamiento está en negociaciones para adquirir otro inmueble histórico, situado en el área central.

Beneficio fiscal para inmuebles con vegetación de interés ambiental. Hasta 2008, contempló solamente a nueve inmuebles con una reducción del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU). Con una nueva reglamentación a partir de la última regulación del plan director, se espera un crecimiento significativo del número de beneficiarios.

Transferencia del potencial constructivo y del derecho preferente de compra. Estos instrumentos fueron objeto de intereses puntuales y todavía no han llegado a presentar resultados concretos.

El Plan Director de 2008

En 2008, la más reciente revisión del plan director de Diadema condujo, tras el debate con la sociedad y los movimientos de lucha por la vivienda, a la definición de nuevas áreas como AEIS-1. Además, los núcleos habitacionales cuya ocupación se deriva de la concesión del derecho real de uso se definieron como áreas de compra preferente. Así, la prioridad de compra de las unidades habitacionales en esos núcleos pasó a ser del FUMAPIS, con el objetivo de crear una reserva de viviendas destinada a atender la demanda.

El plan director modificó nuevamente la estructura del uso y ocupación del suelo, con la supresión de las macrozonas de 2002 y la institución de un nuevo sistema con zonas, áreas especiales y ejes estructurantes. Las AEIS se ampliaron con la incorporación de 194.000 m² a las AEIS-1 y con la creación de las AEIS-3, destinadas a la regularización de la tierra y urbanística de EHIS, que abarcaban 180.000 m². El plan director de 2008, como los anteriores, definió directrices generales para el medio ambiente, el transporte y el desarrollo socioeconómico. Se definieron las zonas de protección ambiental (ZPA), que establecían una nueva serie de objetivos en la actuación del municipio, en integración con los órganos del estado, con la pretensión de cumplir la legislación de protección ambiental y de los manantiales.

En 2009, en presencia de nuevas posibilidades de financiación, el ayuntamiento propuso incorporar 42 nuevos terrenos a las AEIS-1. Mientras, la cámara municipal retiró 11 terrenos antes de la votación final de la propuesta, debido a reivindicaciones de organizaciones empresariales y sindicatos, que se unieron en torno al argumento de que estos terrenos estaban situados en zonas industriales y que, en caso de que fueran ocupados por viviendas, afectarían a la actividad y al empleo de otras empresas vecinas. No obstante, los movimientos de lucha por la vivienda aceptaron la exclusión de esas áreas debido a un acuerdo con el ayuntamiento, que se comprometió a reponer esas áreas antes de concluir 2009. En octubre de ese año, la cámara municipal aprobó la incorporación de otras 17 áreas a las AEIS-1, con un total de 210.000 m². Según el acuerdo, el ayuntamiento destinará el 30 % de las áreas aprobadas a la atención de familias con ingresos por debajo de tres salarios mínimos a través del programa Minha Casa, Minha Vida [Mi Casa, Mi Vida].

Financiación y acceso a la tierra

El Estatuto de la Ciudad, el plan director y sus instrumentos permitieron mejorar el acceso a la tierra urbana, pero no resuelven todos los problemas. Es necesario un sistema de financiación para la fabricación de viviendas que esté a la altura del elevado déficit que todavía persiste.

La financiación de la política urbana y habitacional de Diadema dependió durante muchos años casi exclusivamente de los recursos municipales. De 1983 a 1988 el ayuntamiento sufragó las obras de urbanización íntegramente con recursos propios. A partir de 1989, empezó a darse una participación —limitada e insuficiente— de recursos del gobierno del estado y del gobierno federal, destinados principalmente a la construcción de viviendas. El ayuntamiento dejó de encargarse exclusivamente de las obras de infraestructura en la urbanización de favelas en 2003, momento en que creció el volumen de recursos federales y del estado destinados a la ciudad.

En cuanto a la financiación de la construcción de las viviendas de interés social, Diadema pasó muchos años sin prácticamente acceso a recursos externos. De 1983 a 2000, sólo se construyeron 100 unidades en el municipio con recursos federales y 1.300 con recursos del gobierno del estado. En ese mismo período, el ayuntamiento financió con sus recursos la construcción de 1.756 unidades habitacionales.

De 2001 hasta 2008, la relación se altera bastante. El Gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva implantó una nueva concepción de la relación entre los entes de la Federación (la Unión, los estados y los municipios). En el ámbito de la vivienda, eso significó la constitución de un sistema de financiación para la producción de viviendas y la creación de varios programas destinados a atender la demanda de la población de menores ingresos (de hasta tres salarios mínimos de ingresos familiares); entre ellos destacan el Programa de Subsídio Habitacional [Programa de Subsidio Habitacional], el Programa Morar Melhor [Programa Vivir Mejor], el Habitar Brasil-BID [Habitar Brasil-BID], el Programa de Aceleração do Crescimento [Programa de Aceleración del Crecimiento] o PAC y el Programa Minha Casa, Minha Vida [Programa Mi Casa, Mi Vida]. Así, en esos ocho años, el Gobierno federal posibilitó la financiación de 3.363 nuevas viviendas y el gobierno del estado de otras 1.460, mientras que el ayuntamiento redujo su participación, financiando 270 viviendas.

Si por una parte el considerable aumento del volumen de recursos federales fue consecuencia de las iniciativas del gobierno del presidente Lula, por otra parte es importante ser consciente de que ese proceso se debió también a la llegada del Estatuto de la Ciudad. Al proporcionar seguridad jurídica para la gestión de la tierra urbana, el Estatuto creó una base sólida para la constitución de las asociaciones y la realización de los emprendimientos de HIS.

De 2001 a 2008, el Gobierno federal invirtió R\$ 56,9 millones en la financiación de viviendas en Diadema, en proyectos que contaron con una contrapartida de 27,4 millones de reales de recursos municipales. Además, se usaron más de 27 millones de reales del Programa de Alquiler Residencial (PAR) de la Caixa Econômica Federal y 5,9 millones de reales en proyectos de planificación, urbanización y regularización de la tierra, con un total de 89,8 millones de reales de recursos federales. En ese mismo período, el gobierno del estado invirtió más de 39,9 millones de reales.

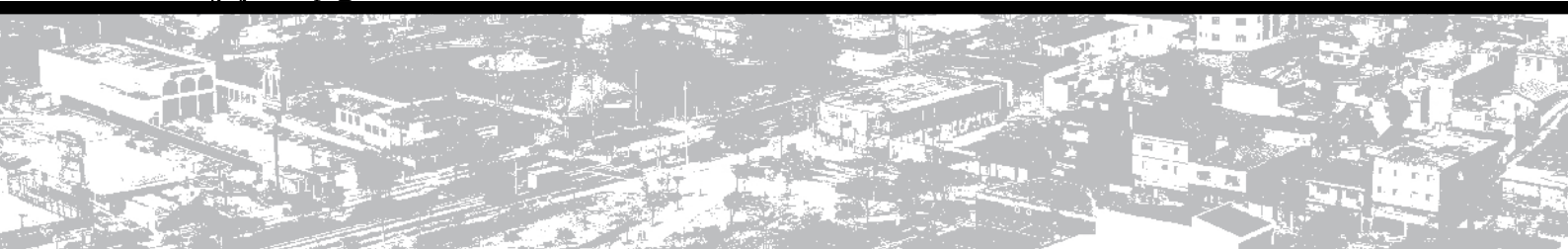
Un aspecto que debe ser destacado es la articulación de las normas del Estatuto de la Ciudad con la financiación de la vivienda. A partir del plan director se elaboró el Plan Local de Vivienda de Interés Social, con metas, programas y formas de afrontar los problemas. Ese plan servirá de base para la elaboración de proyectos y para la captación de recursos por parte del ayuntamiento, procedentes, por ejemplo, del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y del programa Minha Casa, Minha Vida.



Perspectivas para la cuestión urbana en Diadema

En Diadema, la aplicación de los principios y directrices de la reforma urbana sintetizados en el Estatuto de la Ciudad hicieron posible el éxito en el objetivo de evitar la expulsión de la población pobre de la tierra en que se había instalado. Una situación bien diferente se produjo en muchos otros lugares, donde la urbanización y las inversiones públicas en los barrios más pobres acabaron provocando la valorización de las tierras y la expulsión de sus ocupantes originales. Para evitar que se expulsara a la población, fue necesario transformar el territorio de la ciudad, especialmente con la urbanización de las favelas, que se convirtieron en «núcleos habitacionales». El mismo sentido tuvo la articulación del conjunto de políticas sociales, que perseguía garantizar su acceso a toda la población, a través de la presencia de los poderes públicos en todo el territorio de la ciudad, ofreciendo servicios de calidad a una escala que estuviera a la altura de la demanda, con prioridad para la salud, la educación, la seguridad y la asistencia social.

En 1983, cerca del 30 % de la población vivía en favelas, un índice que cayó hasta el 3 % en 2009. Según datos del ayuntamiento, en 2008, de un total de 225 núcleos habitacionales, 155 estaban urbanizados, 49 parcialmente urbanizados, 4 no urbanizados y 17 a la espera de un desalojo total por estar situados en áreas de riesgo o de protección ambiental. Todos los núcleos habitacionales de la ciudad han recibido alguna intervención del ayuntamiento, aunque en algunos casos, especialmente en lugares pasibles de desalojo, esas acciones hayan sido provisionales o de emergencia.



La gestión participativa en Diadema contempló, desde la creación del Estatuto de la Ciudad hasta nuestros días, la realización de dos Encuentros Municipales de Vivienda y Desarrollo Urbano, en 2001 y 2005, destinados a definir las perspectivas a largo plazo para la política urbana y habitacional de Diadema, ambos con la participación de cerca de 400 representantes de núcleos habitacionales y líderes de movimientos sociales. Desde 2003 se realizaron, en cuatro ocasiones, las versiones locales de la Conferencia de las Ciudades, convocada por el Ministerio de las Ciudades como instrumento de articulación entre municipios, estados y el Gobierno federal y de participación de la sociedad en el seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Se celebraron las elecciones previstas para el consejo del FUMAPIS, se mantuvieron las actividades de apoyo a la organización de asociaciones de lucha por la vivienda y se realizaron anualmente los ciclos de sesiones plenarias del Presupuesto Participativo para definir las inversiones que se llevarían a cabo y los gastos con las diversas políticas públicas.

Según una estimación presentada en el Plan Local de Vivienda de Interés Social de Diadema, el déficit habitacional de la ciudad estimado para 2008 sería de 9.499 nuevas unidades habitacionales. Dicho estudio identificó también que una parte significativa de los domicilios urbanos estaban en una situación inadecuada (el 22,45 %), de los que el 16,47 % estaban en situación de densificación excesiva (estimados en 17.623 domicilios en 2008), 13,31 % en situación de inadecuación de las tierras (14.238 domicilios en 2008) y 5,93 % carecían de infraestructura o de baño (6.345 domicilios). El ayuntamiento estima que existen cerca de 3.300 familias que viven en áreas de riesgo o de preservación ambiental, que se consideran una demanda prioritaria.

Frente a esta situación, son todavía considerables los desafíos que hay que superar. Como factores positivos, la ciudad cuenta con una buena disponibilidad de infraestructura, capacidad de movilización de su población y una economía dinámica. Pero sufre el grave problema de la escasez de tierras además de su elevada densidad de población. La decisión de trabajar en todo el territorio, centrándose en los espacios de mayor carencia, produjo un aumento general del nivel de calidad urbana. El cambio de la chabola de madera, sin agua, desagüe ni dirección, a la vivienda de una altura, de cemento y con acceso a todos los servicios básicos, supuso un salto importantísimo para la población que pudo disfrutar de ella.

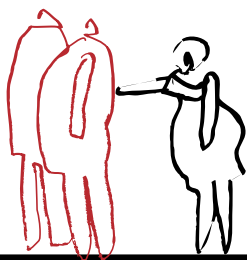


Pero ese cambio se produjo en unas condiciones que dieron lugar a nuevos dilemas. Un factor esencial es que, a pesar de las políticas sociales y de la mejora de la distribución de renta durante los últimos años, la mayoría de la población es víctima de la extrema desigualdad social que caracteriza a Brasil. En Diadema, eso se manifiesta con mayor intensidad, pues el nivel de ingresos de su población es bastante inferior a la media de su región. La valorización de los terrenos de la ciudad condujo a un proceso progresivo de ocupación de los lotes y de verticalización de las unidades habitacionales. Según Marta Cirera Sari Coelho (2008:50) «la problemática que se presenta es la cohabitación familiar, representada por un número considerable de pequeños lotes, en los que se autoconstruyen tres o más plantas, con lo que las viviendas se vuelven insalubres y sin ventilación». Ese nivel de densidad insostenible se ve acompañado por un espacio urbano de baja calidad, con pocas áreas libres y espacios de convivencia..

Para corregir esas distorsiones y atender al déficit ya existente, el ayuntamiento tiene que contar con una reserva de tierras, realizar una gran inversión en vivienda e intensificar el uso de los mecanismos de gestión del desarrollo urbano. Sin embargo, a pesar de los avances conquistados en Diadema, las condiciones abusivas de actuación del mercado inmobiliario no han cambiado casi nada. La tierra de la ciudad está artificialmente valorizada debido a su escasez. El precio del mercado está entre los R\$ 400 y los R\$ 600 por metro cuadrado, pudiendo pasar de los R\$ 800 por metro cuadrado, un nivel inviable para que los poderes públicos compren terrenos en una cantidad que esté a la altura de demanda. La cultura patrimonialista y las expectativas de beneficios inmobiliarios llevaron a un gran aumento de los precios de los inmuebles, que muchas veces permanecieron años desocupados, depreciando su entorno y tornando inviables otros nuevos emprendimientos. De ahí la necesidad de utilizar instrumentos como la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias. La falta de tales instrumentos, antes de la promulgación del Estatuto de la Ciudad, provocó también enormes pérdidas económicas derivadas de acciones judiciales (órdenes judiciales de pago) de inmuebles que habían cambiado de uso, restringiendo su utilización, o de áreas ocupadas en que el ayuntamiento intermedió para que no se diera la restitución de la tenencia, e incluso áreas utilizadas para implantación de sistema vial. En muchos de esos casos, los propietarios obtuvieron también beneficios con la valorización de las áreas remanentes o pudieron utilizarlas en mejores condiciones de aprovechamiento.

Para enfrentar los retos urbanos actuales en Diadema es necesario aplicar urgente y eficazmente los instrumentos del Estatuto de la Ciudad. Hemos avanzado mucho en el uso de las AEIS, pero la morosidad en la aplicación de los demás instrumentos tiene que superarse urgentemente. En parte, esa lentitud se ha debido a un periodo de maduración de tales instrumentos y a la superación de las trabas burocráticas y jurídicas. Pero, en una ciudad como Diadema, con una ingente demanda de tierra urbanizada, situada en una región metropolitana, es necesario notificar rápidamente a los propietarios de todos los inmuebles vacíos o infrautilizados, de cara a su utilización obligatoria y al cobro del impuesto predial y territorial urbano progresivo en el tiempo, que constituyen medios de obtener recursos y garantizar la función social de la propiedad. Otro instrumento cuyo uso se ha intensificado es la concesión onerosa del derecho de construir. No obstante, en este caso, es necesario fijar índices urbanísticos de aprovechamiento y de ocupación junto con las ciudades vecinas, para evitar procesos de disputa sobre la localización, que no hacen más que deteriorar el mercado y favorecer al capital inmobiliario. Ese es uno de los aspectos de la política de desarrollo urbano que, en una región metropolitana, con ciudades conurbadas, ha de tenerse en cuenta más allá de los límites de los municipios. Muchos de estos problemas sólo pueden resolverse a partir de una coordinación con las ciudades vecinas, exigiendo una acción de los gobiernos municipales que establezca directrices comunes en el ámbito regional o metropolitano.

Diadema, como diversas ciudades brasileñas, ha conseguido avanzar mucho en la producción de un territorio más justo, pero tenemos un largo camino por delante hasta resolver el déficit habitacional, la oferta de servicios públicos de calidad con equidad, la sostenibilidad ambiental y económica y, principalmente, la calidad de vida de nuestra población. Ciertamente, el Estatuto de la Ciudad es un instrumento importante para ese avance, pero tiene que utilizarse plenamente dentro de la realidad local y, principalmente, ser incorporado por los diversos actores locales. Es decir, convertirse en una ley con todas las de la ley.





Referencias bibliográficas

BALTRUSIS, Nelson; MOURAD, Laila N.; AKEMI, Yeda Maria Inoue. A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo [La revisión del plan director de Diadema: la construcción de un proceso participativo]. In: Periferia Revisitada, Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, 2001.

BISILLIAT, Jeanne. *Lá onde os rios refluem. Diadema: 20 anos de democracia e poder local* [Allá donde los ríos refluén. Diadema: 20 años de democracia y poder local]. Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2004.

BOSSI, Wagner Membribes. *Diadema, planejamento e realidade: o que muda com os Planos Diretores*. [Diadema, planificación e realidad: qué cambia con los planos directores]. Tesina de maestría en Arquitectura y Urbanismo). Universidad de São Paulo, São Paulo, 2009.

BRASIL. Câmara de los Diputados. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* [Estatuto de la Ciudad: guía de implementación por los municipios y ciudadanos]. 1.ª ed. Brasília: Câmara de los Diputados, 2001.

COELHO, Marta Cirera Sari. *Espaço de direitos é mais que direito a espaço: o processo de urbanização de favelas em Diadema (1983-2008)* [Un espacio de derechos es más que el derecho al espacio: el proceso de urbanización de favelas en Diadema]. Tesina de maestría em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

DIADEMA, Ayuntamiento Municipal. Sumário de Dados Socioeconômicos [Sumario de dados socioeconômicos]. Diadema, 1995.

_____. Habitação Cada Dia Melhor. Revista Trimestral del Ayuntamiento de Diadema. n.º 1. Diadema, mayo de 1996.

_____. Desenvolvimento Econômico [Desarrollo económico]. Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. Cadernos de Habitação n.º 1. Diadema, septiembre de 1996.

_____. A Cidade Vermelha. Revista Trimestral del Ayuntamiento de Diadema n.º 3. Diadema, diciembre de 1996.

_____. Legislação Urbana: Plano Diretor / Lei de Uso e Ocupação do Solo [Plan director/ Ley de Uso y Ocupación del Suelo]. Secretaría de Vivienda y Desarrollo Urbano. Cadernos de Habitação n.º 2. Diadema, diciembre de 1996.

_____. Código de Obras e Edificações [Código de obras y edificaciones]. Cadernos de Habitação n.º 3. Diadema, diciembre de 1996.

_____. Diadema, Referências Históricas: 1501-2000 [Referencias históricas: 1501-2000]. Centro de Memoria de Diadema. Diadema, 2002.



_____. Diadema, Cidade de Todos. Revista de Prestação de Contas. Secretaria de Comunicação. Diadema, diciembre de 2006.

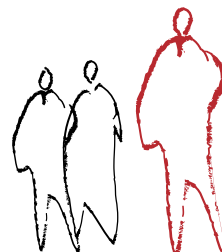
_____. Plan Local de Vivienda de Interés Social, Secretaria de Vivienda. Diadema, diciembre de 2008.

HEREDA, Jorge F.; NAGAI, S. K. Sônia; KLINK, Jeröen; BALTRUSIS, Nelson. O Impacto das AEIS no Mercado Imobiliário de Diadema [El impacto de las AEIS en el mercado inmobiliario de Diadema]. In: ROLNIK, Raquel y CYMBALISTA, Renato (orgs.), Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social [Instrumentos urbanísticos contra la exclusión social], Pólis, São Paulo, 1997.

HEREDA, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio. Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema [Política urbana y mejora de la calidad de vida en Diadema]. In: BONDUKI, Nabil (org.), *Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras* [Hábitat: prácticas de éxito en vivienda, medio ambiente y gestión urbana en las ciudades brasileñas], Studio Nobel, São Paulo, 1996.

HEREDA, Jorge Fontes. Habitação popular, o discurso e a prática – o caso de Diadema [Vivienda popular, el discurso y la práctica: el caso de Diadema]. In: GORDILHO-SOUZA, Angela (org.), *Habitar contemporâneo – Novas questões no Brasil dos anos 90* [Habitar contemporáneo: nuevas cuestiones en el Brasil de los años noventa], FAU-UFBA, Salvador, 1997.

MARICATO, Erminia; FERREIRA, João Sette Whitaker. Estatuto da Cidade: essa lei vai pegar? [El Estatuto de la Ciudad: ¿Va a funcionar esa ley?] In: Correio da Cidadania, n.º 252, Julio de 2001





El Estatuto de la Ciudad y el orden jurídico-urbanístico

Edésio Fernandes

Sumario

Este artículo describe las principales innovaciones en el orden jurídico-urbanístico en Brasil desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 y la aprobación del Estatuto de la Ciudad en 2001, discute los avances jurídicos promovidos e identifica los temas y dificultades que todavía hay que afrontar. En este contexto, el artículo señala la necesidad de una combinación precisa, aunque casi siempre esquiva, entre reforma jurídica, cambio institucional y movilización social renovada en todos los niveles gubernamentales, como condición para que se produzca el debido aprovechamiento de los nuevos y significativos espacios políticos creados por el nuevo orden jurídico-urbanístico, y poder de esa forma darle la vuelta al modelo de exclusión socioespacial que ha caracterizado el desarrollo urbano en Brasil.

Introducción

Desde la década de 1980 se ha promovido en Brasil un importante proceso de reforma urbana, de manera gradual pero consistente. En el ámbito federal se han introducido cambios legales e institucionales significativos, desde la aprobación del capítulo pionero sobre política urbana en la Constitución federal de 1988 (art. 182 y art. 183), que sentó las bases de un nuevo orden jurídico-urbanístico, el cual se consolidó con la aprobación, el 10 julio de 2001, de la Ley federal n.º 10.257. Haciendo suya de forma vigorosa la agenda sociopolítica de la reforma urbana, el Estatuto de la Ciudad se propuso particularmente dar un amparo jurídico consistente e inequívoco a la acción de los gobiernos y de la sociedad organizada para controlar los procesos de uso, ocupación, parcelación y desarrollo urbano. Sería un apoyo especial los gobiernos municipales que hayan comenzado a afrontar las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan directamente a la vida de la gran cantidad de brasileños que viven en las ciudades. En 2003, surge un nuevo orden institucional federal con la creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades.

Ese nuevo orden jurídico-urbanístico nacional ha sido sistemáticamente ampliado, con la aprobación de diversas leyes federales sobre aspectos diversos de la llamada cuestión urbana, así como con una serie de decretos federales, medidas provisionales y resoluciones del Consejo de las Ciudades, además de otros importantes proyectos de ley que están en discusión en el Congreso Nacional. Además, los principios de





política urbana del Estatuto de la Ciudad en que se basa ese nuevo orden jurídico-urbanístico han sido progresivamente adaptados a la realidad de los estados y de los municipios, con la aprobación de miles de planes directores municipales y otras leyes urbanísticas y ambientales; se han materializado en una serie de programas, proyectos y acciones gubernamentales en todas las esferas; y han sido defendidos por un sinnúmero de acciones judiciales con participación del ministerio público, de la defensoría pública y de la sociedad civil organizada.

El Estatuto de la Ciudad ha sido internacionalmente aclamado, y Brasil fue inscrito en el «Pergamino de Honor» de ONU-HABITAT en 2006, en parte debido a la aprobación de esa ley marco, que consolidó una amplia propuesta de reforma jurídica formulada y defendida por diversos sectores y actores durante décadas, en un proceso histórico de disputas sociales, políticas y jurídicas.

Antecedentes

Todas las cifras y estadísticas existentes indican claramente la escala y la naturaleza compleja del proceso de urbanización en Brasil, que se viene discutiendo desde hace décadas en la literatura académica interdisciplinaria. En suma, la rápida urbanización generó y continúa generando una profunda crisis urbana, caracterizada por la combinación de segregación socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientales y acceso informal a la tierra urbana y a la vivienda. A despecho de la larga tradición de centralización política, jurídica y económica durante la mayor parte del proceso de urbanización, antes de la creación del Ministerio de las Ciudades uno de los principales factores que determinaron la naturaleza excluyente del proceso de desarrollo agrario y urbano de Brasil fue la falta de respuestas gubernamentales adecuadas a nivel federal —incluyendo la naturaleza elitista y tecnocrática de la limitada intervención gubernamental existente por aquel entonces—. Esa situación se vio más agravada todavía por las condiciones de exclusión política derivadas del sistema jurídico en vigor hasta la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que no sólo comprometió las competencias jurídico-políticas de los gobiernos de los municipios y de los estados, sino que también afectó a la calidad política del sistema de representación democrática en todos los niveles gubernamentales.

Otro factor fundamental en la creación y reproducción de ese proceso excluyente de urbanización ha sido la prevalencia de un orden jurídico obsoleto e incluso prohibitivo en lo referente a los derechos de propiedad inmobiliaria, que, ignorando el principio de la función social de la propiedad que consta en todas las constituciones federales desde 1934, siguió afirmando el paradigma anacrónico del Código Civil de 1916, reforzando así la tradición histórica de reconocimiento de derechos individuales de propiedad sin una apreciación más profunda. A raíz de ello, durante muchas décadas, los objetivos para la intervención en el orden de la propiedad inmobiliaria, a través de la planificación territorial y la gestión urbana, han sido muy limitados, principalmente a nivel municipal. Hasta hoy, la mayoría de los municipios brasileños cuenta con un conjunto insuficiente de leyes urbanísticas básicas —que determinan perímetros y aprueban códigos de obras tradicionales— y, en general, no fue hasta mediados de la década de 1960 cuando las principales ciudades establecieron una nueva generación de leyes de planificación territorial ambiciosas en su alcance. Inicialmente, esas leyes fueron cuestionadas porque proponían una redefinición de la concepción civilista de la propiedad y porque habían sido creadas a nivel municipal.

