

El Futuro del Estatuto de la Ciudad de Brasil

Este artículo fue publicado originalmente por Le Monde Diplomatique Brasil.

Se ha traducido del portugués; la versión original se puede encontrar [aquí](#).

En 20 años, el Estatuto de la Ciudad de Brasil [Ley federal N° 10.257] se ha consolidado como inspiración para instrumentos de promoción del Derecho a la Ciudad en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo. Es necesario repensar las ciudades brasileñas a la luz del abrumador legado de años de crisis económica y de la pandemia del COVID-19: con miles de vidas perdidas y aumento de la pobreza, de la desigualdad social y de la segregación.

En el 20° aniversario del Estatuto de la Ciudad, es fundamental reflexionar sobre su legado de inclusión social en las ciudades brasileñas, comprender la posición estratégica entre los marcos legales urbanos nacionales del mundo y entender cómo una transformación más radical de nuestras ciudades puede basarse en los mecanismos que ofrece esta ley.

El Estatuto de la Ciudad es una de las leyes urbanísticas más importantes del mundo y el pilar de la política urbana brasileña. La promulgación de esta Ley, tras ser aprobada por el Congreso Nacional, ocurrió el 10 de julio de 2001 y marcó un hito, la culminación de una trayectoria de décadas de lucha por ciudades más justas y equitativas. Constituye la ley que regula, detalla y soporta el capítulo urbano de la Constitución federal de Brasil, un marco fundamental para garantizar el derecho a la ciudad en el país.

Posiblemente jamás seremos capaces de medir el impacto real de esta ley en las ciudades, no solo en Brasil sino en el mundo, ya que muchos países han establecido marcos legales e instrumentos inspirados en los preceptos del Estatuto de la Ciudad. ¿Cómo serían las ciudades brasileñas sin los instrumentos que permiten el reconocimiento de la función social y ambiental de la tierra, de la propiedad, y de la ciudad?, ¿e incluso del espacio de los más pobres, como las Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS), el Usucapión Colectivo y la concesión del derecho real de uso?, ¿cómo habrían sido posibles las grandes transformaciones urbanas recientes en las ciudades brasileñas sin las Operaciones Urbanas Consorciadas y la Concesión Onerosa de Derechos de Construcción?

Es muy difícil imaginar este panorama hipotético, ya que los cambios culturales de las dos últimas décadas fueron muy significativos, así como el ritmo y dirección de las transformaciones urbanas que pudimos atestiguar. Por un lado, había mucha

expectativa, y en el debate actual es evidente la frustración de activistas y expertos respecto al impacto real de la ley. De hecho, nuestras ciudades siguen segregadas y desiguales y todavía son muchas las ciudades medianas y pequeñas sin instrumentos básicos de gestión y planificación urbana en Brasil. Por otro lado, se pueden observar muchos aspectos positivos y alentadores que aportan un aire de esperanza sobre nuestro futuro urbano.

El gran avance que representa el Estatuto de la Ciudad consiste en definir instrumentos claros de planificación urbana con finalidad social y basados en la gestión democrática de la ciudad. El menú ofrecido permite, en la práctica, reconocer la función social y ambiental de la tierra, de la propiedad y de la ciudad. Solo 15 años después de la aprobación de la ley brasileña, estos temas fueron incorporados a la agenda internacional a través de la Nueva Agenda Urbana (NAU), documento resultante de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible - Hábitat III, celebrada en Ecuador. A su vez, la NAU representa el primer consenso mundial sobre los principios del desarrollo urbano sostenible y, en esencia, traslada al ámbito global los principios de inclusión y promoción de la equidad, la gobernanza democrática y el reconocimiento de los derechos ya establecidos en el Estatuto de la Ciudad.

En Brasil, fue posible observar el avance gradual del reconocimiento de los derechos de la población residente en favelas y asentamientos informales y precarios, principalmente respecto a la seguridad contra los desalojos que aún prevalecen en el sur global, donde la ocupación informal es sinónimo de ilegalidad. Incluso, Brasil fue más allá, con una variedad de programas de mejoría de favelas implementados por gobiernos locales - con gran aporte financiero del gobierno federal por medio del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) - resultando en el aumento significativo en la provisión de servicios para más de dos millones de hogares, a través de proyectos de rehabilitación e integración urbana cuya base legal y jurídica está precisamente el Estatuto de la Ciudad, sin el cual estas acciones hubieran sido simplemente imposibles.