A partir de mediados de la década de 1970, y especialmente a partir de la década de 1980, el régimen militar empieza a desmoronarse como resultado de una poderosa combinación de factores: la creciente movilización social a partir de sindicatos, organizaciones cívicas, movimientos sociales, asociaciones de vecinos y grupos vinculados al sector progresista de la Iglesia Católica; la reorganización de los partidos políticos tradicionales y la creación de nuevos partidos, expresando las demandas sociales de cambios político-institucionales, principalmente de elecciones democráticas indirectas; por el fortalecimiento del gobierno municipal; y también, a una escala menor, de una restructuración del capital de la tierra e inmobiliario. Los primeros intentos de democratización de la gestión urbana a nivel municipal pueden identificarse a mediados de la década de 1970, incluyendo las semillas del actual proceso del presupuesto participativo.

La Ley federal n.º 6.766, aprobada en 1979, es el resultado de una movilización social creciente y de cambios políticos graduales, que definen un marco conceptual de la función social de la propiedad, con la pretensión de regular la parcelación del suelo urbano a nivel nacional, así como suministrar elementos para la regularización de los asentamientos informales consolidados en las áreas urbanas. A continuación se aprobaron varias leyes ambientales progresistas, que incluyeron el reconocimiento precursor por parte de la Ley federal n.º 7.347, en 1985, de la acción civil pública para la defensa de intereses difusos en cuestiones ambientales, lo cual ampliaba la legitimidad para la acción de las ONG que estaban surgiendo. A nivel municipal, los primeros programas amplios de regularización de asentamientos informales en áreas urbanas se formularon en 1983 en Belo Horizonte y Recife.

En ese período surgió un Movimiento Nacional de Reforma Urbana, en que participaron parte de los movimientos sociales existentes, sindicatos y organizaciones académicas, y empezó a cobrar importancia dentro del proceso de apertura política más amplio que apuntaba a la redemocratización del país. Con el refuerzo gradual de un nuevo pacto sociopolítico nacional, había un amplio reconocimiento de la necesidad de promover reformas políticas y jurídicas más profundas en Brasil, lo cual llevó al notable, aunque en diversos aspectos aún limitado, proceso constituyente de 1986-1988.



La Constitución Federal (1988)

El proceso de urbanización comenzó en Brasil en la década de 1930 y tuvo su auge en la década de 1970, un período durante el que se promulgaron y/o aprobaron diversas Constituciones —1934, 1937, 1946, 1967 y la Enmienda n.º 1 de 1969—. Sin embargo, hasta la entrada en vigor de la Constitución Federal de 1988, no existían dispositivos constitucionales específicos para guiar el proceso de desarrollo urbano y para determinar las condiciones de gestión urbana. Un capítulo original introducido por dicha Constitución de 1988 estableció las bases jurídico-políticas iniciales para la promoción de la reforma urbana.

El propio proceso constituyente había sido objeto de un nivel de participación popular sin precedentes y gran parte del capítulo constitucional se basó en la Enmienda Popular de Reforma Urbana, que había sido formulada, discutida, difundida y firmada por más de 100.000 organizaciones sociales y personas involucradas en el Movimiento Nacional de Reforma Urbana. Esa enmienda popular proponía el reconocimiento constitucional de los siguientes principios generales:



autonomía del gobierno municipal;



gestión democrática de las ciudades;



derecho social a la vivienda;



derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados;



función social de la propiedad urbana; y



combate a la especulación inmobiliaria en las áreas urbanas.

Al mismo tiempo, otra importante Enmienda Popular, igualmente firmada por miles de personas y organizaciones, propuso la aprobación de una serie de dispositivos constitucionales que reconocieran el derecho colectivo a un medio ambiente equilibrado. Tras una intensa disputa en el Congreso Constituyente, se aprobó un capítulo progresista sobre preservación ambiental junto con el capítulo pionero, aunque limitado a dos artículos, sobre política urbana.

Mientras que el capítulo sobre medio ambiente reprodujo casi integralmente los términos de la enmienda popular, la discusión sobre el capítulo de la política urbana fue bastante más difícil, pero casi todas las reivindicaciones sociales presentadas por la Enmienda Popular de Reforma Urbana fueron aprobadas en alguna medida. El derecho a la regularización de asentamientos informales consolidados fue promovido por la aprobación de nuevos instrumentos jurídicos que pretendían hacer viables los programas de regularización de tierras tanto en los asentamientos en tierras privadas (usucapión especial urbano), como en los asentamientos en tierras públicas (concesión del derecho de uso). La necesidad de combatir la especulación inmobiliaria fue explícitamente reconocida y se crearon nuevos instrumentos jurídicos con ese propósito, a saber, la parcelación, la utilización y edificación obligatorias, seguidos del impuesto predial y territorial progresivo en el tiempo y de la expropiación-sanción.



El principio de la gestión democrática de las ciudades fue plenamente incorporado por la Constitución Federal en 1988 a través de una serie de instrumentos jurídico-políticos cuyo objetivo era ampliar las condiciones de participación directa en el proceso decisorio más amplio. También se reconoció la autonomía del gobierno municipal en términos jurídicos, políticos y, en menor medida, también fiscales, razón por la que muchos analistas consideran al federalismo brasileño como uno de los más descentralizados del mundo. Lamentablemente, la Constitución de 1988 no adoptó una postura adecuada ante la gestión metropolitana, y transfirió a los estados la responsabilidad de formular un marco legal sobre el tema.

En aquel momento no se daban las condiciones políticas para la aprobación del derecho social a la vivienda. En cambio, en lo referente al reconocimiento del principio de la función social de la propiedad urbana, en lugar de proponer un listado de criterios formales que deberían ser verificados (como sucedía desde 1964 respecto a la función social de la propiedad rural), se aprobó como resultado de intensos debates entre grupos antagónicos la siguiente fórmula constitucional: se reconoce explícitamente la propiedad urbana como derecho fundamental siempre y cuando cumpla funciones sociales, que son las que determinen los planes directores municipales y otras leyes urbanísticas y ambientales. Se podría decir que, como resultado de ello, más que tratar del derecho de propiedad, la Constitución Federal de 1988 trata del derecho a la propiedad.

Al vincular el principio de la función social de la propiedad urbana — y el propio reconocimiento de ese derecho individual fundamental— especialmente a la aprobación de leyes municipales de planificación territorial, la intención de los grupos conservadores en el proceso constituyente parecía ser transformar este principio en una mera figura retórica. A fin de cuentas, la limitada experiencia brasileña de planificación urbana hasta entonces había sido ampliamente ineficaz en lo referente a la capacidad de la planificación urbana de revertir las condiciones históricas de desarrollo urbano excluyente del país. Al contrario, el desarrollo urbano informal —que cobró todavía más importancia a partir de la década de 1970— se debió en buena parte a la naturaleza elitista y tecnocrática de la planificación urbana que se implantó en diversas ciudades. Ante la imposibilidad de aprobar otra fórmula constitucional más progresista, el Movimiento Nacional de Reforma Urbana decidió sacar el máximo partido posible de esa situación y «subvertir» la utilización de los dispositivos constitucionales aprobados, proponiendo a partir de entonces una inversión consciente de los actores sociopolíticos e institucionales involucrados en la formulación de planes directores municipales incluyen tres y participativos en todo el país. Cabe citar que la Constitución Federal de 1988 dio un paso más allá, y adoptó también el concepto de las «funciones sociales de la ciudad», abriendo así una amplia perspectiva jurídica —todavía poco comprendida y aprovechada— para toda una nueva manera de pensar el proceso de urbanización y la distribución de las cargas y beneficios que le son inherentes.





El nuevo orden jurídico-urbanístico en la década de 1990

Todavía en 1989, el Senador Pompeu de Sousa presentó el Proyecto de Ley n.º 181, que pretendía regular el capítulo sobre política urbana de la nueva Constitución. Aún así, incluso antes de que ese proyecto se discutiera en profundidad, se creó todo un nuevo orden jurídico-urbanístico de base municipal basado directamente en la promulgación de la Constitución, lo cual generó una serie de experiencias locales importantes a lo largo de la década de 1990. Muchos municipios aprobaron nuevas leyes urbanísticas y ambientales, e incluso algunos planes directores, y Brasil se convirtió en un interesante laboratorio de planificación y gestión urbana, con nuevas estrategias y procesos que establecían nuevas relaciones entre los sectores estatal, privado, comunitario y voluntario en lo referente al control del desarrollo urbano. Se formularon nuevos programas de regularización de la tierra, que empezaron a implementarse en diversos municipios. Se puso un énfasis especial en la calidad política de esos nuevos procesos decisorios del orden urbanístico local, animando a la participación popular de diversas maneras, desde la definición de políticas públicas en «conferencias de la ciudad» hasta la introducción de procesos innovadores de presupuesto participativo. Desde entonces, municipios como Porto Alegre, Santo André, Diadema, Recife y Belo Horizonte, entre otros, han obtenido un amplio reconocimiento internacional por sus estrategias de gestión urbana y compromiso con la agenda de la reforma urbana.

No obstante, la falta de regulación por una ley de rango inferior a la Constitución del capítulo constitucional sobre política urbana —algo tradicional en Brasil— planteó una serie de dificultades jurídicas y políticas acerca de la autoaplicabilidad de los principios constitucionales, las cuales fueron fomentadas por grupos opuestos al avance del nuevo orden jurídico-urbanístico, comprometiendo así la extensión y los objetivos de las prometedoras experiencias municipales. Como resultado de esas tensiones, las organizaciones involucradas en el Movimiento Nacional de Reforma Urbana crearon el Foro Nacional de Reforma Urbana (FNRU) a comienzos de la década de 1990, que integró a una amplia serie de organizaciones sociales y movimientos nacionales y locales.

El FNRU ha contribuido a la promoción de la bandera y de la agenda de la reforma urbana. Tres de sus principales objetivos en el momento de su creación fueron la incorporación del derecho social a la vivienda a la Constitución Federal de 1988, la aprobación del proyecto de ley federal que regulaba el capítulo constitucional sobre política urbana y la aprobación de un proyecto de ley, nacido de la iniciativa popular, que proponía la creación de un Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social (FNHIS). Al mismo tiempo, el FNRU reivindicó también que el Gobierno federal creara un aparato institucional adecuado, a nivel nacional, que promoviera la planificación y la política urbana.

A lo largo de la década de 1990 y en los albores del nuevo siglo, se produjo un largo proceso de movilización social y una intensa disputa política dentro y fuera del Congreso Nacional. En 1999, la Ley federal n.º 9.790 reguló la acción de las organizaciones de la sociedad civil de interés público para permitir que recibieran recursos públicos. El derecho social a la vivienda fue finalmente aprobado por la Enmienda Constitucional n.º 26, en el año 2000, y la Ley federal n.º 11.124, que creó el FNHIS, fue aprobada en 2005. Una importancia especial revistió la aprobación en el año 2001 del Estatuto de la Ciudad.



El Estatuto de la Ciudad

El Estatuto de la Ciudad reguló y expandió los dispositivos constitucionales sobre política urbana, además de haber reconocido explícitamente el «derecho a la ciudad sostenible» en Brasil. Esta ley federal resultó de un intenso proceso de negociación de más de diez años entre las fuerzas políticas y sociales, y confirmó y amplió el papel fundamental jurídico-político de los municipios en la formulación de directrices de planificación urbana, así como en la conducción de los procesos de desarrollo y gestión urbana.

El Estatuto de la Ciudad tiene cuatro dimensiones principales, a saber: una conceptual, que explica el principio constitucional central de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad y los otros principios determinantes de la política urbana: uno instrumental, que crea una serie de instrumentos para poner en práctica tales principios de política urbana; uno institucional, que establece mecanismos, procesos y recursos para la gestión urbana; y, finalmente, una dimensión de regularización del suelo de los asentamientos informales consolidados.

a) Las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad

El principio de la función social de la propiedad fue mencionado en todas las Constituciones brasileñas desde 1934, pero hasta la Constitución de 1988 no encontró una fórmula acabada. En buena medida, esa noción fue durante muchas décadas una figura retórica, ya que de manera general la acción efectiva de los sectores privados vinculados a los procesos de desarrollo urbano se guió por otra noción, a saber, la del derecho de propiedad individual, considerado por muchos como un derecho ilimitado. La base jurídica de esa noción a lo largo del siglo XX vino dada por el Código Civil de 1916 —aprobado cuando sólo cerca del 10 % de los brasileños vivían en ciudades, en el contexto de un país aún esencialmente agrario, pero que estuvo en vigor hasta 2002—. Expresando la ideología propia de la tradición de legalismo liberal, el Código Civil defendía —o al menos esa era la interpretación de los principios civilistas que dominó durante mucho tiempo— el derecho a la propiedad individual de manera casi absoluta. A lo largo del proceso de urbanización en Brasil, en el que se dejan sentir los cambios drásticos que afectaron a la sociedad brasileña en ese período, esta interpretación civilista planteó enormes obstáculos a la acción del poder público en el control del desarrollo urbano. Culminando un lento y contradictorio proceso de reforma jurídica que dio inicio en la década de 1930, lo que la Constitución de 1988 y el Estatuto de la Ciudad proponen es un cambio de «perspectiva», es decir, de paradigma conceptual de comprensión e interpretación, que sustituya el principio individualista del Código Civil por el principio de la función social de la propiedad y de la ciudad, y establezca las bases de un nuevo paradigma jurídico-político para el control del uso del suelo y del desarrollo urbano por parte de los poderes públicos y de la sociedad organizada.

Eso se llevó a cabo especialmente mediante el fortalecimiento del dispositivo constitucional que reconoció el poder y la obligación del poder público, especialmente de los municipios, en el control del proceso de desarrollo urbano, con la formulación de políticas territoriales y de uso del suelo, en las que los intereses individuales de propietarios de tierras y propiedades tienen que coexistir necesariamente con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos socioeconómicos y de la ciudad como un todo. Para ello, se le concedió al poder público la capacidad, a través de leyes y de diversos instrumentos jurídicos, urbanísticos y económicos, de determinar la medida de ese equilibrio posible entre intereses individuales y colectivos en lo referente al uso de ese bien no renovable esencial para el desarrollo sostenible de la vida en las ciudades, que es el suelo urbano.



b) Una «caja de herramientas»

Más que nunca, corresponde a los municipios promover la materialización del nuevo paradigma de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad mediante la reforma del orden jurídico-urbanístico y ambiental del municipio. Confirmando y ampliando el espacio constitucional garantizado para la acción de los municipios (y en menor medida también para los estados y para la propia Unión) en el control del proceso de desarrollo urbano, el Estatuto de la Ciudad no sólo reguló los instrumentos urbanísticos y económicos de la Constitución Federal de 1988, sino que creó otros adicionales. En la ley federal existen una serie de instrumentos jurídicos que pueden usar las administraciones municipales, especialmente en el ámbito de sus planes directores, para regular, inducir y/o revertir la acción de los mercados de tierras y propiedades urbanas según los principios de inclusión social y sostenibilidad ambiental. Todos esos instrumentos pueden y deben usarse de manera combinada, con el objetivo de promover no sólo la regulación normativa de los procesos de uso, desarrollo y ocupación del suelo urbano, sino especialmente para inducir activamente el rumbo de ese proceso, pudiendo así interferir directamente con —y revertir— el modelo y la dinámica de los mercados inmobiliarios productivos formales, informales y, principalmente, especulativos, pues su forma de actuar actual determina el proceso creciente de exclusión social y de segregación espacial en las ciudades brasileñas.

De hecho, la combinación entre mecanismos tradicionales de planificación —zonificación, loteo/partición, tasas de ocupación, modelos de asentamiento, coeficientes de aprovechamiento, plantas, distancias a respetar, etc.— y los nuevos instrumentos —parcelación, edificación y utilización obligatorias, tributación extrafiscal progresiva, expropiación-sanción con pago en títulos de deuda pública, derecho de superficie, derecho de preferencia para los municipios, transferencia onerosa de derechos de construcción, etc.— ha abierto una nueva serie de posibilidades para que los municipios construyan un nuevo orden urbanístico que sea económicamente más eficiente, políticamente más justo y también más sensible ante el cuadro de graves cuestiones sociales y ambientales que ha afectado a la población de las ciudades.

Pese a todo, la utilización de tales instrumentos y la implantación de las nuevas posibilidades de acción de los municipios depende fundamentalmente de la definición previa de una amplia estrategia de planificación y acción, expresando un «proyecto de ciudad» que tiene que ser públicamente explicitado a través de la legislación urbanística y ambiental municipal, comenzando con la ley del plan director. En este contexto, es de fundamental importancia que los municipios promuevan una amplia reforma de sus órdenes jurídicos según los nuevos principios constitucionales y legales, para aprobar así un marco de leyes urbanísticas y ambientales que conduzcan a un nuevo paradigma de la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad. Todos los municipios de más de 20.000 habitantes, entre otras categorías, tendrán un plazo de cinco años para formular y aprobar sus planes directores. En torno a 1.500 municipios (de los casi 1.650 que tenían la obligación legal de hacerlo) ya han aprobado y/o están en fase de discusión de sus planes directores. La calidad política y técnica de esos planes municipales ha sido muy variada, pero nunca antes se había producido tanta información sobre las ciudades brasileñas, lo cual representa ya de por sí un avance.



c) Planificación, legislación y gestión, y la financiación del desarrollo urbano

Otra dimensión fundamental del Estatuto de la Ciudad, consolidando y ampliando nuevamente la propuesta básica de la Constitución Federal de 1988, se refiere a la necesidad de que los municipios promuevan la debida integración entre planificación, legislación y gestión urbano-ambiental, para democratizar el proceso de toma de decisiones y legitimar plenamente el nuevo orden jurídico-urbanístico de naturaleza socioambiental. El reconocimiento por los municipios de diversos procesos sociopolíticos y de mecanismos jurídicos adecuados para garantizar la participación efectiva de los ciudadanos y de sus asociaciones representativas en el proceso de formulación e implementación de la planificación urbano-ambiental y de las políticas públicas —a través de audiencias, consultas, creación de consejos, estudios e informes de impactos de vecindad y de impacto ambiental, iniciativa popular en la proposición de leyes urbanísticas, acceso al poder judicial para la defensa del orden urbanístico y sobre todo por la práctica del presupuesto participativo— se considera esencial para democratizar los procesos decisorios locales, no sólo como condición de legitimidad sociopolítica, sino también como condición de la propia legalidad de las leyes y políticas urbanas.

Además, la ley federal enfatizó la importancia de establecer nuevas relaciones entre el sector estatal, el sector privado y la comunidad, especialmente en las alianzas público-privadas, en los consorcios públicos y en los consorcios inmobiliarios, y de las operaciones urbanas consorciadas, que deben darse en un marco jurídico-político claro y previamente definido, incluyendo mecanismos transparentes de control fiscal y social. Una nueva preocupación con la financiación del desarrollo urbano se tradujo de distintas maneras, en especial por los principios de la justa distribución de las cargas y beneficios de la urbanización y de la recuperación para la comunidad de las plusvalías urbanísticas generadas por la acción de los poderes públicos, no sólo con obras y servicios, sino también por la propia legislación urbanística. En ese mismo contexto, para poner en práctica los principios del Estatuto de la Ciudad es necesario que los municipios promuevan una reforma amplia de sus leyes y procesos de gestión político-institucional, político-social y político-administrativa, para hacer efectivas y ampliar las posibilidades reconocidas por el Estatuto de la Ciudad.



d) Regularización de terrenos de asentamientos informales consolidados

La otra dimensión de fundamental importancia del Estatuto de la Ciudad se refiere a los instrumentos jurídicos reconocidos para la promoción, especialmente por parte de los municipios, de programas de regularización de terrenos de los asentamientos informales, dentro del contexto más amplio introducido por la Constitución Federal de 1988, según el cual la promoción de la democratización de las formas de acceso al suelo urbano y a la vivienda debe correr a cargo especialmente de las políticas públicas municipales. Además de regularizar los instrumentos ya existentes de usucapión especial urbano y de concesión de derecho real de uso, instrumentos que los municipios deben usar de manera prioritaria para la regularización de las ocupaciones tanto en áreas privadas como públicas, la nueva ley admitió el uso de tales instrumentos de manera colectiva. Se puso un énfasis especial en la demarcación de las zonas especiales de interés social (ZEIS). Se aprobaron diversos dispositivos importantes para garantizar el registro de tales áreas informales en las oficinas de registro inmobiliario, que en muchos casos han supuesto serios obstáculos para las políticas de regularización. Hay que destacar también que el Estatuto de la Ciudad menciona en repetidas ocasiones la necesidad de que tales programas de regularización de tierras se guíen por criterios ambientales.

La sección del Estatuto de la Ciudad que propuso la regulación de un tercer instrumento, a saber, la concesión de uso especial para fines de vivienda en tierras públicas, fue vetada por el Presidente de la República por razones jurídicas, ambientales y políticas. No obstante, debido sobre todo a la movilización del FNRU, el 4 de septiembre de 2001 el Presidente firmó la Medida Provisoria n.º 2.220, que reconoció, bajo determinadas condiciones y respetando ciertos criterios ambientales, el derecho subjetivo (y no sólo como prerrogativa de la administración pública) de los ocupantes de inmuebles de propiedad privada —incluso municipal— a la concesión de uso especial para fines de vivienda. Dicha medida provisoria estableció también en qué condiciones el poder público municipal puede promover el traslado de los ocupantes de áreas públicas hacia otras áreas más adecuadas, sobre todo desde un punto de vista ambiental. Se trata de una medida de extrema importancia social y política, pero que ha exigido un esfuerzo jurídico, político y administrativo coordinado entre los municipios para responder a las situaciones existentes de manera jurídicamente adecuada, y también teniendo en cuenta los demás intereses sociales y ambientales de la ciudad en su conjunto.



La ampliación del orden jurídico-urbanístico

El orden jurídico-urbanístico consolidado por el Estatuto de la Ciudad ha sido complementado desde entonces por importantes nuevas leyes federales, como las que regulan las alianzas público-privadas (Ley federal n.º 11.079, de 2004), los consorcios intermunicipales (Ley federal n.º 11.107, de 2005) y la política nacional de saneamiento (Ley federal n.º 11.445, de 2007). Hay que destacar un significativo proceso de cambio institucional, con la creación del Ministerio de las Ciudades y del Consejo Nacional de las Ciudades, en 2003, que ha supuesto un apoyo sociopolítico para ese movimiento fundamental de reforma jurídica.

Se ha realizado un esfuerzo legislativo todavía mayor en lo relativo a la cuestión de la regularización de tierras, para materializar y hacer efectivos los derechos sociales reconocidos, lo cual requiere superar los obstáculos jurídicos que plantea por la legislación federal —urbanística, ambiental, catastral y procesal— en vigor. La Ley federal n.º 10.931/2004 estableció la gratuidad del registro inmobiliario en los programas de regularización; la Ley federal n.º 11.481/2007 fue promulgada para facilitar los procesos de regularización de tierras por parte de los municipios en los asentamientos informales consolidados en tierras de la Unión; la Ley federal n.º 11.888, de 2008, instituyó el derecho de las comunidades a disponer de asistencia técnica en programas de regularización; la Ley federal n.º 11.952, de 2009, reguló la regularización de tierras en áreas urbanas de la Amazonía Legal; y la Ley federal n.º 11.977, también de 2009, fue aprobada para regular el programa habitacional Minha Casa, Minha Vida y para facilitar la regularización de tierras de asentamientos informales. Se ha entablado una discusión nacional sobre la revisión de la citada Ley federal n.º 6.766, de 1979 (Proyecto de Ley n.º 3.057, de 2000), que regula las parcelaciones del suelo para fines urbanos y la regularización de asentamientos informales.



Un proceso de disputas

La historia de la formulación, aprobación, aplicación e interpretación del Estatuto de la Ciudad ha sido una historia de disputas de intereses. Fueron necesarios más de diez años de discusiones y modificaciones de diversa índole para que finalmente se aprobara el proyecto de ley original, y aunque fuera por unanimidad, el texto final de la ley revela las numerosas dificultades del proceso de negociación y concesiones mutuas que se dio entre los diversos intereses existentes en torno a la cuestión del control jurídico del desarrollo urbano. No obstante, las disputas sociopolíticas, jurídicas e ideológicas que marcaron el proceso histórico de construcción de esa ley-marco no desaparecieron con la aprobación del Estatuto de la Ciudad. Muy al contrario, la aplicación e interpretación de los principios de la Ley federal han dado lugar a renovadas disputas entre juristas, urbanistas, promotores inmobiliarios y movimientos sociales organizados.

Tras su aprobación en el Congreso Nacional, la nueva ley fue remitida para sanción y/o vetos del Presidente de la República, y fue explotada y hasta fomentada una polémica entre juristas por parte de los sectores contrarios a la aprobación de varios de sus principios e instrumentos, arguyendo su inconstitucionalidad y justificando así el veto presidencial. Al final de ese proceso, fueron vetados apenas algunos dispositivos sobre cuestiones específicas, pero eso no fue suficiente para que se apaciguaran las controversias entre juristas. Aunque frecuentemente enmascarada por discusiones aparentemente técnicas sobre aspectos formales de la nueva ley, lo que siempre estuvo en juego —dentro y fuera de la discusión en el Congreso Nacional— fue la fuerte resistencia de los grupos conservadores vinculados al sector inmobiliario a la nueva significación —propuesta por la Constitución federal y consolidada por el Estatuto de la Ciudad— otorgada al derecho de propiedad inmobiliaria urbana, a saber, el principio constitucional de la función

social de la propiedad y de la ciudad. Ciertamente, en la base de muchas de las críticas a la nueva ley es posible percibir una visión distorsionada de los principios civilistas, que orientan todavía gran parte de la doctrina jurídica y de la jurisprudencia, según la cual existiría un derecho de propiedad «natural», intocable, casi sagrado, sin una preocupación mayor por otros intereses sociales y ambientales en el uso del suelo urbano.

En parte, este problema se deriva del currículo obsoleto de las carreras de derecho, que en su mayoría todavía no enseñan Derecho Urbanístico, pero que incluyen cuatro años y medio de discusiones formales sobre el Derecho Civil (teniendo presente que el nuevo Código Civil, de 2002, nació ya ultrapasado en muchos aspectos). Eso ciertamente ha dificultado el cambio de «perspectiva» sobre la cuestión urbana: muchos juristas siguen viendo la ciudad a partir de la perspectiva del lote privado, y naturalmente no ven ni entienden nada más allá de los intereses individuales de los propietarios. Los juristas a favor de la acción del poder público justifican la aplicación de restricciones administrativas externas al ejercicio de la propiedad urbana, pero no entienden que la propiedad es esencialmente una fuente de obligaciones sociales: la función social está precisamente en el poder de obligar intrínsecamente derivado de la propiedad, y no meramente en las limitaciones administrativas derivadas del ejercicio del poder de policía. En lo tocante a una forma específica de propiedad —la de la propiedad inmobiliaria—, razones históricas y políticas han hecho que el Estado brasileño no consiguiera reformar el liberalismo jurídico clásico, por lo cual todavía no ha logrado promover una reforma agraria ni una reforma urbana. Las ciudades brasileñas —fragmentadas, segregadas, excluyentes, ineficaces, caras, contaminadas, peligrosas, injustas e ilegales— son el resultado de ese fracaso del Estado en la reforma del orden jurídico liberal, ya que la lógica especulativa del mercado, que sólo ve en la propiedad un valor de cambio, deja de lado las cuestiones sociales y ambientales, y especialmente las necesidades de los más pobres.

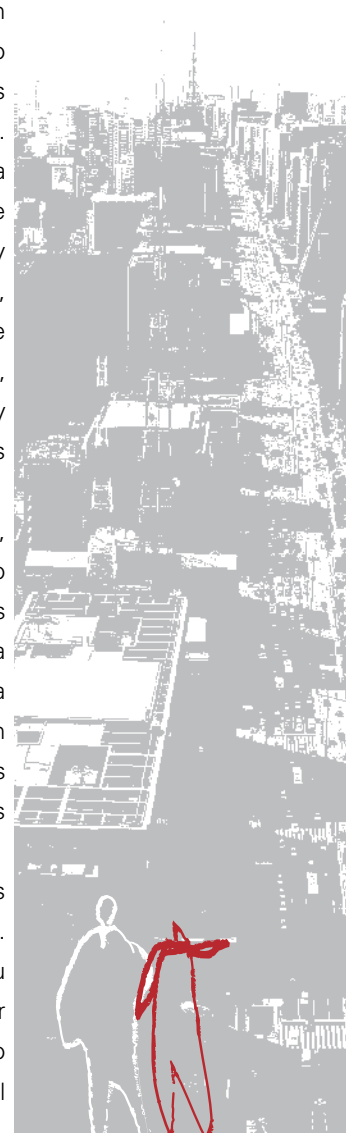
Históricamente, ha supuesto un desafío enorme enfrentar la idea de que los procesos de uso, ocupación, parcelación, construcción y preservación del suelo y sus recursos no pueden depender exclusivamente de intereses individuales y de las fuerzas del mercado. Regular esos procesos en alguna medida es esencial para encontrar un equilibrio entre intereses y derechos individuales, por un lado, y derechos colectivos e intereses sociales, ambientales y culturales, por otro lado. Sin embargo, resiste todavía la mitología jurídico-cultural de que la propiedad es simplemente una fuente de derechos —y no de obligaciones sociales—. La interpretación de que el derecho de usar, gozar y disponer del bien permite igualmente no usar, no gozar y no disponer del bien de forma absoluta posibilitó la existencia de un número enorme de espacios vacíos urbanos (especialmente de áreas con servicios e infraestructura), edificios infrautilizados o vacíos, precios altísimos de lotes, así como la explosión del crecimiento informal. De manera general, las tentativas de regulación a través de la planificación urbana, incluida la actual leva de planes directores municipales, no han conseguido aún establecer una relación clara con las fuerzas del mercado inmobiliario, generando frecuentemente un fuerte aumento de los precios de terrenos y determinando así nuevas formas de segregación socioespacial. Aunque eso sea uno de los principios de la estructura política urbana definida en el Estatuto de la Ciudad (y como tal no se trata de una facultad del poder público, sino de una obligación), la planificación urbana que se ha practicado en la mayoría de las ciudades brasileñas no ha involucrado la gestión por la comunidad de la valorización inmobiliaria generada por la acción del poder público, ya sea a través de obras y servicios que valorizan los bienes de particulares, o de la alteración de la legislación urbanística que modifica las posibilidades de uso y ocupación del suelo.



Otro tema de disputa ha sido la cuestión ambiental. El Estatuto de la Ciudad transfirió de manera ejemplar en diversos aspectos la propuesta de integración entre el derecho urbanístico y el derecho ambiental en el contexto de la acción municipal, haciendo compatible la «agenda verde» con la «agenda marrón» de las ciudades, otra razón por la que también ha sido aclamado internacionalmente, al reflejar las bases centrales del debate internacional sobre las condiciones de materialización del paradigma del desarrollo sostenible. No obstante, en ese mismo contexto, su concreción en leyes y políticas públicas y especialmente su aplicación efectiva de estrategias y programas de acción urbano-ambiental dependerá fundamentalmente de la acción de los municipios y de la sociedad brasileña, dentro y fuera del aparato estatal. Empero, existe en muchas ciudades un conflicto aparente entre la cuestión de la ocupación creciente de áreas de preservación permanente o de áreas no edificables frente al derecho social a la vivienda. Se trata de un falso conflicto, ya que en realidad ambos valores están protegidos constitucionalmente y tienen la misma raíz, a saber, la noción de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad. Es necesario separar sin más dilación las actuales situaciones consolidadas de las situaciones futuras: que todos los esfuerzos se hagan en la dirección de minimizar al menos las futuras ocupaciones en áreas ambientales. Eso cual requiere no sólo un control, sino sobre todo una oferta adecuada que presente opciones para que los pobres puedan acceder al suelo con servicios y a la vivienda en las ciudades, ya sea a través de políticas públicas o a través del mercado. También es necesario formular una política de preservación y conservación adecuada, debidamente territorializada, con estrategias de manejo y monitoreo. Dicho esto, se requiere urgentemente hacer algo respecto a las situaciones existentes, lo cual requiere entender que las soluciones óptimas e ideales no son posibles, y que tenemos que buscar no soluciones inadmisibles, sino soluciones posibles. Se trata de una tarea pragmática, que requiere un máximo de mitigación y compensación por los daños ambientales, pero que se traslade a la población exclusivamente en los casos extremos y con alternativas aceptables.

Otra cuestión de disputa ha sido la cuestión de la democratización del registros inmobiliarios, especialmente en el contexto de los programas de regularización. En especial, se ha producido un esfuerzo por simplificar, uniformizar y abaratar los procedimientos de registro inmobiliario, ya que el registro es constitutivo de la propiedad de la tradición jurídica brasileña y pretende garantizar la seguridad jurídica de las transacciones inmobiliarias. Para ese fin, hay que colaborar más con las oficinas de registro, para transformarlas en socios de los programas de regularización, incluyéndolas en el proceso de regularización desde el principio para buscar soluciones jurídicas creativas que sean viables y encontrar las mejores maneras de distribuir las cargas y responsabilidades involucradas. Sin embargo, existen obstáculos estructurales cuya solución va a depender de los rumbos que tome la reforma del sistema judicial.

Más difícil ha resultado la cuestión de facilitar los procedimientos judiciales, sobre todo para que las acciones de usucapión colectivo sean viables. Las dificultades y los costos involucrados son enormes. No obstante, la aprobación de derechos colectivos no tiene sentido si los canales procesales para su reconocimiento no se colectivizan al mismo tiempo; no basta el rito sumario, sino que es preciso crear procedimientos judiciales colectivos ágiles que tengan en cuenta la naturaleza del asunto. Al respecto debe darse también una discusión más amplia en el contexto de la reforma del sistema judicial y del Código Procesal Civil.



Las condiciones para avanzar

Transcurridos ocho años desde su aprobación, el Estatuto de la Ciudad provoca valoraciones enfrentadas. Pese a su enorme reconocimiento internacional, y a pesar de que en los municipios ya se han formulado y/o aprobado cerca de 1.500 planes directores en cumplimiento de la obligación legal derivada de esta ley federal, desde diversos sectores surgen comentarios que muestran una cierta incredulidad respecto a las posibilidades y al alcance de esa ley, pues las realidades urbanas de Brasil aún no han cambiado significativamente. En cambio, los que defienden el Estatuto de la Ciudad generalmente alegan que cualquier evaluación sobre su efectividad sería precipitada, ya que será necesario mucho más tiempo para que se sientan sus efectos, sobre todo si se considera el enorme déficit habitacional y el volumen acumulado de problemas urbanos, sociales y ambientales derivados de la naturaleza excluyente de la política urbana anterior al Estatuto de la Ciudad, e incluso anterior a la existencia del Ministerio de la Ciudad. No en vano, una de las principales razones de ser de ese Ministerio, fundado en 2003, es precisamente crear las condiciones para que la Unión, los estados y principalmente los municipios puedan actuar, junto con la sociedad, para plasmar los principios de política urbana determinados por el Estatuto de la Ciudad.



Innegablemente, la aprobación del Estatuto de la Ciudad consolidó el orden constitucional en Brasil en cuanto al control de los procesos de desarrollo urbano, con el objetivo de reorientar la acción del Estado, de los mercados inmobiliarios y de la sociedad en su conjunto, según nuevos criterios económicos, sociales y ambientales. Su efectiva aplicación en políticas y programas dependerá sobre todo de la reforma de los órdenes jurídicos-urbanísticos locales, es decir, del marco regulatorio e institucional que cada municipio cree para el control del uso y desarrollo del suelo, particularmente a través de la aprobación de planes directores adecuados y de los procesos locales de gestión urbana. El papel de los municipios es crucial para darle la vuelta al modelo excluyente de desarrollo urbano en Brasil. Pese a ello, la escala de la cuestión urbana en Brasil es tal, y tan grande la urgencia de plantarle cara por todas sus implicaciones jurídicas, sociales, ambientales, económicas, etc., que no se puede seguir hablando sólo de políticas municipales. Se hace necesaria una amplia coordinación intergubernamental, especialmente a través de la implicación de los estados, la mayoría de los cuales no ha formulado hasta ahora una política urbana y habitacional clara (ni siquiera en lo referente a las tierras desocupadas y a otras tierras estatales) y de la Unión, generando un contexto de políticas nacionales. Además, la promoción de la reforma urbana en Brasil requiere políticas públicas que involucren al sector comunitario, al sector voluntario, al mundo académico y el sector privado. Hay sitio para todos, y es necesario para todos.

Las «buenas» leyes, como el Estatuto de la Ciudad, no cambian la realidad por sí solas; en cambio, las «malas» leyes pueden levantar obstáculos insalvables para la acción de la sociedad y de las administraciones públicas comprometidas con la promoción de reformas significativas. Incluso en un marco jurídico hostil es posible promover avances jurídico-urbanísticos importantes, siempre y cuando exista un sólido pacto sociopolítico que sirva de apoyo para la acción de los poderes públicos. El Estatuto de la Ciudad consolidó un paradigma jurídico en el que existe un derecho difuso a la ciudad, al ordenamiento territorial, a la planificación urbana y a la gestión democrática de la política urbana, todos ellos derechos de la colectividad a los que corresponde la obligación del poder público de promover una política urbana que garantice las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad. Ya no se trata tan sólo de una cuestión del alcance del poder discrecional del poder público, que hace lo que quiere, cuando quiere y como quiere. De la misma manera, los propietarios de inmuebles urbanos han pasado a someterse a un concepto de ciudad en la cual, más que nunca, su derecho individual de propiedad no puede considerarse absoluto, ya que debe observar las reglas de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director. Ahora, sólo falta crear un sólido pacto sociopolítico para garantizar su efectividad.



Tal vez la mayor novedad del Estatuto de la Ciudad, rompiendo con toda la tradición formalista y positivista del derecho brasileño, esté en el hecho de que todos los principios y derechos establecidos y reconocidos por la ley federal se tradujeron, en ella misma, en los diversos instrumentos, mecanismos, procesos y recursos que se requieren para su aplicación. Finalmente, el principio de la función social de la propiedad pasó a tener efectos jurídicos concretos para el territorio de las ciudades, a través de leyes de zonificación y de delimitación de áreas de urbanización prioritaria, en las que se debe combatir la retención especulativa de inmuebles urbanos mediante instrumentos de intervención urbana pasibles de aplicación y monitoreo. El derecho, la gestión y el acceso a la justicia van de la mano en el Estatuto de la Ciudad de una manera ejemplar: como resultado, ya han sido anulados planes directores por falta de participación popular efectiva; hay alcaldes que ya corren el riesgo de perder sus mandatos por improbidad administrativa; se han propuesto acciones civiles públicas de todo tipo en defensa del orden urbanístico y del derecho a la ciudad sostenible; ha habido notables avances en la regularización de tierras en muchos municipios, a partir de las nuevas leyes que complementan el marco legal inaugurado por el Estatuto de la Ciudad. Igualmente se han registrado otros avances en la protección del patrimonio cultural y ambiental, como que ya existen comunidades que participan en consultas públicas acerca de temas de planificación urbana, que antes eran campo exclusivo de arquitectos y urbanistas; o que ya hay estudiantes que estudian Derecho Urbanístico en los aún escasos cursos que van introduciendo gradualmente las facultades de derecho, lo cual supone un movimiento indispensable para la divulgación de la nueva cultura jurídica sobre la ciudad que aporta la nueva ley.

Defender el paradigma innovador del orden jurídico contenido en el Estatuto de la Ciudad es fundamental para que puedan darse nuevos avances de la reforma urbana, con políticas públicas, procesos sociopolíticos, acciones judiciales y decisiones de jurisprudencia cada vez más comprometidos con el principio de las funciones sociales de la propiedad y de la ciudad y con la bandera del derecho a la ciudad. Para ello, es esencial que juristas, urbanistas y la sociedad brasileña en su conjunto se den cuenta de que la aprobación del Estatuto de la Ciudad no puso fin a la batalla por la reforma urbana en Brasil. Muy al contrario, aunque haya supuesto una victoria importante, existe una disputa renovada en torno al sentido de la política urbana que se da en todas las ciudades brasileñas y también en los tribunales.

Sin duda, el Estatuto de la Ciudad tiene muchos desfases, limitaciones y especialmente problemas de escala ante los que se muestra impotente, como la omisión en el tratamiento de las áreas rurales, áreas ambientales, cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas, etc. Esos cambios más profundos no pueden ser introducidos en el Estatuto de la Ciudad, ya que dependen, en última instancia, de cambios en el propio pacto federativo. Podrían señalarse otros defectos, pero resulta innegable que ya se ha avanzado mucho y que el propio marco jurídico inaugurado por el Estatuto de la Ciudad ha empezado a tomar cuerpo. Con todo, y pese a los avances incontestables, Brasil tiene todavía un largo camino por delante, y son muchos los obstáculos que habrá que superar para que los efectos de la reforma jurídica e institucional se manifiesten de manera más acentuada.

Por encima de todo, la experiencia brasileña ha demostrado claramente que la reforma urbana requiere una combinación precisa, aunque casi siempre esquiva, entre movilización social renovada, reforma jurídica y cambios institucionales. Se trata de un proceso abierto, cuyo resultado en la calidad de los cambios está intrínsecamente vinculado a la capacidad de la sociedad de ejercer efectivamente su derecho de participar en el proceso de ordenamiento urbanístico de la ciudad. Las reglas de juego se han cambiado sustancialmente en favor de un nuevo paradigma que beneficie a ese nuevo ordenamiento. Lo que resta saber es si la sociedad brasileña usará debidamente los nuevos espacios políticos creados para hacer avanzar la agenda de la reforma urbana en Brasil, o si no lo hará. Independientemente de la ley, es necesario garantizar una justa gestión de la política urbana. Este es el mayor desafío del derecho urbanístico brasileño en el presente: territorializar el ideario de la reforma urbana incluido en el Estatuto de la Ciudad y garantizar el derecho a la ciudad. El Estatuto de la Ciudad requiere la defensa de ese nuevo marco legal y la lucha por la efectividad del nuevo orden jurídico-urbanístico.

El Estatuto de la ciudad: la construcción de una ley

José Roberto Bassul



Introducción

En Brasil, la primera constitución que trata de la cuestión urbana fue la de 1988, promulgada cuando las ciudades albergaban ya a más del 80 % de la población total.

La aglomeración demográfica en los núcleos urbanos pasó a caracterizar a Brasil a partir de la crisis mundial de 1929, que afectó al ciclo del café del estado de São Paulo y empujó a grandes contingentes de desempleados hacia los núcleos urbanos (Chaffun, 1996, p. 18-19). Ese proceso de urbanización se agudizó particularmente entre la segunda mitad de la década de 1950 y la de 1970, en el llamado «período desarrollista». A lo largo de esos años, caracterizados por elevadas tasas de crecimiento demográfico, la población brasileña pasó a concentrarse sólidamente en ciudades cada vez mayores, que adquirieron un perfil metropolitano.

Los municipios se vieron obligados a hacerle frente a los efectos de la urbanización acelerada enteramente desprovistos de herramientas para esa inmensa tarea. No había recursos económicos suficientes, ni medios administrativos adecuados ni instrumentos jurídicos específicos. Influidos por los sectores dominantes en la economía urbana, el aparato estatal dirigía sus escasos recursos a inversiones de interés privado y adoptaba normas y modelos urbanísticos moldeados por los movimientos del capital inmobiliario. Al igual que ocurría con la renta económica nacional, la «renta» urbana se concentraba. La ciudad se escindió. Para pocos fueron los beneficios de los aportes tecnológicos y del consumo afluente; para muchos, la privación de la ciudadanía y la esclavitud de la violencia.

La planificación regulatoria, fundada en la creencia de que la formulación de la política urbana debería darse en el ámbito de la esfera técnica de la administración pública, en lugar de darle la vuelta a esa situación, acentuó sus efectos. La gestión tecnocrática alimentó un proceso caracterizado, por una parte, por la apropiación privada de las inversiones públicas y, por otra, por la segregación de grandes masas de población en favelas, bloques de viviendas humildes y loteos periféricos, excluidos del consumo de bienes y servicios urbanos especiales.



Las demandas sociales para suplir esas carencias aumentaron y dieron lugar a la organización popular de grupos de presión, que pasaron a exigir iniciativas de los poderes públicos. Esas organizaciones, muy activas en la década de 1970, se conocían entonces como movimientos sociales urbanos, y estaban aliadas a entidades representativas de ciertas categorías profesionales, como arquitectos, ingenieros, geógrafos y asistentes sociales. En la década de 1980, formaron el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) con el objetivo de luchar por la democratización del acceso a condiciones dignas de vida en las ciudades brasileñas.

Dicho movimiento actuaba en dos vertientes, la del territorio físico y político de las ciudades y la de la proposición de normas jurídicas especiales, y aunque en diversos momentos enfatizara el aspecto legislativo de sus propuestas, condujo ambos frentes de actuación de manera complementaria.

Sembrado de debates y embates, el ideario de la reforma urbana tomó cuerpo conceptual y adquirió mayor consistencia política en el ámbito de la Asamblea Nacional Constituyente, elegida en 1986, cuyo reglamento no sólo preveía la realización de audiencias públicas, sino que también admitía la presentación de propuestas de iniciativa popular. Por esa vía, la de las llamadas enmiendas populares, el tema de la política urbana se incorporó al proceso constituyente con una mayor expresión social, lo cual le proporcionó un mayor reconocimiento político.

Fruto de la Constitución promulgada en 1988, el Estatuto de la Ciudad, aprobado 13 años después, trajo consigo la aplicabilidad de las normas constitucionales, especialmente para los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana. Fue un largo camino. El propósito de este artículo es registrar esa trayectoria.



Aspectos históricos

La institucionalización de la cuestión urbana en el ámbito federal¹ encuentra sus más remotas referencias en el año 1953, con ocasión del III Congreso Brasileño de Arquitectos, celebrado en Belo Horizonte (estado de Minas Gerais). El documento final del evento propuso la redacción de una ley para crear un ministerio especializado en vivienda y urbanismo en el gobierno central (Serran, 1976, p. 28-29). Al año siguiente, el IV Congreso, realizado del 17 al 24 de enero en São Paulo, reiteró esa reivindicación.

En 1959, la sección de Rio de Janeiro del Instituto de Arquitectos de Brasil (IAB) publicó una propuesta de proyecto de ley, denominada Ley de la Casa Propia. Esa propuesta legislativa, que fue remitida a los candidatos a la presidencia de la República en las elecciones de 1960, Adhemar de Barros, Henrique Lott y Jânio Quadros, proponía la constitución de «sociedades comerciales destinadas a financiar la adquisición de casa propia», la vinculación entre el reajuste de las cuotas y el aumento del salario, la recuperación del inmueble (mediante indemnización) en caso de impago por parte del comprador, así como la creación de un Consejo Nacional de Vivienda. Esta última sugerencia fue implementada en 1962, durante el gobierno de João Goulart, que asumió el poder tras la renuncia de Jânio Quadros.

1. Brasil es una República federativa, compuesta por la «unión indisoluble» de los estados y municipios y del Distrito Federal (Constitución de Brasil, art. 1.º, caput)

En 1963, el Seminario de Vivienda y Reforma Urbana, realizado en el Hotel Quitandinha de Petrópolis (estado de Rio de Janeiro), conocido como «Seminario del Quitandinha», en el que participaron «tanto políticos (como el diputado Rubens Paiva, posteriormente asesinado durante el régimen militar) como técnicos e intelectuales» (Souza, 2002, p. 156-157), dio lugar a un documento que, aunque tuviera un marcado énfasis en la lucha por la vivienda, defendía ya preceptos de mayor justicia social en el territorio de las ciudades. Sus conclusiones no sólo contenían la recomendación de que el Poder Ejecutivo remitiera al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre la política de vivienda y urbana, sino que también, y especialmente, exponían principios y fundamentos que décadas después serían incorporados al orden jurídico.

Veamos algunos ejemplos (entre los muchos existentes) del carácter pionero y de la actualidad de ese documento:



1. «El problema habitacional en América Latina (...) es el resultado de condiciones de subdesarrollo provocadas por diversos factores, hasta por procesos de expoliación (...);»
2. «La situación habitacional de Brasil [se caracteriza] por la desproporción cada vez mayor en los centros urbanos entre el salario o los ingresos familiares y el precio de alquiler o de adquisición de la vivienda, [dado que] el significativo número de viviendas construidas se ha destinado casi exclusivamente a las clases económicamente más favorecidas»;»
3. «Es grande y cada vez mayor, tanto en números absolutos como relativos (...), la cantidad de población que vive en infraviviendas en los mayores centros urbanos del país»;»
4. «Contribuye a agravar el déficit habitacional (...) la demostrada incapacidad de que la iniciativa privada obtenga los recursos e inversiones necesarios para el aumento de la oferta de viviendas de interés social (...);»
5. «La ausencia de una política habitacional sistemática (...) viene provocando efectos maléficos en el desarrollo global del país, con un descenso del rendimiento económico-social de dicho desarrollo»;»
6. Entre «los derechos fundamentales del hombre de la familia se incluye el de la vivienda» y su cumplimiento exige «límites para el derecho de propiedad y uso del suelo» y se materializa «en una reforma urbana, considerada como el conjunto de medidas estatales para alcanzar la justa utilización del suelo urbano, la ordenación y el equipamiento de las aglomeraciones urbanas y el suministro de vivienda digna a todas las familias»;»
7. «Es de suma importancia para la política habitacional formar una conciencia popular sobre el problema y que el pueblo participe en los programas de desarrollo de las comunidades»;»
8. «Es imprescindible adoptar medidas que restrinjan la especulación inmobiliaria, que es siempre antisocial, controlando la inversión privada en este sector»;»
9. «Para hacer efectiva la reforma urbana resulta imprescindible modificar el párrafo 16 del art. 141 de la Constitución Federal, para permitir la expropiación sin exigencia de pago a la vista, al contado» (Serran, op. cit., p. 55-58).

Por lo tanto, en ese texto histórico estaban los principios fundamentales que más tarde, y con mayor énfasis sobre sus aspectos sociales, serían defendidos por el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) en la Asamblea Nacional Constituyente. A comienzos de 1963, con base en esas propuestas² y en el auge de la campaña popular por las reformas de base, como se llamaban entonces, el gobierno de João Goulart remite su mensaje anual al Congreso Nacional, en el que aborda la cuestión de la vivienda en Brasil en los siguientes términos:



«No ignoramos que sólo el desarrollo del país, con el aumento de la riqueza nacional, podrá elevar el nivel de vida de la población, proporcionándole adecuadas condiciones de residencia. Pero tampoco ignoramos que la falta de una legislación reguladora ha permitido que la industria de la construcción se transforme en la presa favorita de los especuladores, impidiendo el acceso a la vivienda propia de las clases más pobres de nuestra población».