Adicionalmente, otro punto de reconocido avance es la apropiación de las ciudades por sus ciudadanos, quienes, teniendo a su disposición instrumentos de participación en la planificación y gestión urbanística, tuvieron la oportunidad por primera vez de participar, en cierta medida, en decisiones que afectan el presente y futuro del territorio donde viven. La formulación participativa y la aprobación democrática de una generación de Planes Maestros son ejemplos de este proceso.

A pesar de los grandes avances en la aplicación de Operaciones Urbanas Consorciadas y en la emisión de Certificados de Potencial Adicional de Construcción (Cepac), quizás un tema aún poco explorado sea la captura y redistribución real de la plusvalía urbana de una manera más incisiva y robusta para

combatir la pobreza y la desigualdad que prevalecen en nuestras ciudades. Los modelos implementados por algunos municipios ciertamente pueden expandirse en escala y multiplicarse en todo el país, así como la implementación de instrumentos para promover la función social de la propiedad, como el Parcelamiento, Edificación y Uso Obligatorio (PEUC), el IPTU [impuesto predial y territorial urbano] Progresivo en el tiempo y la sanción de expropiación. Este es uno de los aspectos que debería tener centralidad y prioridad en los próximos años, en relación con formas innovadoras de financiación del desarrollo urbano con enfoque redistributivo, junto a instrumentos de financiación verde y climática.

Es fundamental integrar mejor otras políticas sectoriales en la política urbana. Por ejemplo: la política urbana y ambiental brasileña tiene instrumentos territoriales, como la Zonificación Ecológico-Económica (ZEE) y el Plan de Desarrollo Urbano Integrado (PDUI) que deben ser complementarios e integrados, hecho que generalmente no sucede. Tampoco existe un instrumento urbano que relacione la política urbana y ambiental con la función que tiene la ZEIS de integrar las políticas habitacional y urbana, a pesar del intento de algunos Planes Maestros de crear Zonas Especiales de Preservación Ambiental (ZEPAS).

Por fin, es necesario reconocer que, hace 20 años, algunas agendas no eran tan fuertes como hoy. Es fundamental mirar hacia el futuro del Estatuto de la Ciudad fortaleciendo la agenda de derechos humanos y combatiendo la desigualdad en la política urbana, incorporando los temas de agendas estratégicas como el cambio climático, la equidad de género, el movimiento negro, de las personas LGBTQIA+ y otros grupos históricamente excluidos. Además, la necesidad de que las ciudades se adapten a la actual emergencia climática, que ya afecta de manera desproporcionada a sus habitantes más vulnerabilizados, debe verse como el mayor desafío para las generaciones actuales y futuras. Pensando precisamente en este futuro, un grupo de organizaciones unen esfuerzos para movilizar partes interesadas en promover un debate estratégico sobre el legado del Estatuto de la Ciudad y sus perspectivas de futuro.

La Agencia de Cooperación Alemana - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat), el Instituto Brasileiro de Arquitetos, Departamento de São Paulo (IAB-SP), Cities Alliance, la Universidade Nove de Julho (Uninove) y otras instituciones organizaron el Seminario sobre El Futuro del Estatuto de la Ciudad, en los días 7 y 8 de julio, además de desarrollar una plataforma digital con experiencias en la aplicación del Estatuto y una Carta Abierta, presentada durante el evento. La carta propone las siguientes acciones estratégicas:

1. Universalizar el acceso a la vivienda adecuada para toda la población, mediante la aplicación de recursos y subsidios para la producción de