Abortado por el golpe militar del 31 de marzo de 1964, el proyecto no llegó a ser presentado ante el Congreso Nacional.

Aunque la cuestión urbana ya era importante en aquel ambiente político y el Seminario del Quitandinha verdaderamente influyó en las decisiones políticas, «la repercusión de dicho encuentro no fue comparable a la visibilidad que le otorgó a la movilización que en aquella misma época agitaba el Brasil rural, en la estela de la organización de las ligas campesinas, que clamaban por una reforma agraria» (Souza, 2002, p. 157).

Quizás fuera por esa razón, tras haberse frustrado las precursoras iniciativas de legislación urbana del Gobierno de Goulart, por lo que los gobiernos militares aprobaron enseguida una ley para tratar de la cuestión agrario-rural, el Estatuto de la Tierra, mientras que en lo referente a la problemática urbana, hicieron recular el debate, circunscribiéndolo a la política habitacional, mediante la creación en 1964 del Banco Nacional de Vivienda (BNH)³. La idea de una legislación que se centrara ampliamente en las ciudades no volvería al debate político hasta finales de la década de 1970.

A medida que los problemas urbanos se agravaban, aumentaban las críticas a la actuación del BNH, muy centrado en el enfoque económico de la construcción de viviendas. A comienzos de la década de 1970, el BNH extendió su actuación a los programas de saneamiento y el Gobierno federal instituyó las primeras regiones metropolitanas, como tentativa de tratar las cuestiones que sobrepasaban la jurisdicción municipal, y creó la Comisión Nacional de Política Urbana y Regiones Metropolitanas (CNPU).

2. Según Jorge Wilhelm (1965, p. 161).

3. Creado en 1964 por el gobierno militar que había tomado el poder, el BNH se destinaba a financiar programas habitacionales. Respecto a la vivienda popular, apoyaba el «desalojo» de las favelas y la transferencia de sus habitantes a «conjuntos habitacionales». No obstante, la mayor parte de los recursos aportados se dirigió a acciones inmobiliarias dirigidas a la demanda habitacional de la clase media. El sistema instituido en 1964 incluía, junto al BNH, en el Servicio Federal de Vivienda y Urbanismo (SERFHAU), cuyo objetivo era orientar la elaboración de los planes directores municipales. El SERFHAU desapareció en 1974 y el BNH en 1986.

No obstante, todavía no existía ninguna propuesta legislativa con el objetivo de fomentar la adopción de políticas que promovieran el acceso de los más pobres a los servicios y equipamientos urbanos. Durante el régimen militar, la primera tentativa en ese sentido ocurrió en el ámbito de la CNPU, tras su transformación en Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), en el que en 1976 se elaboró un anteproyecto de ley de desarrollo urbano basado en la constatación de que «las administraciones locales no disponían de un instrumental urbanístico para enfrentar la especulación inmobiliaria y promover la distribución de los servicios públicos urbanos» (Grazia, 2003, p. 57).

La noticia de que se estaba elaborando ese anteproyecto se filtró a la prensa, lo cual «suscitó titulares alarmistas en algunos periódicos y semanarios de la época, uno de los cuales alertaba a los lectores sobre el hecho de que el gobierno militar pretendía “socializar el suelo urbano”» (Ribeiro y Cardoso, 2003, p. 12). El gobierno dio marcha atrás.

Sin embargo, las reivindicaciones sociales crecían. La campaña electoral de 1981, en la que sería la primera elección directa de gobernadores tras el golpe de Estado de 1964, incluyó la cuestión urbana en la agenda política nacional. En 1982, la 20.ª Asamblea General de la Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil (CNBB) aprobó un documento, titulado «Suelo Urbano y Acción Pastoral», en que critica la formación de reservas de tierra urbana con fines especulativos y, entre otras acciones públicas, la política de desalojo de favelas. Dicho texto proponía, por ejemplo, la regularización de las tierras de asentamientos informales, la lucha contra el suelo urbano inactivo y la supeditación de la propiedad urbana a su función social (CNBB, 1982).

Un mes después, el Gobierno del general João Figueiredo, cuyo ministro del Interior (responsable de la cuestión urbana) era el coronel Mário Andreazza, movido por el riesgo «de que la cuestión urbana pudiera animar a las clases populares en torno a líderes de la oposición al régimen autoritario» (Ribeiro y Cardoso, op. cit., p. 13), envió finalmente al Congreso Nacional el proyecto elaborado en el CNDU. Aunque fuera una versión más blanda, en la que se habían excluido ciertos instrumentos, como la «concesión de la tenencia de la tierra a los habitantes urbanos que estuvieran en condiciones ilegales de ocupación» (Grazia, 2002, p. 21), la propuesta conservaba la esencia⁴ del anteproyecto de 1976.



4. Según Adauto Cardoso (apud Grazia, 2002, p. 20), se había publicado una versión anterior del proyecto «sin permiso gubernamental» en el diario *O Estado de S. Paulo*, de 27/01/1982, lo cual habría brindado una ocasión para que surgieran reacciones ante esa posibilidad de regularización de la tierra. Es interesante señalar que esa misma polémica resurgió en la Asamblea Nacional Constituyente y, casi dos décadas después, con ocasión de la sanción del Estatuto de la Ciudad.



El proyecto de la Ley de Desarrollo Urbano (LDU), n.º 775/83, tenía como objetivo «la mejora de la calidad de vida en las ciudades», a través de directrices e instrumentos como los siguientes:

1. la recuperación de las inversiones de los poderes públicos para lograr una valorización inmobiliaria;
2. la posibilidad de que los poderes públicos realicen expropiaciones de inmuebles urbanos para la renovación urbana o para combatir las reservas de suelo inactivo;
3. el derecho preferente de compra;
4. la tasación de la renta inmobiliaria resultante de factores vinculados a la localización del inmueble;
5. el derecho de superficie;
6. el control del uso y ocupación del suelo;
7. la compatibilización de la urbanización con los equipamientos disponibles;
8. La limitación del derecho de propiedad (impuesto progresivo y edificación obligatoria);
9. la regularización de las tierras de las áreas ocupadas por población de bajos ingresos;
10. el reconocimiento jurídico de la representación ejercida por las asociaciones de vecinos;
11. el estímulo a la participación individual y comunitaria;
12. el derecho de participación de la comunidad en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;
13. la legitimación del ministerio público para proponer acciones en defensa del ordenamiento urbanístico.

Muchos de sus instrumentos figuraban en la enmienda popular de la reforma urbana⁵, que se presentaría cuatro años después a la Asamblea Nacional Constituyente, en 1986. Es importante lembrar que todavía estaba en vigor la Constitución del régimen militar, de 1967/69, que además de caracterizarse por el perfil autoritario del régimen, ignoraba la naturaleza ya predominantemente urbana de Brasil. En realidad, la proposición legislativa se basaba tan sólo en el frágil abrigo constitucional proporcionado por el por aquel entonces todavía impreciso principio de la función social de la propiedad.

No obstante, la presentación del proyecto supuso una indiscutible audacia. La reacción de los sectores conservadores de la sociedad fue inmediata. El empresariado urbano más atrasado volvía a tachar el proyecto de «comunista», como de hecho solía suceder entonces con las iniciativas de índole democrática. La revista *Visão*, de São Paulo, portavoz del empresariado conservador, que apoyaba al gobierno, llegó a tratar el asunto en un artículo de portada. Acusaba al proyecto de acabar con el derecho de propiedad en Brasil. El proyecto de ley 775/83 nunca fue sometido a votación en el Congreso Nacional.



5. Al examinar comparativamente el proyecto de ley 775/83 (LDU) y la Enmienda Popular de la Reforma Urbana, Adauto Lúcio Cardoso (2003, p. 31) afirma, pese a la diferencia entre el énfasis de la LDU en la planificación urbana y el de la enmienda en la participación popular, que «la enmienda popular se movía en el campo de discusiones y según una manera de pensar la cuestión urbana que fue establecida por la LDU».


El proceso constituyente y la Enmienda Popular de la Reforma Urbana


La democratización del país, en 1985, supuso la oportunidad para convocar una Asamblea Nacional Constituyente, que se formó en 1986. Su proceso de funcionamiento «fue osado e innovador, sin paralelo en la historia constitucional brasileña y bastante raro incluso en el derecho comparado» (Coelho y Oliveira, 1989, p. 20).

Desde el inicio de los trabajos, hubo amplias posibilidades de participación popular en todo el proceso. La Subcomisión de la Cuestión Urbana y Transporte celebró por sí sola 12 audiencias públicas (Araújo, 2009, p. 377). No obstante, la más relevante de las diversas formas de participación democrática en el proceso constituyente fueron las «enmiendas populares».

A partir del primer proyecto, sistematizado el 15 de julio de 1987, fueron admitidas, junto con las formuladas por los propios constituyentes, las enmiendas de iniciativa de los ciudadanos, siempre y cuando contaran con la firma de 30.000 electores y estuvieran patrocinadas por un mínimo de tres asociaciones representativas. En total, fueron presentadas 122 enmiendas populares, que sumaron más de 12 millones de firmas. No obstante, sólo 83 cumplieron las exigencias reglamentarias y fueron oficialmente aceptadas. Entre ellas se encontraba la Enmienda Popular de la Reforma Urbana.

Dicha enmienda, registrada oficialmente como Enmienda Popular n.º 63, de 1987, obtuvo 131.000 firmas, la primera de las cuales fue de Nazaré Fonseca dos Santos, y estuvo bajo la responsabilidad formal de la Federación Nacional de Ingenieros, de la Federación Nacional de Arquitectos y del Instituto de Arquitectos de Brasil, aunque también fue organizada por la Coordinación Nacional del Suelo Urbano, de la Coordinadora de los Mutuarios del BHN y del Movimiento en Defensa de los Habitantes de las Favelas, «además de 48 asociaciones locales o regionales» (Maricato, 1988). Constaba de 23 artículos y pretendía, en resumen, consignar en la Constitución:

- 
1. el derecho universal a condiciones dignas de vida urbana y a la gestión democrática de las ciudades;
 2. la posibilidad de que los poderes públicos expropien inmuebles urbanos por interés social, mediante pago en títulos de deuda pública, con excepción de la casa propia, cuya indemnización debería ser plena, previa y en dinero.
 3. la captura de plusvalías inmobiliarias derivadas de inversiones públicas;
 4. la iniciativa y el veto popular de leyes;
 5. la posibilidad, en caso de ausencia de una ley federal reguladora, de la aplicación directa de la norma constitucional mediante decisión judicial;
 6. la responsabilización penal y civil de la autoridad que incumpliera los preceptos constitucionales;
 7. la prevalencia de los «derechos urbanos» mediante instrumentos tales como: impuesto progresivo, impuesto sobre la valorización inmobiliaria, derecho de preferencia, expropiación, discriminación de tierras públicas, declaración de bien de interés público, régimen especial de protección urbanística y ambiental, concesión de derecho real de uso y parcelación y edificación obligatorias;
 8. la separación entre el derecho de propiedad y el derecho de construir;
 9. la usucapión especial para fines de vivienda de terrenos públicos o privados;

- 
10. el derecho a la vivienda con base en políticas públicas que garantizaran: regularización de la tierra y urbanización, programas habitacionales para adquisición o alquiler, fijación de un límite máximo para el valor inicial de los alquileres, asesoría técnica y aplicación de recursos presupuestarios a fondo perdido, con control por parte de la sociedad;
 11. una periodicidad mínima de 12 meses y el control estatal de los índices aplicados al reajuste de alquileres;
 12. el monopolio estatal para la prestación de servicios públicos, con la prohibición de subvenciones a servicios concedidos a la iniciativa privada;
 13. la creación de un fondo de transportes públicos para subvencionar el límite de las tarifas al equivalente al 6 % del salario mínimo mensual;
 14. la participación popular en la elaboración e implementación del «plan de uso y ocupación del suelo», además de su aprobación por el Poder Legislativo.

Como era de esperar, la Enmienda Popular de la Reforma Urbana suscitó reacciones. En un artículo publicado en el diario *Folha de São Paulo* el 20/08/1987, un día después de la presentación de la enmienda, el diputado constituyente Luiz Roberto Ponte (del partido PMDB de Rio Grande do Sul), también presidente de la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC), la criticó firmemente al considerar que la tierra, foco de las preocupaciones de la reforma urbana, no era un problema importante, alegando que representaba sólo un 5 % «de los recursos necesarios para construir una vivienda digna».

La arquitecta Ermínia Maricato, profesora de la Universidad de São Paulo (USP) y por aquel entonces directora del Sindicato de Arquitectos de aquel estado, que defendió la Enmienda ante el plenario de la Asamblea Nacional Constituyente, se encargó de refutar tales afirmaciones en un artículo publicado en el mismo diario. Recordó que el costo relativamente bajo del suelo en la producción de la vivienda se daba en «conjuntos habitacionales situados prácticamente “fuera” de las ciudades» y que la «retención especulativa de la tierra contribuye a esa situación».

La transición de ese debate se presta a ejemplificar el ambiente conflictivo en que se examinó la propuesta de la reforma urbana, que dio como resultado el siguiente texto constitucional:





«Art. 182. La política de desarrollo urbano, ejecutada por el Poder Público municipal, conforme las directrices generales fijadas en la ley, tiene el objetivo de ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes.

§ 1.º - El plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para ciudades de más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.

§ 2.º - La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plan director.

§ 3.º - Las expropiaciones de inmuebles urbanos se realizarán mediante una previa y justa indemnización en dinero.

§ 4.º - Se faculta al Poder Público municipal, mediante una ley específica para el área incluida en el plan director, a exigir en los términos de la ley federal al propietario del suelo urbano no edificado, infrautilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, so pena, sucesivamente, de:

I - parcelación o edificación obligatorias;

II - impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo;

III - expropiación con pago mediante títulos de deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta 10 años, en parcelas anuales, iguales y sucesivas, garantizados el valor real de la indemnización y los intereses legales.

Art. 183. Quien posea como propia un área urbana de hasta 250 metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y la use como vivienda propia o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

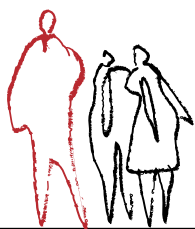
§ 1.º - El título de dominio y la concesión de uso serán conferidos al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2.º - Ese derecho no será reconocido a la misma persona más de una vez.

§ 3.º - Los inmuebles públicos no serán adquiridos por usucapión».

Al final del proceso constituyente, la enmienda popular de la reforma urbana resultó parcialmente aprobada, algo que parece haber desagradado parcialmente a ambas partes del debate. Por una parte, el MNRU se mostraba insatisfecho porque la función social de la propiedad, directriz fundamental de la enmienda, había sido sometida a una ley federal que fijase las directrices de la política urbana y, además, a un plan director municipal. Por otra parte, la Federación de las Industrias del Estado de São Paulo (FIESP) hacía pública su disconformidad con la usucapión urbana (Maricato, 1988).

Tras la promulgación de la Constitución, fruto del «acuerdo posible», la mayor parte de los aspectos legislativos del ideario de la reforma urbana pasarán a depender de una ley federal. Empezaba a nacer el Estatuto de la Ciudad.



El Estatuto de la Ciudad

Proyecto inicial y primeras reacciones

A pesar de sus antecedentes y de la naturaleza de su contenido, el proyecto de ley que acabó transformándose en el Estatuto de la Ciudad no fue impulsado por un parlamentario que fuera arquitecto, urbanista, abogado, geógrafo, sociólogo, economista, asistente social, o que hubiera sido líder de movimientos populares en favor de la vivienda, ni mucho menos que por el empresario o que tuviera vínculos con el capital inmobiliario. El autor del proyecto fue el senador Pompeu de Sousa, periodista y profesor nacido en 1916 y fallecido en 1991, por lo que no pudo presenciar la aprobación de su proyecto, ya bastante modificado, en 2001.

El proyecto fue presentado el día 28 de junio de 1989 y recibió la denominación oficial de «Proyecto de Ley del Senado (PLS) n.º 181, de 1989 (Estatuto de la Ciudad)». Con el dictamen favorable del relator, el senador Dirceu Carneiro (PSDB-SC), fue aprobado en el Senado exactamente un año después y remitido a la Cámara de los Diputados, donde permanecería durante 11 años y sería reformulado.

En la Cámara, denominado PL 5.788/90, dicho proyecto, por haber sido votado, pasó a funcionar como una especie de «locomotora», a la que se fueron anexando 17 «vagones», propuestas (de menor o mayor cobertura) sobre el mismo tema, con origen en la propia Cámara de los Diputados. Los autores de esos proyectos, con las respectivas fechas de presentación, son los diputados Raul Ferraz (1989), Uldorico Pinto (1989), José Luiz Maia (1989), Lurdinha Savignon (uno en 1989 y otro, como coautor, en 1990), Ricardo Izar (uno en 1989 y otro en 1991), Antônio Brito (1989), Paulo Ramos (1989), Mário Assad (1989), Eduardo Jorge (1990, como coautor), José Carlos Coutinho (1991), Magalhães Teixeira (1991), Benedita da Silva (1993), Nilmário Miranda (1996), Augusto Carvalho (1997), Carlos Nelson (1997) y Fernando Lopes (1997).

De entre todos ellos, hay que destacar el del diputado (del partido PMDB del estado de Bahía), que, en realidad, «retomó la enmienda presentada por el diputado al PL 775/83 con sus adaptaciones al Constitución de 1988» (Motta, 1998, p. 211); los de Lurdinha Savignon (PT del estado de Espírito Santo) y Eduardo Jorge (PT del estado de São Paulo), elaborados con la participación del MNRU; y el del diputado Nilmário Miranda (PT del estado de Minas Gerais). Este último reflejó el esfuerzo de consenso que se realizó en 1993 en un grupo de trabajo formado por representantes indicados por el diputado Luiz Roberto Ponte, vinculado al empresariado, y por el propio Nilmário Miranda, vinculado al movimiento de la reforma urbana.

En la justificación de su proyecto, Pompeu de Sousa afirmaba que pretendía contener la «indebida y artificial valorización inmobiliaria, que dificulta el acceso de los menos pudientes a terrenos para vivienda y que grava doblemente al poder público, que se ve forzado a intervenir en áreas cuya valorización resulta, la mayoría de las veces, de inversiones públicas, costeadas por todos en beneficio de unos pocos».



Ciertos textos producidos por la Sociedad Brasileña de Defensa de la Tradición, la Familia y la Propiedad (TFP)⁶ dan la medida de la valoración que los propietarios inmobiliarios vinculados a esa institución emitían sobre el proyecto, al considerar que el Estatuto de la Ciudad invertía «contra dos principios del orden natural, consagrados por la doctrina social de la Iglesia y arraigados en la sociedad brasileña: el de la propiedad privada y el de la libre iniciativa» (TFP, 2004, p. 5).

Las definiciones del proyecto respecto a la función social de la propiedad y el abuso del derecho sufrieron restricciones radicales de diversos sectores del empresariado urbano. «El sector empresarial ni siquiera aceptó iniciar un debate sobre ellas» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 7).

En el sector empresarial había también oposición a la propuesta de usucapión colectiva. Para Vicente Amadei, asesor del Sindicato de Empresas de Compra, Venta, Alquiler y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales de São Paulo (SECOVI/SP)⁷, que representó la posición del empresariado urbano en muchos momentos del debate legislativo, se trataba de «un incentivo para la invasión» (DM, 1992, p. 34).

El Estatuto de la Ciudad fue igualmente repudiado por los empresarios de la construcción y del mercado inmobiliario, que participaron en el 56.º Encuentro Nacional de la Industria de la Construcción Civil, celebrado en Fortaleza en 1992. En el informe final de dicho encuentro, la Cámara Brasileña de la Industria de la Construcción (CBIC) consideraba que «el proyecto enmascara actos de autoritarismo estatal, por ejemplo, al interferir en la adquisición de inmuebles urbanos, que son objeto de compra y venta entre particulares» (DM, 1992, p. 34).

Como se percibe, aunque fueran distintas y hasta potencialmente opuestas, las diversas fracciones del capital inmobiliario urbano (propietarios de tierras, constructores y promotores) parecían actuar al unísono en el rechazo del proyecto del Estatuto de la Ciudad.

Por el contrario, en el ámbito del movimiento por la reforma urbana, el proyecto gozó de una muy buena acogida. Desde la promulgación de la Constitución de 1988, ese movimiento pasó a luchar por la redacción de la ley federal requerida en el capítulo de la política urbana, como medio para hacer eficaces sus dispositivos. Para el MNRU, según el jurista Nelson Saule Jr., «desde comienzos de la década de 1990, el proyecto de ley federal de desarrollo urbano denominado 'Estatuto de la Ciudad' [fue considerado] el marco de referencia para la institución de la ley que regula el capítulo de la política urbana de la Constitución brasileña» (Saule Jr., 2003, p. 1).

Las posiciones estaban claras. Por un lado, el conjunto de entidades y movimientos que habían construido el ideario de la reforma urbana apoyaba el Estatuto de la Ciudad y exigía su aprobación en el Congreso nacional. Por otra parte, las entidades representativas del empresariado urbano, a las que se les sumaron las instituciones de defensa de la propiedad privada como causa política, se oponían al proyecto de ley. La lucha parlamentaria estaba lanzada.



6. Organización social de perfil ultraconservador, dedicada a la defensa incondicional del derecho de propiedad.

7. Institución empresarial, representativa del sector inmobiliario de la mayor ciudad de Brasil.

Tramitación legislativa: del conflicto a la unanimidad

En 1991, cuando el Estatuto de la Ciudad estaba a punto de ser votado en la primera Comisión a la que había sido distribuido, la de Constitución y Justicia y de Redacción (CCJR), hubo una alteración en el reglamento interno de la Cámara de los Diputados que modificó los criterios de distribución de los proyectos. En lugar de examinar previamente las propuestas, la CCJR pasó a pronunciarse al final, tras la deliberación de las denominadas comisiones de mérito. Entonces, el proyecto fue redistribuido hacia la Comisión de Tráfico y Transportes, Desarrollo Urbano e Interior (posteriormente se eliminó de la expresión «tráfico y transportes»), identificada como CDUI. En 1992, el relator del proyecto en esta comisión, el diputado Nilmário Miranda (del PT del estado de Minas Gerais) promovió audiencias públicas sobre el Estatuto de la Ciudad y atendió «a una petición del Poder Ejecutivo, que solicitó un plazo mayor que el reglamentario para la presentación de sus enmiendas» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 1 y 2). De manera paralela, otras dos comisiones, la de Economía, Industria y Comercio (CEIC) y la de Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías (CDCMAM) solicitaron audiencias sobre el proyecto. En razón del reglamento de la Cámara, la tramitación fue nuevamente invertida, pues la comisión más directamente relacionada con esa materia, en este caso la CDUI, debía ser la última a manifestarse sobre el mérito.

Estábamos ya en 1993 y entonces el proyecto fue remitido a la CEIC, donde se nombró relator al diputado Luís Roberto Ponte (del PMDB de Rio Grande do Sul), cuya actuación en la Constituyente fue transcrita como sigue por el Instituto de Estudios Socioeconómicos (INESC):



«Este parlamentario es uno de los mejores ejemplos de cómo ser coherente y reaccionario. (...) Empresario de prestigio y liderazgo a nivel nacional, supo como pocos usar su mandato en defensa de las causas que defiende. Situado absolutamente contra todas las banderas del movimiento sindical, supo comportarse como representante de la clase empresarial con brillo y determinación. Sin duda, fue una revelación en los trabajos de la Constituyente y otro nombre con el que puede contar la derecha» (Coelho y Oliveira, 1989, p. 379).

Ese vaticinio no tardó en confirmarse. Desde el inicio, por la demora del proceso. El diputado simplemente no presentaba su trabajo a la Comisión. «Ante la morosidad en la presentación del dictamen y la posición manifiestamente contraria del relator respecto a parte del contenido del Estatuto de la Ciudad» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 2), el diputado Nilmário Miranda propuso al diputado Ponte la formación de un grupo de trabajo integrado por representantes de entidades y especialistas en la materia indicados por ambos. La propuesta fue aceptada.

El grupo lo formaron representantes de entidades populares, profesionales y empresariales de la sociedad civil, técnicos del Gobierno federal y asesores legislativos. El objetivo era promover un acuerdo que resultara en un proyecto de enmienda, que fuera aprobado por todas las corrientes de opinión. Sin embargo, «a pesar de todo el trabajo realizado por el grupo y del resultado consensual que se alcanzó, el relator, el diputado Luís Roberto Ponte, no cumplió el compromiso adquirido, a saber, incorporar a su dictamen la enmienda producida⁸ y someter a votación el Estatuto de la Ciudad» (Araújo y Ribeiro, op. cit., p. 2).

Fuera del Congreso Nacional, la sociedad también actuaba en polos igualmente enfrentados. El MNRU presionada mediante «notas públicas (...), con el objetivo de que se retomara la tramitación del proyecto» (Grazia, 2003, p. 60), mientras que el empresariado actuaba en sentido contrario, al igual que lo hacía la TFP, especialmente a partir de julio de 1992. «La TFP se echó a la calle para recoger firmas para un documento que solicitara a los parlamentarios que no aprobaran ese proyecto [antes de un plebiscito]. (...) Tras esa campaña, el proyecto de Estatuto de la Ciudad desapareció de la agenda» (TFP, 2004, p. 11 y 12).

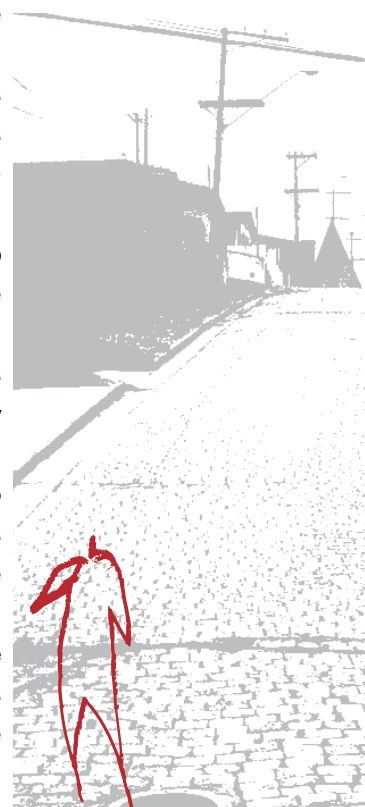
En la comisión, los parlamentarios hacían su parte. Los que estaban ligados al movimiento de la reforma urbana insistían en que el Estatuto de la Ciudad tenía que ser votado y aprobado, aunque se hiciera alguna que otra alteración. Otros, simpatizantes de las causas del empresariado, presentaron enmiendas para cambiar la propia naturaleza del proyecto. Fueron presentadas nada menos que 114 enmiendas, la mayoría de carácter conservador.

Esa auténtica muralla de reacciones no empezó a ceder hasta 1996, cuando el diputado Luís Roberto Ponte presentó por fin su dictamen. Son diversas las causas que lograron vencer su inercia. Por una parte, un factor que parece que tuvo una gran influencia en la actitud del diputado fue una tentativa de acuerdo coordinada por la Secretaría de Política Urbana (SEPURB) del Ministerio de Planificación. Por otro lado, las entidades vinculadas al movimiento por la reforma urbana habían tomado la iniciativa de buscar un proceso de negociación con los diputados contrarios a la aprobación y con el propio relator, porque consideraban que el proyecto «tenía que salir de dicha comisión, donde estaban concentrados los intereses contrarios» (Grazia, 2003, p. 60). Para ello, el MNRU «tuvo que abdicar de algunas de sus propuestas (...) con la esperanza de que la materia perdida se recuperaría en las demás comisiones. (...) Una apuesta arriesgada, pero victoriosa», según Grazia de Grazia (op. cit., p. 61).

El hecho es que el dictamen del relator le quitó al proyecto original su enfoque conceptual y lo orientó más pragmáticamente para la instrumentalización de los municipios, a pesar de que en ese aspecto se mantuvieran todos los instrumentos originales, a la vez que se añadieron otros, como la transferencia del derecho de construir, la concesión onerosa del derecho de construir y las operaciones urbanas consorciadas, dispositivos que defendió el movimiento de la reforma urbana en muchos momentos y que ya estaban en aplicación en algunas ciudades.

De esa experimentación municipal se obtuvieron muchos beneficios empresariales. El propio dictamen del relator confirma esa evidencia al declarar respecto del citado añadido, que «los instrumentos pueden ser beneficiosos para las actividades inmobiliarias urbanas, al innovar en las formas posibles de colaboración entre los poderes públicos y las empresas privadas» (CD, s/d, p. 377).

Para sorpresa de muchos, el proyecto fue aprobado sin disputas, acaso porque las intenciones de los dos bloques de opinión estaban tácticamente disimuladas —el MNRU al ceder en sus propuestas intentando recuperar las pérdidas en las fases siguientes y el empresariado por conseguir gradualmente incorporar instrumentos «beneficiosos para las actividades inmobiliarias»—.



Cuando por fin el 29 de octubre de 1997 se celebró la votación en la CEIC, la primera que se realizaba en la Cámara de los Diputados, «para asombro de todos los presentes, no se formuló ni siquiera una objeción al informe presentado. Todas las manifestaciones fueron favorables al dictamen, que fue aprobado por unanimidad. Tras un largo período de tiempo de obstrucción, que parecía delatar fuertes resistencias al contenido de la proposición de ley, se asistió a una votación por consenso, sin ninguna reserva» (Araújo y Ribeiro, 2000, p. 3).

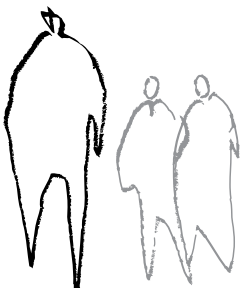
Aprobado en la CEIC, el proyecto fue a continuación a la Comisión de Defensa del Consumidor, Medio Ambiente y Minorías (CDCMAM), donde recibió contribuciones relativas a la política ambiental, especialmente en lo referente a la inclusión del Estudio de Impacto de Vecindad (EIV), iniciativa del diputado Fábio Feldmann (del partido PSDB del estado de São Paulo).

A finales de 1988, el proyecto llega a la principal comisión de mérito, la de Desarrollo Urbano e Interior (CDUI), presidida por el diputado Inácio Arruda (PCdoB de Ceará), muy ligado a los movimientos sociales urbanos.

El presidente de las comisiones es el encargado de indicar a los relatores de los proyectos. El diputado Inácio Arruda se nombró a sí mismo para la realizar el informe del Estatuto de la Ciudad y empezó a poner en práctica un extenso y amplio calendario de recogida de sugerencias, consultas, audiencias públicas, debates y seminarios, que culminó con la realización de la I Conferencia de las Ciudades, estratégicamente programada para comenzar un día después de la votación del proyecto en la Comisión, que se hizo el día 1 de diciembre de 1999.

En la fase de debates que precedió a la votación, se acataron e incorporaron al texto sometido a votación muchas sugerencias, casi todas ellas tendientes a acercar el proyecto al contenido de la enmienda de la reforma urbana. Se tomaron en cuenta las propuestas del Foro Nacional de la Reforma Urbana, como su propuesta (FNRU, 1999) de incluir instrumentos de regularización de la tierra, como las ZEIS y la concesión especial de uso para fines de vivienda, un plan de atención para la población afectada por operaciones consorciadas, un capítulo sobre la gestión democrática de la ciudad, procesos participativos de elaboración presupuestaria, así como la fijación de penalidades para alcaldes en cuyos municipios no se elaborara el plan director. No obstante, no se atendió su petición de suprimir el artículo que autorizaba la emisión de certificados de potencial constructivo en el ámbito de las operaciones urbanas.

En cambio, el Sindicato de Empresas de Compra, Venta, Alquiler y Administración de Inmuebles Residenciales y Comerciales de São Paulo (SECOVI/SP, 1999) presentó pocas sugerencias, aparentemente satisfecho con el texto que prevaleció hasta entonces. Además de escasas en número, sus propuestas llaman la atención por el contenido de algunas de ellas. Junto a la previsible defensa del mantenimiento de dispositivos como los que condicionaban la aplicación de las penalidades para luchar contra la inactividad del suelo a los casos en que hubiera «inactividad de infraestructura y demanda de utilización», una propuesta que, por cierto, no fue atendida, esa entidad empresarial propuso, curiosamente, la inclusión del «presupuesto



participativo» como instrumento de la política urbana, así como la exigencia de que la gestión de las operaciones urbanas fuera «obligatoriamente compartida con representantes de la sociedad civil», instrumentos de gestión democrática propios del ideario de la reforma urbana. En estos últimos aspectos, sí se aceptaron las sugerencias del SECOVI-SP.

El texto resultante de este proceso fue aprobado. Entonces, el Estatuto de la Ciudad fue finalmente remitido a la Comisión de Constitución y Justicia y de Redacción (CCJR), que debía manifestarse sobre la constitucionalidad del proyecto. En esa comisión, aunque el MNRU hubiera percibido «que los consensos no eran tan reales» (Grazia, 2003, p. 61), sólo se produjeron dos alteraciones. Una, para retirar los dispositivos referentes a regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, considerados inconstitucionales, por tratarse de una competencia de los estados. Otra, para atender reivindicaciones de sectores de la construcción y de parlamentarios vinculados a iglesias evangélicas, liderados por el diputado Obispo Rodrigues (del PL del estado de Rio de Janeiro), que resultó en la supresión de los dispositivos que determinaban, en los casos de estudio de impacto de vecindad, la «audiencia de la comunidad afectada» y la nulidad de las licencias expedidas sin el cumplimiento de ese requisito.

Desde el punto de vista del propio MNRU, las concesiones, que mantenían el contenido de la materia, dejando su aplicación a merced de la legislación municipal, eran aceptables, «pues se sabe que, según la relación de fuerzas políticas existentes en cada municipio, las directrices fijadas en la ley federal serían o no absorbidas» (Grazia, op. cit., p. 62).

No obstante, la deliberación de la CCJR consumió todo el año 2000. Nuevamente se necesitaron campañas públicas, notas y manifiestos del MNRU. Y a la Comisión se remitió incluso una petición de abogados y juristas en defensa de la constitucionalidad del proyecto. El día 29 de noviembre de 2000, se votó finalmente el dictamen favorable del diputado Inaldo Leitão (del PSDB del estado de Paraíba). Una vez más, hubo unanimidad en la aprobación. entonces, el proyecto debería volver al Senado para que se ratificaran las alteraciones promovidas en la Cámara.

Parecía que el consenso estaba consolidado. Sin embargo, todavía se produjo otro cambio por parte de la representación empresarial. Según la Constitución de 1988, los proyectos aprobados en las comisiones de la Cámara o del Senado, como el Estatuto de la Ciudad, no requieren ser sometidos al Plenario, excepto si hubiera un recurso en ese sentido suscrito por un mínimo de un décimo de los parlamentarios respectivos. Con base en ese dispositivo, un grupo de parlamentarios —bajo el liderazgo del diputado Márcio Fortes (del PSDB de Rio de Janeiro), con el diligente apoyo del diputado Paulo Octávio (PFL del Distrito Federal), ambos grandes empresarios del sector inmobiliario— presentó el Recurso n.º 113, de 12 de diciembre de 2000, en una tentativa de que el proyecto se sometiera al Plenario de la Cámara de los Diputados.



Pasaron a actuar en sentido contrario a la aprobación del recurso las entidades ligadas al MNRU, los partidos que en la época plantaban oposición al gobierno y, junto a ellos, parlamentarios vinculados al propio gobierno, como el diputado Ronaldo César Coelho⁹ (PSDB de Rio de Janeiro), presidente de la CCJR, cuya actuación fue considerada «importante» por el movimiento de la reforma urbana (Grazia, 2003, p. 62).

El 20 de febrero de 2001, el recurso fue derrotado y el Estatuto de la Ciudad vuelve al Senado federal, de donde había salido hacía casi 11 años. Con el parecer favorable del relator, el senador Mauro Miranda (PMDB de Goiás), el proyecto fue aprobado por unanimidad. Conservadores o progresistas, empresarios o trabajadores, más a la derecha o más a la izquierda del amplio espectro político-partidario, todos, sin excepción, apoyaron y elogiaron una proposición de ley que surgió con los defectos de ser «socialista y confiscatoria» (TFP, 2004, p. 6) o «una falta de respeto al derecho de los ciudadanos y al derecho a la propiedad» (DM, 1992, p. 34).

Dificultades para la sanción presidencial

Según Grazia de Grazia (2003, p. 63), «el período entre la aprobación en el Senado y la sanción fue de gran tensión. Se sabía que había cuestiones polémicas, que iban contra los intereses de sectores inmobiliarios y del Gobierno federal, pero que eran favorables a los sectores excluidos». Aunque así se lo pareciese al MNRU, llaman la atención algunas evidencias y opiniones de que el sector inmobiliario no estaba tan explícitamente en contra. Por ejemplo, Eduardo Graeff¹⁰, asesor especial de la Presidencia de la República, afirma que «en el proceso de sanción, la mayor dificultad fueron las objeciones de naturaleza jurídica en la Presidencia. Creo que el equipo tenía una visión jurídica conservadora» (Graeff, 2003, p. 1). Por otro lado, Graeff declara no recordar si hubo presiones procedentes del sector inmobiliario, contrarias a la sanción del proyecto: «El que tenía acceso al gobierno y podría presentar alguna objeción, pero no sé si lo hizo, era el diputado de Rio Grande do Sul Luís Roberto Ponte, ligado a la industria de la construcción (...). Aunque no tendría por qué hacerlo, pues para el sector de la construcción el proyecto no es malo» (Graeff, op. cit., p. 1).

De hecho, las representaciones del empresariado nunca solicitaron un veto integral, ni siquiera substancial, del Estatuto de la Ciudad. Hubo pequeñas objeciones, la principal de ellas relativa a la «concesión de uso especial para fines de vivienda», un instrumento destinado a garantizar la seguridad jurídica para fines de vivienda a los ocupantes de tierras públicas cuya tenencia, sin oposición del propietario, datara de un mínimo de cinco años. Como la Constitución de 1988 (art. 183, § 3.º), siguió la tradición de establecer la imposibilidad de adquirir inmuebles públicos por usucapión (o sea, de que la propiedad plena dejara de ser pública y se traspasara al particular), «se estaría ante una dificultad casi insuperable para la regularización de la tierra de los asentamientos en área pública, lo que implicaría que los ocupantes tendrían que resignarse con la situación de irregularidad» (Alfonsin, 2002, p. 163).



9. Empresario, antiguo banquero.

10. Sociólogo, colega de profissão, amigo e assessor do presidente Fernando Henrique Cardoso desde quando este era senador, Eduardo Graeff é filho do falecido professor Edgar Graeff, arquiteto e intelectual de relevo, vinculado às causas sociais e democráticas de resistência ao regime militar.

Al sancionar el proyecto y vetar ese dispositivo, el presidente de la República, Fernando Henrique Cardoso, afirmó que «en reconocimiento de la importancia y de la validez del instrumento de la concesión de uso especial para fines de vivienda, el Poder Ejecutivo someterá sin demora al Congreso Nacional un texto normativo que cubriera esa laguna».

La promesa fue cumplida mediante la medida provisoria n.º 2.220, de 4 de septiembre de 2001, que reguló la aplicación de la medida de la concesión de uso especial «de que trata el § 1.º del art. 183 de la Constitución», y creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, que sería transformado posteriormente, durante el Gobierno del presidente Luiz Inácio Lula da Silva, en el Consejo de las Ciudades. El día 10 julio de 2001, el Estatuto de la Ciudad se hizo ley.

Comentarios finales

La historia de esta trayectoria nos induce a cuestionar las razones que llevaron al empresariado urbano, que en un principio reaccionó drásticamente contra las propuestas de la reforma urbana, desde sus iniciativas más remotas, a aprobar y apoyar por unanimidad instrumentos legales que supuestamente iban contra sus intereses.

En gran medida, la circunstancia de la aprobación unánime del Estatuto de la Ciudad puede atribuirse a los efectos del largo período de tiempo, 12 años, que transcurrió entre la formulación y la aprobación de la nueva ley. En ese período, buena parte de los instrumentos incluidos en el Estatuto ya se estaban poniendo en práctica en los municipios, antes de la aprobación de la norma federal, con resultados considerados estimulantes por el capital inmobiliario, lo que constituye, sin duda, un importante factor de disminución del grado de restricciones que ese segmento económico le planteaba al proyecto.

Así, lo que en un determinado momento parecía una amenaza para el sector empresarial, pasó a percibirse y aprovecharse gradualmente como una oportunidad de mercado.

Por lo tanto, no es casualidad ni ha de causar extrañeza que el documento remitido por el SECOVI-SP (1999) a la Comisión de Desarrollo Urbano e Interior (CDUI) de la Cámara de los Diputados, con ocasión del debate allí promovido por el relator del proyecto que todavía estaba pendiente de votación, incluyera propuestas como la del «presupuesto participativo», respecto al cual el empresariado afirmaba que «ya no se admite, especialmente en asuntos referidos a la sociedad como un todo, la exclusión de la participación de los ciudadanos». Ese mismo documento defendía que las operaciones urbanas consorciadas fueran gestionadas de manera compartida «con representación de la sociedad civil», ya que esa participación «se hace absolutamente necesaria para garantizar el respeto adecuado del plan de operación urbana consorciada». Ambas propuestas, que por cierto coincidían con las propuestas del MNRU, fueron incorporadas al texto.



Al observar que «ese cambio de manos de las banderas democráticas es otra novedad que han traído los nuevos tiempos», Ermínia Maricato menciona como ejemplo un documento interno de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE), que congrega a los 30 países más ricos del mundo, en el que se afirma: «La participación, la democratización, la buena gestión pública y el respeto de los derechos humanos favorecen un desarrollo durable» (Maricato, 2000, p. 131-132).

Esa percepción del empresariado respecto a la problemática urbana, que pasó a ver el deterioro de las condiciones de vida de las grandes metrópolis como un factor de riesgo mercadológico, a pesar de que sea notoriamente distinta de la formulación crítica surgida en el ámbito del MNRU, ayuda a explicar el cambio de posiciones del «poder empresarial» en lo referente al contenido del Estatuto de la Ciudad y a la formación de consensos entre los dos campos. Para Raquel Rolnik (2003), «la situación urbana era muy mala, se degradó sobremanera (...). En São Paulo se percibe que los empresarios han tomado conciencia de que el modelo no ha funcionado y se observa una cierta apertura para pensar en modelos alternativos».

En ese ambiente, no resulta difícil comprender la convergencia de opiniones, aunque fundadas en análisis y propósitos diferentes, entre el empresariado y el MNRU. A pesar de sus graves problemas urbanísticos, que son a un tiempo causa y efecto de los problemas generales de las ciudades, éstas reúnen, como ningún otro tipo de agrupación humana, las condiciones culturales y materiales —medios y modos— capaces de propiciar una mejora del nivel de dignidad, de los principios éticos y de los niveles de cualificación que deben alcanzar las sociedades organizadas. Y una legislación adecuada puede ser, qué duda cabe, muy útil para alcanzar ese objetivo.



Referências bibliográficas

- ALFONSIN, Betânia. Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade pública [Concesión de uso especial para fines de vivienda: garantizar la función social de la propiedad pública]. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras [El Estatuto de la Ciudad y la reforma urbana: nuevas perspectivas para las ciudades brasileñas]. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.
- ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. Subcomisión de la Cuestión Urbana y Transporte. In: BACKES, Ana Luiza, AZEVEDO, Débora Bithiat de y ARAÚJO, José Cordeiro de (orgs.). *Audiências públicas na Assembléia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna [Audiencias públicas en la Asamblea Nacional Constituyente: la sociedad en la tribuna]*. Brasília: Câmara de los Diputados, Edições Câmara, 2009.
- ARAÚJO, Suely Mara V. G. de y RIBEIRO, Vera Lúcia Santos. PL 5.788/90 (Estatuto da Cidade): análise histórica e situação atual do debate [El Estatuto de la Ciudad: análisis histórico y situación actual del debate]. Texto presentado en el I Congreso Brasileño de Derecho Urbanístico. Belo Horizonte, mimeo, 2000.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* [El Estatuto de la Ciudad: ¿Quién ganó? ¿Quién perdió?]. Brasília: Senado Federal, Subsecretaría de Ediciones Técnicas, 2005.
- BRASIL. *Constituição Federal* [Constitución federal]. Brasília: Senado federal, [1988] 2003.
- _____. *Sistema de Informação del Congreso Nacional (SICON)*. Senado federal, <<http://www.senado.gov.br/sicon>>.
- _____. Ley n.º 10.257, de 10 de julio de 2001 (Estatuto de la Ciudad), que «regular los arts. 182 y 183 de l Constitución federal, establece las directrices generales de la política urbana y otras medidas». Disponible em <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.
- _____. Medida Provisional n.º 2.220, de 4 de septiembre de 2001, que «dispone sobre la concesión de uso especial de que trata el § 1.º del art. 183 da Constitución y crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y otras medidas». Disponible en <<http://www.senado.gov.br/legislação>>.
- CD (CÁMARA DE LOS DIPUTADOS). Ejemplar del proyecto de ley n.º 5.788-D, de 1990 (Del Senado federal, PLS n. 181/89), s/d.
- CHAFFUN, Nelson. Dinâmica global e desafio urbano [Dinámica global y desafío urbano]. In: BONDUKI, Nabil (org.). *Habitat – as práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras [Hábitat: prácticas de éxito en vivienda, medio ambiente y gestión urbana en las ciudades brasileñas]*. São Paulo: Studio Nobel, 1996.
- CNBB (Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil). *Solo urbano e ação pastoral [Suelo urbano y acción pastoral]*. São Paulo: Paulinas, 1982.
- COELHO, João Gilberto Lucas y OLIVEIRA, Antonio Carlos Nantes de; coordenação: INESC. *A nova Constituição: avaliação do texto e perfil dos constituintes [La nueva Constitución: evaluación del texto y perfil de los constituyentes]*. Rio de Janeiro: Revan, 1989.
- DM (Revista Dirigente Municipal). Os destinos da propriedade: os empreendedores imobiliários se rebelam contra o Estatuto da Cidade, em votação no Congresso [Los destinos de la propiedad: los emprendedores inmobiliarios se rebelan contra el Estatuto de la Ciudad, en una votación en el Congreso]. *Revista Dirigente Municipal*, São Paulo, año XXIII, n.º 8, p. 34-35, 1992.
- FINEP (Financiadora de Estudos e Projetos). *Habitação popular: inventário da ação governamental [Vivienda popular: inventario de la acción gubernamental]*. São Paulo: Garilli, 1985.
- FNRU (Foro Nacional de la Reforma Urbana). *Sugestões do Fórum Nacional da Reforma Urbana de Emendas ao Estatuto da Cidade [Sugerencias del Foro Nacional de la Reforma Urbana de enmiendas al Estatuto de la Ciudad]*. Documento remitido a CDUI/CD, 1999.
- GRAEFF, Eduardo. Entrevista concedida al autor. *Desgravación (mimeo.)*, 2003.
- GRAZIA, Grazia de. Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas [El Estatuto de la Ciudad: una larga historia con victorias y derrotas]. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras [El Estatuto de la Ciudad y la reforma urbana: nuevas perspectivas para las ciudades brasileñas]*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2002.

_____. Reforma urbana e Estatuto da Cidade [La reforma urbana y el Estatuto de la Ciudad]. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade [Reforma urbana y gestión democrática: promesas y desafíos del Estatuto de la Ciudad]*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

INTERNET. <www.cidades.gov.br>.

_____. <www.direitoacidade.org.br>.

_____. <www.estatutodacidade.org.br>.

_____. <www.favelatemmemoria.com.br>.

_____. <www.senado.gov.br>

MARICATO, Ermínia. *Terra urbana e a constituinte [La tierra urbana y la constituyente]*. *Folha de São Paulo*, 27/8/1987, p. A14.

_____. *O usucapião urbano e a gafe da FIESP [La usucapión urbana y el error de la FIESP]*. *Folha de São Paulo*, 14/7/1988, p. A14.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil [Las ideas fuera de lugar y el lugar fuera de las ideas: planificación urbana en Brasil]. In: ARANTES, Otilia, VAINER, Carlos y MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos [La ciudad del pensamiento único: deshaciendo consensos]*. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARTINE, George. A trajetória da urbanização brasileira: especificidades e implicações [La trayectoria de la urbanización brasileña: especificidades e implicaciones]. Trabajo presentado en el seminario Proceso Brasileño de Urbanización: Diagnóstico Global. Belo Horizonte, 1995.

MATTOS, Liana Portilho (org.). *Estatuto da Cidade comentado [El Estatuto de la Ciudad comentado]*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade [Reforma urbana y gestión democrática: promesas y desafíos del Estatuto de la Ciudad]*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ROLNIK, Raquel. Entrevista concedida al autor. Desgravación (mimeo.), 2003.

SCHMIDT, Benício y FARRET, Ricardo Libanez. *A questão urbana [La cuestión urbana]*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

SECOVI-SP. Sugerencias para alteração del PL 5.788/90 – Estatuto de la Ciudad. Documento enviado a CDUI/CD, 1999.

SERRAN, João Ricardo. *O IAB e a política habitacional [El IAB y la política habitacional]*. São Paulo: Schema, 1976.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas [Cambiar la ciudad: una introducción crítica a la planificación y a la gestión urbanas]*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TFP TFP contra a Reforma Urbana socialista e confiscatória - Estatuto da Cidade [TFP contra la reforma urbana socialista y confiscatoria. El Estatuto de la Ciudad]. <www.tfp.org.br/secoes/arquivo>, consulta em 9/2/2004.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo, metrópole 65: subsídios para seu plano diretor [São Paulo, metrópolis 65: contribuciones para su plan director]*. São Paulo: Difel, 1965.

WILHEIM, Jorge. *São Paulo, metrópole 65: subsídios para seu plano diretor*. São Paulo: Difel, 1965.



El Estatuto de la Ciudad comentado

(Ley N.º 10.257, del 10 de julio de



Ana Maria Furbino Bretas Barros

Celso Santos Carvalho

Daniel Todtmann Montandon

Capítulo I. Directrices generales

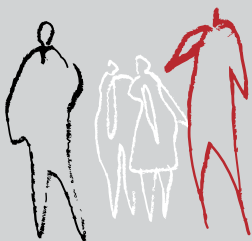
Art. 1.º En la ejecución de la política urbana, a la que se refieren los artículos 182 y 183 de la Constitución federal, se aplicará lo previsto en esta Ley.

Párrafo único. Para todos los efectos, esta Ley, denominada Estatuto de la Ciudad, establece normas de orden público e interés social que regulan el uso de la propiedad urbana en pro del bien colectivo, de la seguridad y del bienestar de los ciudadanos, así como del equilibrio ambiental.