- vivienda para familias de bajos ingresos, especialmente en regiones de mayor vulnerabilidad social, además de impulsar acciones de mejoramiento de asentamientos informales, de vivienda y de regularización de la tierra;
2. Fomentar la movilidad urbana segura, accesible y sostenible a gran escala en las regiones metropolitanas, vinculando el control del uso del suelo a los sistemas de transporte público, a los espacios públicos y a la movilidad activa de peatones y bicicletas;
 3. Desarrollar la aplicación de los instrumentos de desarrollo urbano de manera más adecuada a los diferentes tipos y tamaños de municipios, sus condiciones ambientales, características y ordenamientos regionales, creando las condiciones para ampliar la efectiva implementación del Estatuto en el interior del país;
 4. Fortalecer la regulación urbana local mediante la inversión en la mejora de la gestión urbana en los municipios, combatiendo la tendencia creciente de desregulación de la política urbana, que debilita la capacidad pública para enfrentar los desafíos aquí enumerados y aumenta la desigualdad en las ciudades;
 5. Mejorar la gestión urbana y maximizar el uso de activos públicos y privados a nivel local, como inmuebles vacíos o subutilizados, así como espacios públicos, áreas verdes y de esparcimiento, con el fin de asegurar que su uso sostenible sirva a la comunidad, cumpliendo su función social y ecológica;
 6. Desarrollar capacidades en las administraciones locales para ampliar el control y mitigación de los impactos locales de los proyectos, en sus diversas modalidades, mediante el uso de instrumentos urbanísticos que orienten los efectos de la valoración inmobiliaria en beneficio de la sociedad;
 7. Avanzar a gran escala en la prevención y gestión integral de riesgos y desastres, considerando medidas de adaptación y mitigación del cambio climático, inversiones públicas y privadas en tecnologías limpias, soluciones basadas en la naturaleza e infraestructura verde, con el fin de incrementar la resiliencia urbana;
 8. Institucionalizar y fortalecer los procesos democráticos de planificación y gobernanza, fomentando la cooperación entre los diferentes niveles de gobierno con base en un enfoque sistémico de la política urbana y con la participación efectiva de la sociedad;
 9. Incorporar agendas de derechos humanos, como género, raza, juventud, economía y trabajo informal, para enfrentar la discriminación y promover la justicia social en el desarrollo urbano, asegurando oportunidades para que todas las personas disfruten de los beneficios de la vida en las ciudades con equidad;
 10. Promover la simplificación del lenguaje de la política urbana, para que sea accesible a un público amplio, facilitar la participación activa de la población

con foros de discusión preparados para promover el diálogo y la toma de decisiones sobre el rumbo de las ciudades.

Las diez acciones estratégicas propuestas anteriormente se basan en una lectura crítica de dos décadas de implementación del Estatuto de la Ciudad y su impacto en las ciudades brasileñas. También consideran agendas internacionales para el desarrollo urbano sostenible que fueron influenciadas por este marco legal fundamental. Reconocen y celebran que, en 20 años, el Estatuto de la Ciudad se haya consolidado como inspiración de instrumentos para promover el Derecho a la Ciudad en todo el mundo, especialmente en los países en desarrollo. Es necesario repensar las ciudades brasileñas a la luz del abrumador legado de años de crisis económica y la pandemia COVID-19: miles de vidas perdidas y aumento de la pobreza, la desigualdad social y la segregación. La carta abierta "El futuro del estatuto de la ciudad" es, ante todo, un llamado a la acción y al cambio.

Autores

- Anacláudia Rossbach es la gerente regional de Cities Alliance para América Latina y el Caribe, con una maestría en economía política, trabaja desde hace 20 años con los temas de vivienda social, asentamientos precarios y ciudades.
- Julia Caminha es Analista de Programas en ONU-Hábitat en Brasil, candidata a doctorado en Geografía en PUC-Rio, con maestría en Planificación Urbana y Regional en IPPUR / UFRJ y geógrafa en UFF.
- Jônatas de Paula es Analista de Programas en ONU-Hábitat en la oficina de Maceió (AL) - Brasil, con máster en Planificación Urbana y Regional de la London School of Economics (LSE) y licenciado en Relaciones Internacionales de la USP.
- Roxanne Le Failler es Asociada de Proyectos en Cities Alliance, titular de maestrías en Gobernanza Metropolitana en Sciences Po Paris, Francia y en Liderazgo Estratégico para la Sostenibilidad en el Instituto Tecnológico de Blekinge, Suecia.
- Thomaz Ramalho es Asesor Técnico Senior de la Cooperación Técnica Alemana (GIZ) en Brasil. Arquitecto con una maestría en desarrollo urbano, trabaja desde hace dos décadas en el tema de la vivienda y del desarrollo urbano en África, Asia y América Latina.