El Estatuto de la Ciudad es la ley federal brasileña que regula los artículos 182 y 183 de la Constitución federal de 1988. El artículo 182 dispone que la política urbana es responsabilidad del municipio y debe garantizar las funciones sociales de la ciudad y el desarrollo de los ciudadanos. También establece que el plan director municipal es el instrumento básico de la ordenación territorial urbana, que debe definir cuáles han de ser el uso y las características de ocupación de cada porción del territorio municipal, para hacer que todos los inmuebles cumplan su función social.

Ese mismo artículo, en su párrafo cuarto, trata sobre importantes instrumentos para concretizar la función social de la propiedad: parcelación y edificación obligatorias; impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana progresivo en el tiempo, y expropiación-sanción, que se presentarán en partes específicas en este trabajo.

Por su parte, el artículo 183 de la Constitución federal trata de la adquisición de la propiedad por el ocupante de un inmueble urbano que lo utiliza como vivienda propia o de su familia. Con este dispositivo se garantiza el derecho de propiedad a quien de hecho le da un uso compatible con su vocación legal.





Art. 2.º La política urbana tiene por objetivo ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, mediante las siguientes directrices generales:

- I. garantizar el derecho a contar con ciudades sustentables, entendido como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras;**
- II. gestión democrática a través de la participación de la población y de asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;**
- III. cooperación entre los gobiernos, la iniciativa privada y los demás sectores de la sociedad en el proceso de urbanización, atendiendo al interés social;**
- IV. planificación del desarrollo de las ciudades, de la distribución espacial de la población y de las actividades económicas del municipio y del territorio bajo su área de influencia, de modo que se eviten y corrijan las distorsiones del crecimiento urbano y sus efectos negativos sobre el medio ambiente;**
- V. oferta de equipamientos urbanos y comunitarios, transporte y servicios públicos adecuados a los intereses y necesidades de la población y a las características locales;**
- VI. ordenamiento y control del uso del suelo, de forma que se evite:**
 - a. la utilización inadecuada de los inmuebles urbanos;**
 - b. la proximidad de usos incompatibles o inapropiados;**
 - c. la parcelación del suelo, la edificación o el uso excesivos o inadecuados respecto a la infraestructura urbana;**
 - d. la instalación de emprendimientos o actividades que puedan funcionar como polos generadores de tráfico, sin haberse previsto su correspondiente infraestructura;**
 - e. la retención especulativa del inmueble urbano, cuyo resultado sea la infrautilización o no utilización;**
 - f. el deterioro de las zonas urbanizadas;**
 - g. la contaminación y la degradación ambiental;**
- VII. integración y complementación entre las actividades urbanas y rurales, teniendo en cuenta el desarrollo socioeconómico del municipio y del territorio bajo su área de influencia;**
- VIII. adopción de patrones de producción y consumo de bienes y servicios y de expansión urbana compatibles con los límites de la sustentabilidad ambiental, social y económica del municipio y del territorio bajo su área de influencia;**
- IX. justa distribución de las cargas y los beneficios generados por el proceso de urbanización;**
- X. adecuación de los instrumentos de política económica, tributaria y financiera y del gasto público a los objetivos del desarrollo urbano, para privilegiar las inversiones generadoras de bienestar general y el disfrute de los bienes por parte de los diferentes sectores;**

- XI. recuperación de las inversiones del poder público cuyo resultado haya sido la valorización de inmuebles urbanos;**
- XII. protección, preservación y recuperación del medio ambiente natural y construido, del patrimonio cultural, histórico, artístico, paisajístico y arqueológico;**
- XIII. oír la opinión tanto del poder público municipal como de la población interesada en los procesos de implantación de emprendimientos o actividades con efectos potencialmente negativos sobre el medio ambiente natural o construido, el bienestar o la seguridad de la población;**
- XIV. regularización de tierras y urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, teniendo en cuenta la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales;**
- XV. simplificación de la legislación de parcelación, uso y ocupación del suelo y de las normas edilicias, con vistas a permitir la disminución de los costos y el aumento de la oferta de lotes y unidades habitacionales;**
- XVI. igualdad de condiciones para los agentes públicos y privados en la promoción de emprendimientos y actividades referentes al proceso de urbanización, atendiendo al interés social.**



El artículo segundo del Estatuto de la Ciudad define las directrices que debe seguir el municipio al elaborar su política urbana, todas ellas destinadas a garantizar ciudades justas, en que todos, pobres y ricos, disfruten de los beneficios de la urbanización.

- Art. 3.º Es competencia de la Unión, entre otras atribuciones de interés de la política urbana:**
- I. crear normas generales de derecho urbanístico;**
 - II. crear normas para la cooperación entre la Unión, los estados, el Distrito Federal y los municipios respecto a la política urbana, con vistas al equilibrio del desarrollo y el bienestar a nivel nacional;**
 - III. promover, por iniciativa propia y en conjunto con los estados, el Distrito Federal y los municipios, programas de construcción de viviendas y mejora de las condiciones habitacionales y de saneamiento básico;**
 - IV. crear directrices para el desarrollo urbano, incluyendo vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos;**
 - V. elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenamiento territorial y de desarrollo económico y social.**



La República Federativa de Brasil está formada por cuatro entes federados que no mantienen una relación de subordinación entre sí. Los municipios son los entes locales, los más próximos del ciudadano; los estados agrupan a varios municipios; el Distrito Federal es la sede administrativa del país; y, por último, la Unión congrega a los estados y el Distrito Federal.

Cada uno de esos entes elabora sus propias leyes, ejecuta sus políticas públicas e instituye y recauda tributos, según la distribución de competencias que marca la Constitución federal. Para algunos temas y políticas, la Constitución obliga a la cooperación entre ellos.

En el caso del derecho urbanístico, la competencia legislativa es concurrente, es decir, que exige la cooperación entre los entes federados. La política urbana debe ser llevada a cabo por los municipios, según la atribución de la Constitución federal; los estados tienen competencia para legislar sobre la creación y regulación de regiones metropolitanas; y la Unión es la institución de las normas generales sobre el desarrollo urbano.

Ejerciendo su competencia en materia de derecho urbanístico, la Unión promulgó el Estatuto de la Ciudad. Por lo tanto, esta ley presenta normas generales, que deben ser seguidas por todos los municipios en la ordenación de su territorio y en la elaboración y ejecución de la política de desarrollo urbano.

Capítulo II. De los instrumentos de la política urbana

Sección I. De los instrumentos en general

Art. 4.º A los fines de esta Ley, se utilizarán los siguientes instrumentos, entre otros:

I) planes nacionales, regionales y estatales de ordenamiento territorial y desarrollo económico y social;

II) planificación de las regiones metropolitanas, conglomerados urbanos y microrregiones;

III) planificación municipal, en especial:

- a) plan director;
- b) ordenamiento de la parcelación, del uso y de la ocupación del suelo;
- c) zonificación ambiental;
- d) plan plurianual;
- e) directrices presupuestarias y presupuesto anual;
- f) gestión presupuestaria participativa;
- g) planes, programas y proyectos sectoriales;
- h) planes de desarrollo económico y social;

IV) instrumentos tributarios y financieros:

- a) impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU);
- b) contribución para mejoras;
- c) incentivos y beneficios fiscales y financieros;

V) instrumentos jurídicos y políticos:

- a) expropiación;
- b) servidumbre administrativa;
- c) limitaciones administrativas;
- d) declaración de bien de interés público de inmuebles o de mobiliario urbano;
- e) creación de unidades de conservación;
- f) creación de zonas especiales de interés social;
- g) concesión de derecho real de uso;
- h) concesión de uso especial para fines de vivienda;
- i) parcelación, edificación o utilización obligatorias;

- f) **usucapión especial de inmueble urbano;**
- l) **derecho de superficie;**
- m) **derecho preferente de compra;**
- n) **concesión onerosa del derecho de construir y de modificación de uso;**
- o) **transferencia del derecho de construir;**
- p) **operaciones urbanas consorciadas;**
- q) **regularización de tierras;**
- r) **asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos;**
- s) **referéndum popular y plebiscito;**

VI) estudio previo de impacto ambiental (EIA) y estudio previo de impacto de vecindad (EIV).

§ 1.º Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación que les compete, observándose lo dispuesto en esta Ley.

§ 2.º En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en esa área, la concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos podrá ser convenida colectivamente.

§ 3.º Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos del poder público municipal deben ser objeto de control social, quedando garantizada la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil.

En el artículo cuarto, el Estatuto de la Ciudad define un extenso conjunto de instrumentos para que el municipio esté en condiciones de construir una política urbana que concrete el derecho a la función social de la propiedad urbana y el derecho de todos a la ciudad.

Establece que la política urbana debe ser objeto de una planificación extensiva, que incluya planes de ordenación del territorio integrados entre sí, a escala nacional, estatal, regional, metropolitana, municipal e intermunicipal. En particular en el ámbito municipal, determina que la planificación municipal debe incluir la planificación urbana, ambiental, presupuestaria, sectorial y la planificación del desarrollo económico y social, especificando también que la gestión presupuestaria debe realizarse de manera participativa, abierta a todos los ciudadanos.

Incluye los instrumentos tributarios, entre los que se cuentan los impuestos, las contribuciones, los incentivos y beneficios fiscales y económicos, destinados a hacer viable la inducción de los usos y actividades considerados importantes para la política urbana.

El inciso sobre los instrumentos jurídicos y políticos da al municipio herramientas que permiten:

- formas variadas de intervención social sobre el libre uso de la propiedad privada: expropiación, servidumbre y limitaciones administrativas, declaración de bien de interés público, parcelación, edificación o utilización obligatoria y derecho preferente de compra.
- la regularización de los terrenos de las ocupaciones de interés social: concesión de derecho real de uso, concesión de uso especial para fines de vivienda, usucapión especial de inmueble urbano, derecho de superficie, demarcación urbanística para fines de regulación de tierras y legitimación de la tenencia;
- la inducción del desarrollo urbano y la redistribución a la colectividad de los beneficios derivados del proceso de urbanización: concesión onerosa del derecho de construir y de alteración del uso, transferencia del derecho de construir y operaciones urbanas consorciadas.



- instrumentos destinados a democratizar la gestión urbana y el derecho a la vivienda: referendo popular y plebiscito, asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos.

Cabe destacar, por la importancia para el desarrollo de una política habitacional de inclusión social, el instrumento de las zonas especiales de interés social (ZEIS). Dicho instrumento puede usarse tanto para la regularización de áreas ocupadas en las que el proceso de ocupación se realizó sin observar las normas urbanísticas, como de áreas vacías, para destinarlas a vivienda de interés social.

En el primer caso, instituir un área ocupada como ZEIS permite que se establezcan, para ese territorio concreto, parámetros urbanísticos especiales que respetan la forma de ocupación realizada por la comunidad. Así, por ejemplo, se pueden admitir sistemas viales compuestos por vías más estrechas, que se adecuen mejor a las ocupaciones en áreas de gran pendiente o incluso consolidar ocupaciones en áreas de preservación ambiental, disminuyendo la necesidad de desalojo de viviendas en el proceso de regularización de tierras. Este instrumento permite también implantar mecanismos que impidan la posterior expulsión de los habitantes de los núcleos regularizados por segmentos sociales de mayor poder económico, atraídos por la valorización de esos terrenos. Ejemplos de mecanismos de este tipo son la prohibición de fusión de lotes (para evitar que alguien adquiera varios lotes regularizados, los transforme en un único lote mayor y haga una nueva edificación ahí) y la fijación del tipo de uso del suelo admisible (por ejemplo, admitiendo exclusivamente residencias unifamiliares).

Las ZEIS, cuando se aplican inmuebles vacíos o inactivos, permiten a los poderes públicos reservar áreas dotadas de infraestructura, servicios y equipamientos urbanos para viviendas de interés social, convirtiéndose en un importante instrumento para evitar la expulsión de los pobres hacia las periferias alejadas de los centros urbanos.

Cabe destacar que el Estatuto de la Ciudad no establece una correlación directa entre transformaciones urbanas e instrumentos. Cada municipio escoge, regula y aplica los instrumentos según la estrategia de desarrollo urbano deseada. Diversos instrumentos del Estatuto de la Ciudad no presentan por sí solos la solución para un determinado problema urbano o, al contrario, una determinada transformación urbana deseada depende de la aplicación de un conjunto de instrumentos de manera coordinada e integrada en el territorio. Así, para su efectiva aplicación, la regulación de los instrumentos debe hacerse en el marco de una estrategia de desarrollo urbano y debe estar expresada en el plan director.



Sección II. De la parcelación, edificación o utilización obligatorias

Art. 5.º Una ley municipal específica para el área incluida en el plan director podrá determinar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias del suelo urbano no edificado, infrautilizado o no utilizado, debiendo fijar las condiciones y los plazos para la implementación de la referida obligación.

§ 1.º Se considera infrautilizado el inmueble:

I) cuyo aprovechamiento sea inferior al mínimo establecido en el plan director o en la legislación que de él se derive.

II) (VETADO).

§ 2.º El propietario será notificado por el Poder Ejecutivo municipal para el cumplimiento de la obligación, debiendo quedar constancia de dicha notificación en el catastro.

§ 3.º La notificación será realizada:

I) por un funcionario del órgano competente del poder público municipal al propietario del inmueble o, en caso de que se trate de una persona jurídica, a quien tenga atribuciones de gerente general o administrador;

II) a través de edicto, luego de intentarse tres veces notificar según lo previsto en el punto I.

§ 4.º Los plazos a los que se refiere el primer párrafo de este artículo no podrán ser inferiores a:

I) un año, a partir de la notificación, para que el proyecto sea protocolizado en el órgano municipal competente;

II) dos años, a partir de la aprobación del proyecto, para iniciar las obras del emprendimiento.

§ 5.º En emprendimientos de gran envergadura, con carácter excepcional, la ley municipal específica a la que se refiere el primer párrafo de este artículo podrá prever la conclusión en etapas, garantizándose que el proyecto aprobado comprenda el emprendimiento como un todo.

Art. 6.º La transmisión del inmueble, mediante acto inter vivos o causa mortis, posterior a la fecha de la notificación, transfiere las obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley, sin interrupción de ningún plazo.

El mantenimiento de terrenos vacíos o inactivos, dentro del área urbanizada, a la espera de una valorización futura que beneficia exclusivamente a sus propietarios, disminuye los espacios disponibles en la ciudad para la vivienda y las actividades económicas necesarias para el desarrollo de toda la sociedad, especialmente para los grupos económicamente vulnerables.

Para evitar la formación de esos vacíos, cohibir la especulación inmobiliaria y, en consecuencia, ampliar el acceso a áreas urbanizadas, el Estatuto de la Ciudad reguló la parcelación, edificación o utilización obligatorias, que obliga al propietario a dar un uso a su terreno infrautilizado, concretizando el precepto constitucional de la función social de la propiedad.

Los municipios tienen potestad para redactar normas para la aplicación de ese instrumento en su territorio, sin las cuales no tendría eficacia. El poder público local debe especificar en su plan director las áreas donde será utilizado y promulgar una ley específica que regule su aplicación.

Es importante destacar que los instrumentos destinados a obligar al uso del inmueble por parte de su propietario, como la parcelación, la edificación y la utilización obligatorias, el IPTU progresivo y la expropiación mediante pago en títulos de deuda pública, pueden combinarse con el instrumento de las ZEIS. Combinando esos instrumentos, el poder público induce al uso de la tierra urbanizada e inactiva para viviendas de interés social.

La parcelación, edificación o utilización obligatorias se aplican a los inmuebles no edificados, compuestos sólo por tierra desnuda; no utilizados son los que están abandonados y no habitados; e infrautilizados son los inmuebles cuyo aprovechamiento es inferior al mínimo definido por la ley. Una vez que se determina para un inmueble concreto, el propietario tiene la obligación de darle una utilización efectiva y adecuada en un plazo determinado. Si se vende ese inmueble, el nuevo propietario pasa a ser responsable por esa obligación.

Sección III. Del IPTU progresivo en el tiempo

Art. 7.º En caso de incumplimiento de las condiciones y los plazos previstos en el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, o no habiéndose cumplido las etapas previstas en el § 5.º del art. 5.º de esta Ley, el Municipio procederá a la aplicación del impuesto sobre la propiedad predial y territorial urbana (IPTU) progresivo en el tiempo, mediante aumento de la alícuota por un plazo de cinco años consecutivos.

§ 1.º El valor de la alícuota a aplicarse cada año será fijado en la ley específica a la que se refiere el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, y no excederá dos veces el valor referente al año anterior, respetándose la alícuota máxima del quince por ciento.

§ 2.º En caso de que la obligación de parcelar, edificar o utilizar no esté cumplida en un plazo de cinco años, el municipio continuará cobrando la alícuota máxima, hasta que se cumpla la citada obligación, garantizándose la prerrogativa prevista en el art. 8.º.

§ 3.º Queda prohibido conceder exenciones o amnistías relativas a la tributación progresiva a la que alude este artículo.

Para compeler al propietario a cumplir la obligación establecida, ya se trate de parcelación, edificación o utilización obligatorias, el Estatuto de la Ciudad le suministra al municipio el IPTU progresivo.

El IPTU es el impuesto debido por los propietarios u ocupantes de inmuebles urbanos, que se calcula como un porcentaje del valor de mercado del inmueble. El Estatuto de la Ciudad permite que el municipio aumente progresivamente, con el paso de los años, el porcentaje del IPTU para los inmuebles cuyos propietarios no respeten los plazos fijados para la parcelación, edificación o utilización obligatorias. Es una manera de penalizar la retención del inmueble para fines de especulación de la valorización inmobiliaria, haciendo que esa espera, sin ningún beneficio para la ciudad, se vuelva inviable económicamente. En este caso, el IPTU progresivo se utiliza más por su carácter de sanción que de recaudación.

Para garantizar la eficacia de ese instrumento, el Estatuto de la Ciudad prohibió la concesión de exenciones o amnistías.

Sección IV. De la expropiación con pago en títulos

Art. 8.º Transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo sin que el propietario haya cumplido la obligación de parcelación, edificación o utilización, el municipio podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública.

§ 1.º Los títulos de la deuda pública contarán con la aprobación previa del Senado federal y serán rescatados en un plazo de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, garantizándose el valor real de la indemnización y los intereses legales del seis por ciento anual.

§ 2.º El valor real de la indemnización:

I) reflejará el valor de la base de cálculo del IPTU, descontado el monto incorporado en función de las obras realizadas por el poder público en la zona en donde el mismo se localiza luego de la notificación a la que se refiere el § 2.º del art. 5.º de esta Ley;

II) no computará expectativa de ganancias, lucros cesantes ni intereses compensatorios.

§ 3.º Los títulos a los que se refiere este artículo no tendrán poder liberatorio para pago de tributos.

§ 4.º El Municipio procederá al adecuado aprovechamiento del inmueble en un plazo máximo de cinco años, contado a partir de su incorporación al patrimonio público.

§ 5.º El aprovechamiento del inmueble podrá hacerse efectivo directamente por el poder público o mediante la enajenación o concesión a terceros, observándose, en dichos casos, el debido procedimiento licitatorio.

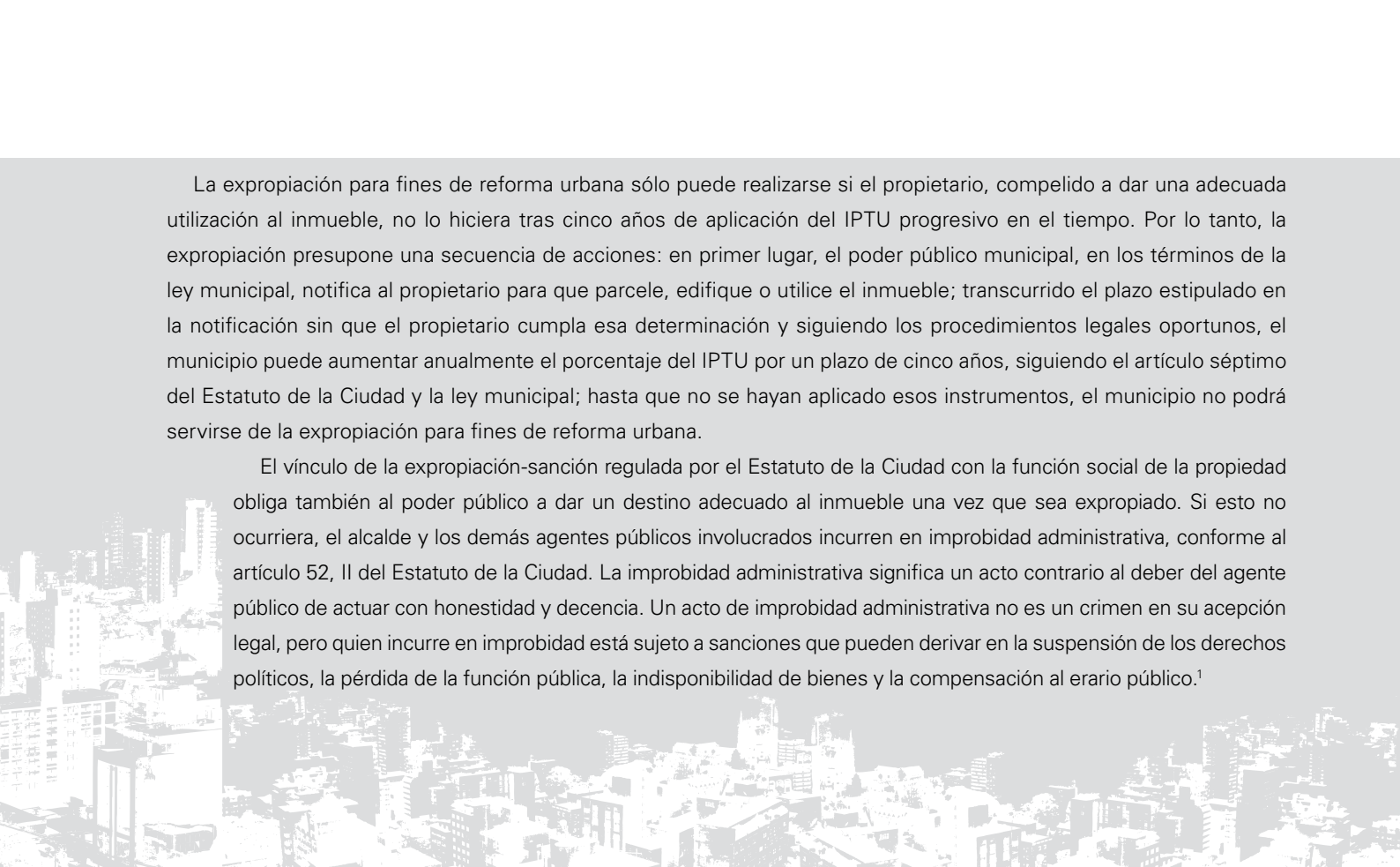
§ 6.º Se mantienen para el adquirente del inmueble, como lo estipula el § 5.º, las mismas obligaciones de parcelación, edificación o utilización previstas en el art. 5.º de esta Ley.

La propiedad, como cualquier derecho fundamental, puede limitarse e incluso ser objeto de una intervención supresora. La Constitución federal, al conferirle al Estado el poder de retirarle un bien a su propietario, posibilita la expropiación por utilidad e interés público o por interés social, pero exige la justa y previa indemnización en dinero.

Como excepciones a esa regla general, la Constitución federal prevé otras dos modalidades de expropiación, intrínsecamente relacionadas con la función social de la propiedad: la expropiación para fines de reforma urbana y la expropiación para fines de reforma agraria, ambas con carácter de sanción.

El Estatuto de la Ciudad regula la expropiación para fines urbanos. A través de esa modalidad, el poder público municipal sanciona al propietario que no le dio a su inmueble la función social establecida en el plan director. A diferencia de las expropiaciones por utilidad e interés público e interés social, en la expropiación para fines de reforma urbana el pago se realiza mediante títulos de deuda pública, rescatables en un plazo de diez años.

Otra diferencia importante, vinculada también al carácter de sanción de esta modalidad de expropiación, es el valor de la indemnización. Por lo general, ese valor corresponde al valor de mercado. En la expropiación para fines urbanos, se habla de valor real, que corresponde a la base de cálculo para el IPTU, descontando el montante derivado de las inversiones públicas en el área del inmueble. Esa forma de cálculo concretiza la directriz sobre la justa distribución de los beneficios de la urbanización, fijada en el artículo segundo del Estatuto de la Ciudad. Además, para calcular el valor real no se pueden computar las expectativas de beneficios, los lucros cesantes y los intereses compensatorios.



La expropiación para fines de reforma urbana sólo puede realizarse si el propietario, compelido a dar una adecuada utilización al inmueble, no lo hiciera tras cinco años de aplicación del IPTU progresivo en el tiempo. Por lo tanto, la expropiación presupone una secuencia de acciones: en primer lugar, el poder público municipal, en los términos de la ley municipal, notifica al propietario para que parcele, edifique o utilice el inmueble; transcurrido el plazo estipulado en la notificación sin que el propietario cumpla esa determinación y siguiendo los procedimientos legales oportunos, el municipio puede aumentar anualmente el porcentaje del IPTU por un plazo de cinco años, siguiendo el artículo séptimo del Estatuto de la Ciudad y la ley municipal; hasta que no se hayan aplicado esos instrumentos, el municipio no podrá servirse de la expropiación para fines de reforma urbana.

El vínculo de la expropiación-sanción regulada por el Estatuto de la Ciudad con la función social de la propiedad obliga también al poder público a dar un destino adecuado al inmueble una vez que sea expropiado. Si esto no ocurriera, el alcalde y los demás agentes públicos involucrados incurrirían en improbidad administrativa, conforme al artículo 52, II del Estatuto de la Ciudad. La improbidad administrativa significa un acto contrario al deber del agente público de actuar con honestidad y decencia. Un acto de improbidad administrativa no es un crimen en su acepción legal, pero quien incurre en improbidad está sujeto a sanciones que pueden derivar en la suspensión de los derechos políticos, la pérdida de la función pública, la indisponibilidad de bienes y la compensación al erario público.¹

Sección V. De la usucapión especial de inmueble urbano

Art. 9.º Quien posea como propia un área o edificación urbana de hasta doscientos cincuenta metros cuadrados, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, y que la use como vivienda suya o de su familia, adquirirá su dominio, siempre y cuando no sea propietario de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º Se otorgará el título de dominio al hombre o a la mujer, o a ambos, independientemente del estado civil.

§ 2.º El derecho al que se refiere este artículo no se le reconocerá al mismo ocupante más de una vez.

§ 3.º A los efectos de este artículo, el heredero legítimo continúa, de pleno derecho, la tenencia de su antecesor, siempre y cuando resida en el inmueble en el momento de la apertura de la sucesión.

Art. 10. Las áreas urbanas con más de doscientos cincuenta metros cuadrados, ocupadas por personas de bajos ingresos con fines de vivienda, durante cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, en donde no fuera posible identificar los terrenos ocupados por cada poseedor, son susceptibles de ser tomadas colectivamente en usucapión, siempre y cuando los ocupantes no sean propietarios de otro inmueble urbano o rural.

§ 1.º El poseedor puede, a los fines de contar el plazo exigido por este artículo, adicionar su posesión a la de su antecesor, siempre y cuando ambas sean continuas.

§ 2.º El juez declarará la usucapión especial colectiva de inmueble urbano a través de una sentencia que servirá de título para su registro en el catastro.

§ 3.º En la sentencia, el juez atribuirá igual fracción ideal de terreno a cada ocupante, independientemente del tamaño del terreno que cada uno ocupe, excepto en caso de acuerdo escrito entre los condóminos, estableciendo fracciones ideales diferenciadas.

§ 4.º El condominio especial constituido es indivisible, no siendo pasible de extinción, salvo resolución favorable tomada por al menos dos tercios de los condóminos, en caso de ejecución de urbanización posterior a la constitución del condominio.

§ 5.º Las resoluciones relativas a la administración del condominio especial se tomarán por mayoría de votos de los condóminos presentes, obligando también a los demás, discordantes o ausentes.



Art. 11. En los pleitos por usucapión especial urbana, quedará en suspenso toda otra acción, de petición o tenencia, que pueda llegar a interponerse en relación al inmueble usucapido.



Art. 12. Son partes legítimas para la interposición de la acción de usucapión especial urbana:

- I) el poseedor, individualmente o en litisconsorcio originario o sobreviviente;
- II) los ocupantes, en estado de coposesión.

III) como sustituto procesal, la asociación de vecinos de la comunidad, regularmente constituida, con personería jurídica, siempre y cuando esté explícitamente autorizada por los representados.

§ 1.º En la acción de usucapión especial urbana es obligatoria la intervención del ministerio público.

§ 2.º El actor tendrá los beneficios de la justicia y de la asistencia judicial gratuita, incluso ante el catastro.



Art. 13. La usucapión especial de inmueble urbano podrá ser invocada como materia de defensa, teniendo valor la sentencia que la reconozca como título para ser registrada en el catastro.

Art. 14. En la acción judicial de usucapión especial de inmueble urbano, el procedimiento que debe seguirse es el sumario.



En Brasil, cerca del 40 % de las familias que viven en las ciudades no tienen la propiedad ni ningún documento legal de reconocimiento de la tenencia de los terrenos en que viven. Esa situación es fruto de una urbanización acelerada, desordenada e injusta, en que no se reconoció el derecho de los pobres a la vivienda y, en la práctica, ocuparon su espacio en la ciudad, construyendo sus casas en terrenos vacíos o en edificios abandonados.

Reconociendo que esa situación de ilegalidad es injusta para los pobres y perjudicial para toda la sociedad, la Constitución federal, en su artículo 183, garantiza a quien ocupe un inmueble urbano de hasta 250 m², que no posea otro inmueble y que todavía no se haya beneficiado de esa medida, la adquisición de la propiedad. Para ello, el ocupante debe demostrar asimismo que ocupa el inmueble hace un mínimo de cinco años, sin oposición, y que utiliza el inmueble como vivienda².

Si se cumplen los requisitos legales, el ocupante se convierte en propietario, a través de un proceso judicial de usucapión o de un procedimiento extrajudicial específico, instituido por la Ley n.º 11.977 de 7 de julio de 2009, que pasa por la definición de los límites de toda la finca, mediante un instrumento denominado demarcación urbanística y por el reconocimiento de la tenencia del individuo, tras la individualización de su lote y mediante otro instrumento, la legitimación de la tenencia.

Entre los artículos 9 y 14, el Estatuto de la Ciudad regula la usucapión especial urbana, introduciendo varias normas que pretenden superar las trabas burocráticas y económicas que dificultarían el reconocimiento efectivo del derecho concedido por la Constitución al ocupante del inmueble. Por ejemplo, garantiza la gratuidad de todos los actos realizados en la justicia y en el catastro, incluyendo la asistencia jurídica a los beneficiados; posibilita que la asociación de vecinos proponga la acción de usucapión en nombre de los vecinos, siempre y cuando ellos la autoricen; y permite la forma colectiva de usucapión urbana.

De hecho, en las favelas muchas veces no es posible identificar y separar el terreno en lotes, lo cual imposibilitaría técnicamente que se propusieran acciones individuales. La usucapión colectiva exige simplemente la demarcación del perímetro externo del conjunto de la ocupación, para hacer posible el reconocimiento del derecho de propiedad del conjunto de vecinos que viven en ese núcleo urbano.

Sección VI. De la concesión de uso especial con fines de vivienda

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)



2. Se trata de una modalidad especial de usucapión. El Código Civil (Ley n.º 10.406, de 10 de enero de 2002) incorpora otras modalidades de usucapión, que exigen un lapso mayor de tiempo (15 ó 10 años) para la adquisición de la propiedad.

Sección VII. Del derecho de superficie



Art. 21. El propietario urbano podrá conceder a otros el derecho de superficie de su terreno, por tiempo determinado o indeterminado, mediante escritura pública registrada en el catastro.

§ 1.º El derecho de superficie comprende el derecho de utilizar el suelo, el subsuelo o el espacio aéreo relativo al terreno, según lo establecido en el contrato respectivo, observándose la legislación urbanística.

§ 2.º La concesión del derecho de superficie podrá ser gratuita u onerosa.

§ 3.º El superficiario responderá íntegramente por las cargas y tributos correspondientes a la propiedad superficiaria, haciéndose incluso responsable, proporcionalmente a su parcela de ocupación efectiva, de las cargas y tributos relativos al área objeto de la concesión del derecho de superficie, salvo disposición contraria del contrato respectivo.

§ 4.º El derecho de superficie puede ser transferido a terceros, observándose lo dispuesto en el contrato respectivo.

§ 5.º En caso de muerte del superficiario, sus derechos se transmiten a sus herederos.



Art. 22. En caso de enajenación del terreno, o del derecho de superficie, el superficiario y el propietario, respectivamente, tendrán derecho de preferencia, en igualdad de condiciones a la oferta de terceros.



Art. 23. El derecho de superficie se extingue:

I) a su término;

II) ante el incumplimiento de las obligaciones contractuales asumidas por el superficiario.



Art. 24. Extinguido el derecho de superficie, el propietario recuperará el pleno dominio del terreno, así como de las accesiones o mejoras introducidas en el inmueble, independientemente de la indemnización, si las partes no hubieren estipulado lo contrario en el respectivo contrato.

§ 1.º Antes del final del contrato, se extinguirá el derecho de superficie si el superficiario le da al terreno un destino diferente a aquel para el que fue concedido.

§ 2.º La extinción del derecho de superficie será registrada en el catastro.

El derecho de superficie fue una innovación en el derecho brasileño debida al Estatuto de la Ciudad. Hasta la promulgación de esta ley³, en Brasil estaba en vigor una regla según la cual todo lo que se construye o se planta, es decir todos los accesos al suelo, se presume que pertenecen al propietario del suelo.

Con el derecho de superficie se crea una separación entre la propiedad del terreno y el derecho de usar la superficie en ese terreno. Es un instrumento interesante para la regularización de tierras de ocupaciones de interés social de inmuebles públicos. Mediante el contrato que instituye el derecho de superficie, el poder público mantiene la propiedad del terreno público, pero puede concederle al habitante el derecho de construir su residencia, de venderla bajo ciertas condiciones o de transmitirla por herencia, ofreciendo todas las garantías para que ejerza su derecho de vivienda. Pero como mantiene la propiedad del terreno, también puede impedir que este inmueble sea adquirido por alguien que le dé un destino diferente de aquel para el cual se le concedió el derecho (por ejemplo, vivienda para población de bajos ingresos), evitando la expulsión de los habitantes por algún segmento social con mayor poder económico.

3. En la actualidad, el derecho de superficie se trata también en el Código Civil, ley 10.406/2002, promulgada con posterioridad al Estatuto de la Ciudad.

Sección VIII. Del derecho preferente de compra

Art. 25. El derecho preferente de compra otorga preferencia al poder público municipal para la adquisición de inmuebles urbanos objeto de enajenación onerosa entre particulares.



§ 1.º Una ley municipal, basada en el plan director, delimitará las áreas que estarán sujetas al derecho de preferencia, y fijará el plazo de vigencia, no superior a cinco años y renovable a partir de un año luego de transcurrido el plazo inicial de vigencia.

§ 2.º El derecho preferente de compra estará garantizado durante el plazo de vigencia establecido en el § 1.º, independientemente del número de enajenaciones referentes al mismo inmueble.

Art. 26. El derecho preferente de compra se ejercerá toda vez que el poder público se vea necesitado de áreas para:



I) regularización de tierras;

II) ejecución de programas y proyectos habitacionales de interés social;

III) constitución de reserva de tierras;

IV) orden y direccionamiento de la expansión urbana;

V) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;

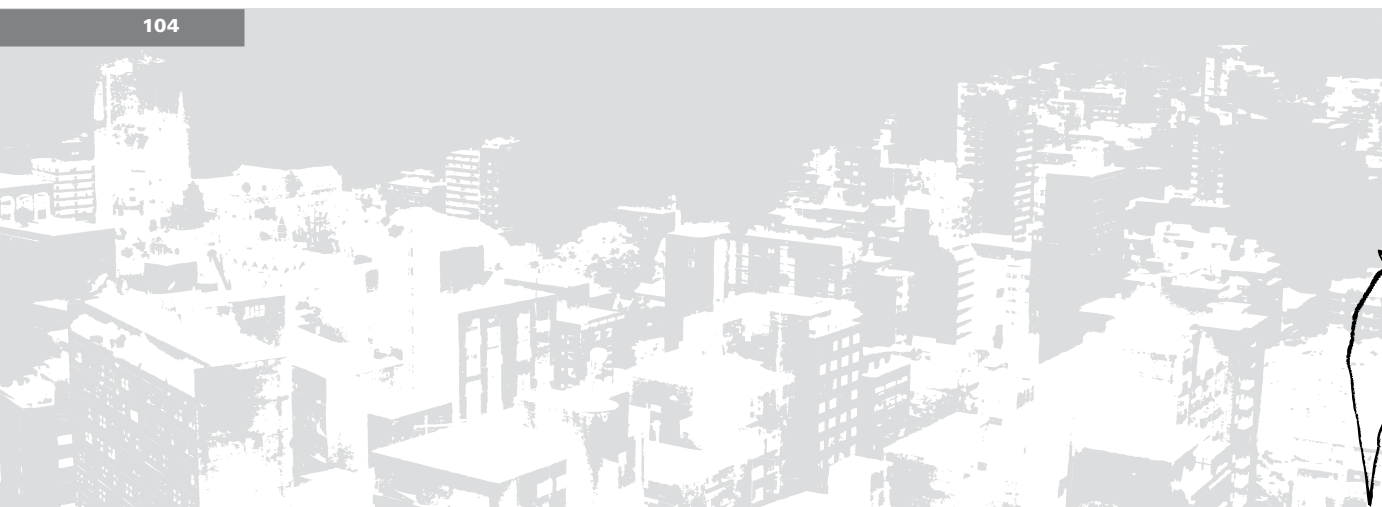
VI) creación de espacios públicos de ocio y áreas verdes;

VII) creación de unidades de conservación o protección de otras áreas de interés ambiental;

VIII) protección de áreas de interés histórico, cultural o paisajístico;

IX) (VETADO).

Párrafo único. La ley municipal prevista en el § 1.º del art. 25 de esta Ley deberá delimitar cada área en la que incidirá el derecho preferente de compra en una o más de las finalidades enumeradas en este artículo.



Art. 27. El propietario deberá notificar su intención de enajenar el inmueble, para que el municipio, en un plazo máximo de treinta días, manifieste por escrito su interés en comprarlo.



§ 1.º A la notificación mencionada en el párrafo anterior se le anexará la propuesta de compra firmada por un tercero interesado en la adquisición del inmueble, en la cual constarán precio, condiciones de pago y plazo de vencimiento.

§ 2.º El municipio hará publicar, en un órgano oficial y en al menos un diario local o regional de gran circulación, un edicto de aviso de la notificación recibida según lo dispuesto en el primer párrafo y de la intención de adquisición del inmueble en las condiciones de la propuesta presentada.

§ 3.º Transcurrido el plazo mencionado en el primer párrafo sin manifestación, el propietario queda autorizado a efectuar la enajenación para terceros, en las condiciones de la propuesta presentada.

§ 4.º Concretada la venta a un tercero, el propietario está obligado a presentar al municipio, en un plazo de treinta días, un copia del instrumento público de enajenación del inmueble.

§ 5.º La enajenación efectuada en condiciones diferentes de la propuesta presentada es nula de pleno derecho.

§ 6.º De ocurrir lo previsto en el § 5.º, el municipio podrá adquirir el inmueble por el valor de la base de cálculo del IPTU o por el valor indicado en la propuesta presentada, si éste fuera inferior a aquél.



El derecho preferente de compra le garantiza al poder público la prioridad en la adquisición de inmuebles que estén siendo enajenados.⁴ A través de este instrumento, el propietario que desee vender el inmueble deberá primero comunicárselo al poder público, el cual, si lo desea, podrá comprar ese bien en las condiciones presentadas por la oferta de un tercero.

La utilización de este instrumento permiten que el municipio se provea con tierra urbana, que deberá destinarse a los fines determinados en el artículo 26.

Para aplicar este instrumento, es necesario que exista un plan director en el municipio y una ley específica que delimite las áreas que serán objeto del derecho preferente de compra y que indique la finalidad que se dará a cada una de ellas tras su adquisición por el poder público.

La ley municipal que trate sobre el derecho preferente de compra en una zona, debe también definir el plazo de vigencia de ese derecho. Durante ese plazo, cualquier alienación a título oneroso de inmuebles debe notificarse previamente al municipio, para que el poder público tenga la oportunidad de ejercer su derecho de preferencia.

En el ejercicio de su derecho de preferencia, el municipio debe observar algunos cuidados: dar a ese inmueble obligatoriamente el destino especificado en la ley y no comprar el bien si el precio no fuera compatible con el mercado. Si no observara esas obligaciones, el alcalde y los agentes involucrados en la transacción realizada y en el uso del bien tras la compra responderán por improbidad administrativa, en los términos del artículo 52, III y VIII del Estatuto de la Ciudad.

Sección IX. De la concesión onerosa del derecho de construir

Art. 28. El plan director podrá establecer áreas en las que el derecho de construir podrá ejercerse por encima del coeficiente de aprovechamiento básico adoptado, mediante una contrapartida por parte del beneficiario.



§ 1.º A los efectos de esta Ley, el coeficiente de aprovechamiento es la relación entre el área edificable y el área del terreno.

§ 2.º El plan director podrá establecer un coeficiente de aprovechamiento básico único para toda la zona urbana o diferenciado para áreas específicas dentro de la zona urbana.

§ 3.º El plan director definirá los límites máximos a que pueden llegar los coeficientes de aprovechamiento, considerando la proporcionalidad entre la infraestructura existente y el aumento de la densidad esperado en cada área.



Art. 29. El plan director podrá establecer áreas en las cuales se podrá permitir modificaciones de uso del suelo, mediante una contrapartida por parte del beneficiario.

Art. 30. Una ley municipal específica establecerá las condiciones a ser observadas para la concesión onerosa del derecho de construir y de las modificaciones de uso, determinando:



I) la fórmula de cálculo para el cobro;

II) los casos pasibles de exención de pago de la concesión;

III) la contrapartida del beneficiario.



Art. 31. Los recursos obtenidos con la adopción de la concesión onerosa del derecho de construir y de la modificación de uso se aplicarán en las finalidades previstas en los incisos I a IX del art. 26 de esta Ley.

La concesión onerosa del derecho de construir es un instrumento destinado a inducir el desarrollo urbano, permitiendo, por ejemplo, que los poderes públicos incentiven la densificación de determinadas áreas de la ciudad en detrimento de otras, como forma de promover un mejor aprovechamiento de la infraestructura instalada, además de hacer posible que la colectividad recupere la valorización inmobiliaria generada por las acciones públicas. Este instrumento permite asimismo, indirectamente, recaudar recursos para el gobierno local.

Las directrices relacionadas con la «justa distribución de los beneficios y cargas derivados del proceso de urbanización» y con la «recuperación de las inversiones del poder público que hayan valorizado los inmuebles urbanos» (incisos IX y XI del artículo cuarto), sumadas a la separación del derecho de construir del derecho de propiedad y al cumplimiento de la función social de la propiedad, apoyan el argumento de la legitimidad de que el poder público recupere para la colectividad los efectos de la valorización inmobiliaria proporcionada por las inversiones públicas.

El mecanismo de funcionamiento de la concesión onerosa remite al principio del «suelo creado», de 1970, que en palabras de José Afonso da Silva puede entenderse como «cualquier edificación por encima del coeficiente único, ya involucre la ocupación del espacio aéreo o del subsuelo».⁵ De manera simplificada, lo que se construya en un terreno por encima del área construida proporcional al área de ese terreno, se considera «suelo creado», y esa creación de suelo requiere una compensación por la carga generada en la infraestructura.

Así pues, se ve que el concepto de «suelo creado» presupone que el derecho de propiedad engloba el derecho de construir, pero que este último está limitado por el coeficiente único o básico de aprovechamiento. Es decir, que el derecho del propietario de edificar está restringido por el coeficiente único o básico definido en el plan director. Las edificaciones que estén por encima de ese coeficiente se permitirán exclusivamente en áreas predefinidas y mediante una contrapartida que se pague al poder público municipal.

Para aplicar la concesión del derecho de construir, es necesario que el municipio, mediante su plan director, defina el coeficiente básico de aprovechamiento para todo su territorio, el cual no será necesariamente uniforme en todas las áreas, sino que podrá ser diferenciado por zonas. Además, el plan director debe identificar las áreas donde el derecho de construir podrá ejercerse más allá del coeficiente básico y cuáles serán los máximos coeficiente de aprovechamiento admisibles.

El establecimiento del coeficiente máximo de aprovechamiento debe tener en cuenta la capacidad de soporte de la infraestructura y el aumento de la densidad. Para evitar una sobrecarga en la infraestructura, el poder público puede establecer límites para el área construida adicional y también diferenciar ese límite según el tipo de uso (por ejemplo, uso residencial, servicios o comercio).

La concesión del potencial adicional de construcción por parte del gobierno local hace posible también la regulación del mercado de tierras. Es sabido que, si se dan grandes diferenciaciones en el potencial constructivo de los inmuebles y no se prevé ningún cobro por la utilización de ese potencial, se da una valorización de determinadas áreas en detrimento de otras. Este instrumento, por lo tanto, puede influir en el precio de la tierra, y hacer que determinados inmuebles pasen a tener mayor aprovechamiento económico.

5. SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro* [Derecho urbanístico brasileño]. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 262.

Sección X. De las operaciones urbanas consorciadas

Art. 32. Una ley municipal específica, basada en el plan director, podrá delimitar el área de aplicación de las operaciones consorciadas.



§ 1.º Se considera operación urbana consorciada al conjunto de intervenciones y medidas coordinadas por el poder público municipal, con la participación de los propietarios, vecinos, usuarios permanentes e inversores privados, con el objetivo de alcanzar una determinada área transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental.

§ 2.º En las operaciones urbanas consorciadas se podrán prever, entre otras medidas:

- I) la modificación de índices y características de parcelación, uso y ocupación del suelo y del subsuelo, así como modificaciones de las normas edilicias, previéndose el impacto ambiental que estas generen;**
- II) la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones llevadas a cabo en desacuerdo con la legislación vigente.**



Art. 33. En la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada constará el plan de operación urbana consorciada, que deberá contener, como mínimo:



- I) definición del área que será afectada;**
- II) programa básico de ocupación del área;**
- III) programa de atención económica y social para la población directamente afectada por la operación;**
- IV) finalidades de la operación;**
- V) estudio previo de impacto del entorno;**
- VI) contrapartida que se exigirá a los propietarios, usuarios permanentes e inversores privados en función de la utilización de los beneficios previstos en los incisos I y II del § 2.º del art. 32 de esta Ley;**
- VII) modo de control de la operación, obligatoriamente compartido con una representación de la sociedad civil.**

§ 1.º Los recursos obtenidos por el poder público municipal según lo dispuesto en el inciso VI de este artículo se aplicarán exclusivamente en la propia operación urbana consorciada.

§ 2.º A partir de la aprobación de la ley específica a la que alude el primer párrafo de este inciso, se consideran nulas las licencias y autorizaciones a cargo del poder público municipal otorgadas en desacuerdo con el plan de operación urbana consorciada.

Art. 34. La ley específica que apruebe la operación urbana consorciada podrá prever que el municipio emita una cantidad determinada de certificados de potencial adicional de construcción, que serán enajenados en subasta pública o utilizados directamente en el pago de las obras necesarias a la propia operación.



§ 1.º Los certificados de potencial adicional de construcción se negociarán libremente, pudiendo no obstante convertirse en el derecho de construir únicamente en el área objeto de la operación.

§ 2.º Una vez presentado el pedido de permiso para construir, el certificado de potencial adicional se utilizará en el pago del área de construcción que supere los niveles establecidos por la legislación de uso y ocupación del suelo, hasta el límite fijado por la ley específica que apruebe la operación urbana consorciada.

Las operaciones urbanas consorciadas están relacionadas con la promoción de proyectos urbanos mediante la colaboración entre el poder público, los propietarios, la sociedad civil y la inversión privada, con base en las directrices de la planificación urbana municipal. Tales proyectos deben procurar las transformaciones urbanas estructurales, la valorización ambiental y la promoción de mejoras sociales.

La idea básica de este instrumento está en la transformación de una determinada área de la ciudad, bajo el comando del poder público municipal, para concretizar objetivos y acciones establecidos en el plan director, mediante la colaboración con el sector privado. Su utilización puede perseguir distintas finalidades: la reconversión y recalificación de áreas industriales y portuarias en desuso, que hayan reducido sus operaciones o que estén en proceso de cambiar el uso del suelo; la transformación de conjuntos urbanos dotados de infraestructura y de terrenos vacíos en que se pretende la renovación de usos y el aumento de la densidad; la adecuación del uso del suelo y de la infraestructura en el entorno de grandes equipamientos urbanos, como avenidas, estaciones del metro, carriles exclusivos de autobús, parques y estadios; y un mejor aprovechamiento del uso del suelo en grandes intervenciones urbanas, etc.

El Estatuto de la Ciudad establece diversas exigencias para que los municipios instituyan operaciones urbanas, para garantizar que los beneficios de esas operaciones sean distribuidos entre la población directamente afectada, el poder público y los inversores privados.

Para interceder en la participación privada, el poder público municipal puede conceder algunos incentivos, como modificaciones de los parámetros y características de parcelación, del uso y de la ocupación del suelo. Uno de esos incentivos está relacionado con la concesión de un potencial adicional de construcción. El poder público municipal puede conceder certificados de potencial adicional de construcción como forma de pago de las contrapartidas, lo cual le permite anticipar la obtención de recursos para realizar obras y mejoras urbanas, con base en una proyección de aumento de densidad y en los valores del certificado compatibles con los valores de mercado de los terrenos involucrados en la operación. Los certificados también hacen posible vincular los recursos con la realización de una determinada obra prevista en el plan y en la ley de operación urbana, garantizando que los recursos se asignen a la finalidad para la que se habían previsto.

No obstante, los municipios deberán estar muy alerta en la implementación de este instrumento, ya que la concentración de recursos públicos y privados en una determinada área puede acabar expulsando a sus habitantes, en especial a las familias de bajos ingresos, debido a la valorización inmobiliaria de los terrenos e inmuebles. De esta manera, los planes de las operaciones urbanas deben establecer programas habitacionales para atender a esas familias, garantizando su permanencia dentro del área de la operación urbana, principalmente en los casos de traslados derivados de la ejecución de obras, además de garantizar soluciones habitacionales con una amplia participación de la población afectada.



Sección XI. De la transferencia del derecho de construir



Art. 35. Una ley municipal, basada en el plan director, podrá autorizar al propietario de un inmueble urbano, privado o público, a ejercer en otro lugar —o a enajenar, mediante escritura pública— el derecho de construir previsto en el plan director o en la legislación urbanística emanada de éste, cuando el referido inmueble sea considerado necesario a los fines de:

- I) implantación de equipamientos urbanos y comunitarios;**
- II) preservación, cuando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social o cultural;**
- III) servir a programas de regularización de tierras, urbanización de áreas ocupadas por personas de bajos ingresos y vivienda de interés social.**

§ 1.º Se le podrá conceder la misma facultad al propietario que done al poder público su inmueble, o parte de él, para los fines previstos en los incisos I a III del primer párrafo de este artículo.

§ 2.º La ley municipal a que se refiere el primer párrafo de este artículo establecerá las condiciones relativas a la aplicación de la transferencia del derecho de construir.

El instrumento de transferencia del derecho de construir tiene la finalidad de garantizar el aprovechamiento económico de un bien al propietario de un inmueble situado en un área donde había limitaciones al derecho de construir, es decir, donde no puedan realizarse construcciones hasta el límite del coeficiente básico definido para aquella porción del territorio. Tales limitaciones pueden darse en los casos en que el poder público municipal, en pro del interés público, limita la construcción de edificaciones para preservar áreas ambientales o que tengan un interés histórico, cultural, paisajístico o social particular.

Para posibilitar la protección de esas zonas al tiempo que se garantiza el aprovechamiento económico del inmueble, el municipio puede instituir la transferencia del derecho de construir, que se opera generalmente entre particulares. A través de este instrumento, el propietario puede ejercer el derecho de construir en otro lugar, ya sea en otro terreno de su propiedad, o transfiriéndolo o enajenándolo a un tercero. En ambos casos debe respetarse el coeficiente de aprovechamiento máximo del lugar donde se ejercerá el derecho de construir y las demás reglas previstas en el plan director, tales como el potencial constructivo pasible de transferencia y de recepción por áreas o zonas de la ciudad y las condiciones que hay que respetar para la preservación del inmueble, ya que el propietario fue beneficiado por la transferencia.

Este instrumento también puede utilizarse para la implantación de equipamientos públicos, para la regularización de tierras o para la urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos. En estos casos, la transferencia del derecho de construir puede presentar ventajas respecto a la expropiación.



Sección XII. Del estudio de impacto de vecindad



Art. 36. Una ley municipal definirá los emprendimientos y actividades privados o públicos en áreas urbanas que dependerán de la elaboración de un estudio previo de impacto de vecindad (EIV) para obtener las licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento a cargo del poder público municipal.

Art. 37. El EIV se implementará de manera que sean contemplados los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad en cuanto a la calidad de vida de la población que reside en el área y sus proximidades, incluyendo como mínimo el análisis de las siguientes cuestiones:



- I) densificación poblacional;**
- II) equipamientos urbanos y comunitarios;**
- III) uso y ocupación del suelo;**
- IV) valorización inmobiliaria;**
- V) generación de tráfico y demanda de transporte público;**
- VI) ventilación e iluminación;**
- VII) paisaje urbano y patrimonio natural y cultural.**

Párrafo único. Se dará publicidad a los documentos integrantes del EIV, los cuales quedarán a disposición para ser consultados por cualquier interesado, en el órgano competente del poder público municipal.



Art. 38. La elaboración del EIV no reemplaza la elaboración y aprobación de un estudio previo de impacto ambiental (EIA), como lo establece la legislación ambiental.

Cualquier actividad desarrollada en la ciudad genera impactos a su alrededor, que pueden ser tenidos en cuenta en la planificación urbana a través de normas urbanísticas diferenciadas para las diversas zonas de la ciudad.

Sin embargo, algunas actividades interfieren en la dinámica urbana de manera tal que las normas urbanísticas no son suficientes para orientar el desarrollo urbano, causando impactos (por ejemplo, sobrecarga en la infraestructura urbana y los equipamientos y servicios públicos) que deben ser objeto de una evaluación específica. Para posibilitar que el poder público evalúe las consecuencias de la instalación de un emprendimiento de gran impacto o la ampliación de construcciones ya existentes, se creó el estudio de impacto de vecindad (EIV).

Dicho instrumento ayuda al poder público a decidir sobre la concesión de la licencia para realizar un emprendimiento. Tras la presentación del EIV, el municipio puede conceder la licencia para el emprendimiento, negársela o condicionar la licencia a la implementación de medidas de atenuación o compensación del impacto.⁶ En este proceso, la sociedad debe ser escuchada y participar en la decisión, y es obligatorio que todos los documentos y estudios estén disponibles para su consulta por cualquier persona interesada.

El municipio deberá elaborar una ley específica que identifique las actividades y emprendimientos sujetos a la presentación de un EIV para la concesión de licencias. Como las realidades de los municipios son muy dispares, sólo el poder público local puede identificar qué causa un impacto en su territorio.



Capítulo III. Del plan director

Art. 39. La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad plasmadas en el plan director, garantizando la atención de las necesidades de los ciudadanos en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social y el desarrollo de las actividades económicas, con el respeto de las directrices establecidas en el art. 2.º de esta Ley.

Art. 40. El plan director, aprobado por ley municipal, es el instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana.

§ 1.º El plan director es parte integrante del proceso de planificación municipal. El plan plurianual, las directrices presupuestarias y el presupuesto anual deben incorporar las directrices y las prioridades contenidas en él.

§ 2.º El plan director deberá considerar el territorio del municipio como un todo.

§ 3.º La ley que instituya el plan director deberá ser revisada cada diez años, como mínimo.

§ 4.º En el proceso de elaboración del plan director y en el control de su implementación, los poderes legislativo y ejecutivo municipales garantizarán:

I) que se promuevan las audiencias públicas y los debates con participación de la población y las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad;

II) la publicidad de los documentos y de los datos producidos;

III) el acceso de cualquier interesado a los documentos y a los datos producidos;

§ 5.º (VETADO)

Art. 41. El plan director es obligatorio para ciudades;

I) de más de veinte mil habitantes;

II) integrantes de regiones metropolitanas y conglomerados urbanos;

III) en que el poder público municipal pretenda utilizar los instrumentos previstos en el § 4.º del art. 182 de la Constitución federal;

IV) integrantes de zonas de especial interés turístico;

V) situadas dentro del área de influencia de emprendimientos o actividades con significativo impacto ambiental de alcance regional o nacional.

§ 1.º En caso de llevarse a cabo emprendimientos o actividades encuadrados en el inciso V del primer párrafo de este artículo, los recursos técnicos y económicos para la elaboración del plan director estarán incluidos entre las medidas de compensación adoptadas.

§ 2.º En el caso de ciudades de más de quinientos mil habitantes, se deberá elaborar un plan de transporte urbano integrado, compatible con el plan director o incluido en él.

Art. 42. El plan director deberá incluir, como mínimo:

I) la delimitación de las áreas urbanas en las cuales se podrá aplicar la parcelación, la edificación o la utilización obligatorias, tomando en consideración la existencia de infraestructura y la demanda de utilización, como lo dispone el art. 5.º de esta Ley;

II) las disposiciones requeridas por los arts. 25, 28, 29, 32 y 35 de esta Ley;

III) un sistema de seguimiento y control.

El plan director es el principal instrumento instituido por el Estatuto de la Ciudad, que reúne a los demás instrumentos y establece cómo cumple su función social cada porción del territorio municipal. Se trata de una ley municipal que debe revisarse al menos cada 10 años y ha de expresar la construcción de un pacto social, económico y territorial para el desarrollo urbano del municipio.

El Estatuto de la Ciudad define qué ciudades están obligadas⁷ a elaborar un plan director, el cual no debe tratar únicamente del área urbana, sino de la totalidad del territorio municipal, incluyendo las zonas rurales, los bosques, las comunidades tradicionales, las áreas de preservación ambiental, los recursos hídricos, en suma, toda el área del municipio. Lógicamente, los planes directores cambian de un municipio a otro, según la región del país en que está situado el municipio, según el bioma, según la extensión del territorio municipal, según la extensión del área urbanizada, de la aglomeración urbana a la que eventualmente pertenezca al municipio, según el tamaño de la población, según los modelos de urbanización, según los aspectos económicos, según la existencia y configuración de grandes infraestructuras, tales como puertos, ferrocarriles, carreteras, aeropuertos, entre otros factores.

La concepción del plan director que se expresa en el Estatuto de la Ciudad presupone enfrentar los problemas urbanos, principalmente el enorme lastre de desigualdad social de las ciudades brasileñas, además de requerir un proceso dinámico y permanente de planificación en el municipio. Para ello, no debe concebirse simplemente como una pieza técnica de planificación urbana, sino como un proceso político de toma de decisiones sobre la gestión del territorio municipal, que involucre a toda la sociedad.

Para que el proceso de elaboración e implementación del plan director exprese realmente un pacto social, económico y territorial, resulta fundamental que la población participe efectivamente en todas las etapas. El poder público municipal garantizará eso mediante la constitución de consejos con una amplia participación de los diversos segmentos de la sociedad, de foros de seguimiento, control y deliberación, de la realización de audiencias públicas y también garantizando la transparencia de la información.

El plan director debe asimismo influir en los presupuestos municipales y las inversiones públicas, y debe definir las directrices que serán seguidas en los planes plurianuales, en los presupuestos anuales y los demás programas, planes y proyectos sectoriales municipales, como los relacionados con la vivienda, el saneamiento ambiental y el transporte y la movilidad urbana.

La aplicación de los instrumentos del Estatuto de la Ciudad debe estar prevista en el plan director, que definirá los conceptos, los procedimientos de aplicación y la demarcación en el territorio. Algunos de ellos, sólo pueden aplicarse si se prevén expresamente en el plan director, como es el caso de la parcelación, edificación y utilización obligatorias, el derecho preferente de compra, la concesión onerosa del derecho de construir, las operaciones urbanas consorciadas y la transferencia del derecho de construir.

Hay que destacar que el plan director es la instancia de integración de las políticas sectoriales en el ámbito de la planificación y de la ordenación de todo el territorio y que el municipio debe sacar partido de ese poder de regulación para constituir sus políticas sectoriales y programar sus inversiones en el tiempo. Desde este punto de vista, para combatir los déficits habitacionales y mejorar los servicios públicos, el poder público municipal debe emprender la creación de una política de suelo en el plan director que garantice terrenos para la provisión de viviendas de interés social y para la implantación de infraestructura.

7. El Estatuto de la Ciudad define qué municipios deben elaborar el plan director, lo cual no impide que los demás hagan también su plan director, para ordenar el desarrollo urbano.



Capítulo IV. De la gestión democrática de la ciudad

Art. 43. Para garantizar una gestión democrática de la ciudad, se deberán utilizar, entre otros, los siguientes instrumentos:



I) órganos colegiados de política urbana, a nivel nacional, estatal y municipal;

II) debates, audiencias y consultas públicas;

III) conferencias sobre asuntos de interés urbano, a nivel nacional, estatal y municipal;

IV) iniciativa popular para proyectos de ley y de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano;

V) (VETADO).



Art. 44. En la esfera municipal, la gestión presupuestaria participativa a la que se refiere el apartado f) del inciso III del art. 4.º de esta Ley incluirá la realización de debates, audiencias y consultas públicas sobre las propuestas del plan plurianual, de la ley de directrices presupuestarias y del presupuesto anual, como condición obligatoria para que sean aprobados por el legislativo municipal.



Art. 45. Los organismos gestores de las regiones metropolitanas y conglomerados urbanos incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las asociaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, para garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos.

Uno de los elementos fundamentales del Estatuto de la Ciudad es la promoción de la participación de la sociedad en la gestión urbana. Las decisiones sobre el futuro de las ciudades no pueden limitarse solamente a la democracia representativa de las cámaras municipales, sino que deben propiciar que se involucren todos los directamente afectados por las acciones e inversiones públicas. No se trata exclusivamente de consultar la opinión de la población sobre las propuestas del poder público municipal, sino de garantizar instancias efectivamente consultivas y deliberativas, tanto el proceso de planificación urbana, como en el destino de los recursos públicos.

En la lucha por la superación de la enorme desigualdad social que caracteriza a las ciudades brasileñas, el proceso participativo pasa a ser una instancia política de lucha por inversiones y de establecimiento de pactos en torno a una planificación urbana que considere el lugar de los pobres en la ciudad. En otras palabras, es una forma de propiciar que la población de bajos ingresos, siempre excluida de la planificación de las ciudades, pase a participar en las decisiones sobre la regulación del uso y ocupación del territorio y el destino de las inversiones públicas.

Explorando esas posibilidades, el Estatuto de la Ciudad incorporó diversos instrumentos para democratizar la gestión de las ciudades, buscando propiciar la participación de la población en los procesos de toma de decisiones, e impidiendo que las ciudades sean el resultado de un modelo deseado exclusivamente por algunos, los que detentan el poder económico capaz de influir en las decisiones políticas. Algunos de esos instrumentos son: la creación y el funcionamiento de consejos, la celebración de audiencias públicas y la realización de conferencias municipales de política urbana.

Esas instancias consultivas y deliberativas deben garantizar que se tenga en cuenta a todos los segmentos de la sociedad y que la agenda de inversiones y acciones municipales se someta a su análisis.

Capítulo V. Disposiciones generales

Art. 46. El poder público municipal podrá facultar al propietario del área afectada por la obligación a que alude el primer párrafo del art. 5.º de esta Ley, a requerimiento de éste, el establecimiento de un consorcio inmobiliario como forma de hacer viable económicamente el aprovechamiento del inmueble.



§ 1.º Se considera consorcio inmobiliario la forma de hacer viables planes de urbanización o edificación mediante la cual el propietario transfiere su inmueble al poder público municipal y, luego de la realización de las obras, recibe como pago unidades inmobiliarias debidamente urbanizadas o edificadas.

§ 2.º El valor de las unidades inmobiliarias que serán a ser entregadas al propietario se corresponderá al valor del inmueble antes de la ejecución de las obras, observándose lo dispuesto en el § 2.º del art. 8.º de esta Ley.

Es posible que en algunos casos el propietario, obligado por el poder público municipal a parcelar, edificar o utilizar su inmueble, en virtud del artículo quinto del Estatuto de la Ciudad, no disponga de recursos suficientes. En ese caso, la aplicación de este instrumento podría ser inviable si el propietario demuestra su imposibilidad de cumplir la determinación del municipio. Para poder hacer efectivos los instrumentos de parcelación, edificación o utilización obligatorias y, en consecuencia, dar una función social a un inmueble urbano infrautilizado, se creó el consorcio inmobiliario.

A través de este instrumento, el municipio faculta al propietario a transferir su inmueble al poder público municipal, para que este realice la urbanización o la edificación. En contrapartida, una vez realizadas las obras, el antiguo propietario recibe unidades inmobiliarias con un valor correspondiente al valor del inmueble en el momento en que fue transferido al municipio.



Art. 47. Los tributos sobre inmuebles urbanos, así como los gravámenes relativos a servicios públicos urbanos, serán diferenciados en función de su interés social.

Art. 48. En los casos de programas y proyectos habitacionales de interés social, desarrollados por los órganos o entidades de la Administración Pública con actuación específica en dicha área, los contratos de concesión de derecho real de uso de inmuebles públicos:



I) tendrán, a todos los fines legales, carácter de escritura pública, no aplicándose lo dispuesto en el inciso II del art. 134 del Código Civil;

II) constituirán un título de aceptación obligatoria en garantía de los contratos de financiamientos habitacionales.



Art. 49. Los estados y municipios tendrán un plazo de noventa días, a partir de la entrada en vigor de esta Ley, para establecer los plazos legales para el establecimiento de las directrices de los emprendimientos urbanísticos, la aprobación de los proyectos de parcelación y de edificación, la realización de inspecciones y la emisión del documento de verificación y final de obra.

Párrafo único. No cumpliéndose con lo determinado en el primer párrafo de este artículo, queda establecido un plazo de sesenta días para la realización de cada uno de los referidos actos administrativos, lo que tendrá validez hasta que los estados y los municipios dispongan por ley algo diferente.



Art. 50. Los Municipios encuadrados en la obligación prevista en los incisos I y II del art. 41 de esta Ley que no tengan plan director aprobado en la fecha de entrada en vigencia de esta Ley, deberán aprobarlo en un plazo de cinco años.



Art. 51. A los efectos de esta Ley, se aplican al Distrito Federal y al gobernador del Distrito Federal las disposiciones relativas a municipio y a alcalde, respectivamente.

Art. 52. Sin perjuicio de las sanciones a otros agentes públicos involucrados y de otras penas aplicables, el alcalde incurre en improbidad administrativa, según la Ley n.º 8.429, del 2 de junio de 1992, cuando:



I) (VETADO).

II) no procede, en un plazo de cinco años, al adecuado aprovechamiento del inmueble incorporado al patrimonio público, según lo dispuesto en el § 4.º del art. 8.º de esta Ley;

III) utiliza áreas obtenidas mediante el derecho de preferencia en desacuerdo con lo dispuesto en el art. 26 de esta Ley;

IV) aplica los recursos obtenidos con la concesión onerosa del derecho de construir y de modificación de uso en desacuerdo con lo previsto en el art. 31 de esta Ley;

V) aplica los recursos obtenidos en operaciones consorciadas en desacuerdo con lo previsto en el § 1.º del art. 33 de esta Ley;

VI) impida o deje de garantizar los requisitos contenidos en los incisos I a III del § 4.º del art. 40 de esta Ley;

VII) deje de tomar las medidas necesarias para garantizar la observancia de lo dispuesto en el § 3.º del art. 40 y en el art. 50 de esta Ley;

VIII) adquiera un inmueble sujeto al derecho preferente de compra, según lo previsto en los arts. 25 a 27 de esta Ley, por el valor de la propuesta presentada, si éste fuera probadamente superior al de mercado.

La improbidad es cualquier conducta que atente contra el deber de actuar con honestidad. Para los agentes públicos, ese deber se deriva de la propia Constitución federal, que establece como principio de la administración pública la moralidad administrativa. La constitución prevé igualmente las posibles sanciones para actos de improbidad: suspensión de los derechos políticos, pérdida de la función pública, indisponibilidad de los bienes y compensación al erario público, en la forma y grado previstos en la ley, sin perjuicio de la acción penal pertinente.

Regulado ese artículo de la Constitución federal, se implantó la Ley n.º 8.249/1992, que define tres modalidades de actos de improbidad administrativa —actos que originan un enriquecimiento ilícito, actos que causan perjuicio al erario público y actos que atentan contra los principios de la administración pública— y prevé también las sanciones correspondientes para cada caso.

Las conductas u omisiones definidas como actos de improbidad administrativa por el Estatuto de la Ciudad deben ser interpretadas a la luz de los actos definidos por la Ley de Improbidad Administrativa. Una vez que se identifica el tipo de acto de improbidad, se definen las sanciones pertinentes.

Un ejemplo puede aclarar esas explicaciones. Un alcalde que aplique los recursos procedentes de la concesión onerosa del derecho de construir a una finalidad diferente de las previstas en el artículo 31 del Estatuto de la Ciudad, puede cometer un acto de improbidad contrario a los principios de la administración pública e incluso un acto lesivo para el erario público. En el primer caso, si la conducta se ha practicado de forma dolosa es condición suficiente para que el agente público pueda sufrir las sanciones referidas al acto. En el segundo caso, es necesario demostrar que hubo un daño concreto al erario público.



Art. 53. El art. 1.º de la Ley n.º 7.347, del 24 de julio de 1985, incorpora un nuevo inciso III, renumerando el actual inciso III y los siguientes:

“Art. 1.º

III) al orden urbanístico;

.....

Art. 54. El art. 4.º de la Ley n.º 7.347, de 1985, pasa a tener la siguiente redacción:



Art. 4.º Podrá darse curso a una acción cautelar, para los fines de esta Ley, con el objetivo de evitar el daño al medio ambiente, al consumidor, al orden urbanístico o a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico (VETADO).”

Los artículos 53 y 54 del Estatuto de la Ciudad modificaron la Ley n.º 7.347/1985, conocida como Ley de la Acción Civil Pública, que trata de la tutela procesal de intereses colectivos. Con esa alteración, la acción civil pública, destinada a responsabilizar a los que causan daños morales y patrimoniales a los intereses colectivos, se convierte en un importante instrumento para proteger el orden urbanístico y para hacer efectivas las normas del propio Estatuto de la Ciudad.

Cabe señalar que el artículo 53 del Estatuto fue revocado por la medida provisional n.º 2.180/2001, que tiene fuerza de ley. Esa revocación, que se dio por cuestiones técnicas, no suprimió el cambio introducido por el Estatuto de la Ciudad, ya que la medida provisional creó un cambio semejante, al incluir un dispositivo en la Ley de Acción Civil Pública sobre el orden urbanístico.

Mediante la acción civil pública es posible responsabilizar a los que causen daños al orden urbanístico, obligándoles a reparar el daño, a interrumpir una determinada conducta o incluso a pagar una indemnización. Cualquier persona que cause un daño al orden urbanístico, ya se trate de una persona física, jurídica, de un particular o del poder público, puede ser obligada a reparar ese daño. Diversos actores pueden proponer la acción civil pública, como el ministerio público y las asociaciones civiles. Por ejemplo, una asociación de vecinos de un barrio creada con el objetivo de seguir las acciones públicas desarrolladas por el municipio hace más de un año, puede proponer una acción para cohibir la construcción de un emprendimiento en un lugar no permitido por la legislación municipal.





Art. 55. El art. 167, inciso I, punto 28, de la Ley n.º 6.015, del 31 de diciembre de 1973, modificado por la Ley n.º 6.216, del 30 de junio de 1975, pasa a regir con la siguiente redacción:

“Art.167.

I)

28) de las sentencias declaratorias de usucapión, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;

Art. 56. El art. 167, inciso I, de la Ley n.º 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 37, 38 y 39:

“Art.167.

I)

37) de las resoluciones administrativas o de las sentencias declaratorias de concesión de uso especial con fines de vivienda, independientemente de la regularidad de la parcelación del suelo o de la edificación;

38) (VETADO).

39) de la constitución del derecho de superficie de un inmueble urbano;”

Art. 57. El art. 167, inciso I, de la Ley n.º 6.015, de 1973, pasa a incorporar los siguientes puntos 18, 19 y 20:

“Art.167.

II)

18) de la notificación para parcelación, edificación o utilización obligatorias de un inmueble urbano;

19) de la extinción de la concesión de uso especial con fines de vivienda;

20) de la extinción del derecho de superficie de un inmueble urbano.”

Art. 58. Esta Ley entra en vigor noventa días después de su publicación.





Autores



Ana Maria Furbino Bretas Barros es abogada y posee una maestría en derecho urbano por la Universidad del Estado de Rio de Janeiro. Es asesora técnica de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades. [Contacto: ana.barros@ciudades.gov.br].



Benedito Roberto Barbosa es dirigente nacional de la Central de Movimientos Populares. Es también miembro del Consejo Municipal de Vivienda de la ciudad de São Paulo, y abogado del Centro Gaspar Garcia de Derechos Humanos y de la Unión de Movimientos de Vivienda de São Paulo. [Contacto: dito_cmp@yahoo.com.br].



Celso Santos Carvalho es ingeniero civil, y cuenta con una maestría y un doctorado por la Escuela Politécnica de la Universidad de São Paulo. Es director de Asuntos de Tierras Urbanas de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades. [Contacto: celso.carvalho@ciudades.gov.br].



Daniel Todtmann Montandon es arquitecto y posee una maestría en planificación urbana regional. Es director de Planificación de la Secretaría Nacional de Programas Urbanos del Ministerio de las Ciudades. [Contacto: daniel.montandon@ciudades.gov.br y dmontandon@uol.com.br].



Ermínia Maricato es arquitecta. Cuenta con una maestría y un doctorado por la Universidad de São Paulo y es profesora de arquitectura y urbanismo en dicha universidad. Fue Ministra Adjunta de las Ciudades (2003/2005), Coordinadora del Programa de Posgrado de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo (FAU/USP) entre 1998 y 2002 y Secretaria de Vivienda y Desarrollo Urbano del Ayuntamiento de São Paulo (1989/1992). Es consultora internacional, profesora titular y miembro del Consejo de Investigación de la USP. [Contacto: labhab@usp.br].



Evaniza Rodrigues es miembro de la coordinación ejecutiva de la Unión Nacional a favor de la Vivienda Popular. Actúa con movimientos populares en la capacitación y organización por emprendimientos autogestionados. [Contacto: evaniza@uol.com.br].



José Roberto Bassul es arquitecto, tiene una maestría en arquitectura y urbanismo por la Universidad de Brasilia (UnB), y es consultor legislativo del Senado Federal en el área de política urbana. [Contacto: bassul@senado.gov.br].



Mário Realí es arquitecto y cuenta con una maestría en arquitectura y urbanismo por la Universidad de São Paulo. Fue diputado del Parlamento del estado (2003-2008) y es el alcalde del municipio de Diadema. [Contacto: marioreali@marioreali.net].



Edesio Fernandes es jurista y urbanista. Posee una maestría y un doctorado en derecho, es profesor y consultor internacional y miembro del Consejo Consultivo sobre Desalojos Forzosos de ONU-HABITAT. [Contacto: edesiofernandes@compuserve.com].



Sérgio Alli es periodista y sociólogo, así como presidente del IDEM (Instituto Diadema de Estudios Municipales). [Contacto: alli@uol.com.br].



Cities Alliance
Cities Without Slums

Secretaría Nacional
de Programas Urbanos

Ministerio de las
Ciudades de Brasil