

**UNIVERSITAT POLITECNICA DE CATALUNYA  
E.T.S. D'ARQUITECTURA DE BARCELONA**

**TESIS DOCTORAL**

AUTOR:

**DOROTEA BLOS**

DIRECTOR DE TESIS:

**AMADOR FERRER I AIXALA**

**BARCELONA, 1999.**



### PARTE III

#### ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCIÓN Brasil

La Parte I de este estudio ha evidenciado la presencia de un conjunto de condicionantes y de características de la producción masiva de viviendas sociales a través de los polígonos de viviendas, *grands ensembles* y *conjuntos habitacionais* en los tres países estudiados. Además se ha podido identificar, en la actualidad, la convergencia, en estas áreas, de problemas comunes que han podido ser analizados en las tres realidades, permitiendo extraer un **marco común de problemas a ser enfrentados en una política de recuperación de estas áreas**, que se expresa a través de una triple ruptura: las rupturas física, funcional y social de estas áreas con relación a la ciudad en su conjunto.

Ya en la Parte II, con base en un amplio análisis de experiencias llevadas a cabo en Francia y España en los años 80 y 90, se ha propuesto un **marco de referencia de las principales estrategias, enfoques, niveles de intervención y acciones a ser puestos en marcha con vistas a una recuperación amplia y efectiva de estas áreas**, basada en el objetivo básico de buscar la **integración - física, funcional y social - de los polígonos de viviendas a la ciudad**.

En la Parte III, como decurrencia de las anteriores, se buscará, con base en la preexistencia de un marco común de problemas, **verificar las posibilidades de aplicación del marco de referencia propuesto en la Parte II para la recuperación de los *conjuntos habitacionais*, teniendo en cuenta el grado de desarrollo de las políticas públicas en Brasil en esa materia y el contexto económico, social y político que condiciona a las mismas**.

Para alcanzar tal objetivo, el contenido de la Parte III se estructura en los siguientes temas:

- El análisis de la **pertinencia de la recuperación de los *conjuntos habitacionais*** frente al contexto actual de deficiencias y de necesidades de viviendas y frente al contexto económico, social y urbano del país (Capítulo 1.);
- Verificación de las **posibilidades de una acción integrada para la recuperación de *conjuntos habitacionais*** en Brasil, mediante el análisis de las intervenciones de recuperación de *conjuntos habitacionais* llevadas a cabo en Río de Janeiro y São Paulo y el análisis del contexto de las políticas públicas - urbana, de vivienda y políticas sociales - como base para una política de recuperación de *conjuntos habitacionais* (Capítulo 2.);
- La **proposición de una política de recuperación de *conjuntos habitacionais*** a partir de la definición de nuevos parámetros para la

integración física, funcional y social de los mismos con base en las acciones ya implementadas en la recuperación de áreas urbanas degradadas (Capítulo 3.).

## 1. UN CONTEXTO PARA EL ANÁLISIS DE LA RECUPERACIÓN DE LOS CONJUNTOS HABITACIONAIS.

En Europa, los problemas en otras áreas degradadas donde los problemas sociales y urbanos se hacían más agudizados han sido ecualizados en las décadas pasadas, como las *bidonvilles* en Francia (en los años 60) y el chabolismo en España (en los años 80), y mucho se ha avanzado en la recuperación de los centros históricos. Así siendo, los polígonos de viviendas y *grands ensembles* pasaron, en la actualidad, a constar en la pauta de prioridades de la intervención pública.

En Brasil, el contexto social y económico trae implicaciones directas en las políticas públicas de vivienda y en el crecimiento del déficit de viviendas en el país y, consecuentemente, en las dificultades de una intervención pública de recuperación de los *conjuntos habitacionais*.

En este sentido, las dificultades en la solución del problema del gran déficit de viviendas que acomete a las ciudades brasileñas, en especial a las grandes ciudades, tiene una relación muy estrecha con las características del proceso de urbanización y con la fuerte inestabilidad económica que ha repercutido negativamente en las ciudades.

Pasada la década de 60, cuando el crecimiento urbano se ha concentrado en especial en las metrópolis del Sureste de Brasil - Río de Janeiro y São Paulo -, la década de 70 fue marcada por el crecimiento de la población urbana a una tasa de 5,2% a.a., alcanzando el país, en 1980, una cifra de 79,4 millones de habitantes viviendo en las ciudades.

Este crecimiento urbano en la década de los 70, se dió con un aumento de la participación relativa de las ciudades con más de 500 mil habitantes y de las Regiones Metropolitanas de segunda orden<sup>698</sup>, en especial, de las metrópolis del Noreste del país.

---

<sup>698</sup> En 1973 y 1974, mediante leyes federales, fueron creadas las nueve Regiones Metropolitanas - RMs - de Brasil. Estudios desarrollados por el CNDU en la década de los 80 sobre la red urbana brasileña clasificaron las RMs según sus características - tamaño, jerarquía y área de influencia - en dos categorías: las RMs de primera orden - Río de Janeiro y São Paulo - y las metrópolis de segunda orden - Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba y Porto Alegre (Cf. CNDU. Evolução da Rede Urbana no Brasil - Período 1970-1980. Brasília, MDU, 1985 y IBGE. Regiões de Influência das Cidades. Rio de Janeiro, 1987). A partir de 1988, la Constitución Federal ha transferido a los *Estados* la competencia de crear las Regiones Metropolitanas en su territorio, y nuevas regiones metropolitanas fueron instituidas (como la de Natal y Brasília) y otras están en proceso de estudio (como Campinas y Santos). No obstante, hasta el momento, en los censos estadísticos de IBGE todavía son las nueve primeras RMs que son objeto de estudio específico.

No obstante, **la participación de las metrópolis de primera orden, Río de Janeiro y São Paulo, se mantuvo alta**, principalmente en números absolutos, registrando en ellas un aumento de 8,6 millones de habitantes en esta década.

Este contexto de crecimiento urbano y de la población fue acompañado por una desaceleración del crecimiento de la economía brasileña en el período 1974/78, con una tasa media de crecimiento del 6,7%, muy abajo del periodo anterior conocido como el «milagro económico brasileño» (1968/73).

La década de los 80 fue marcada por una fuerte recesión económica que se inicia en 1981 y alcanza su auge en 1983. Períodos de recuperación económica y de políticas recesivas para contener la inflación se sucedieron a lo largo de la década. Según TOLOSA<sup>699</sup>, la consecuente reducción de los gastos públicos ha alcanzado principalmente las inversiones en la infraestructura social, con efectos desastrosos para la distribución de renta y para la consolidación de una política urbana, y con fuertes repercusiones sobre la calidad de vida en las ciudades.

En este mismo periodo se verificó un proceso de desaceleración del crecimiento urbano, cuya tasa de crecimiento de la población urbana pasó de las 5,2% a.a. de la década anterior para 2,5% a.a. para el período 1980-1991. Esta desaceleración alcanzó prácticamente a todos los grupos de ciudades y también a las nueve Regiones Metropolitanas que presentan una tasa media de crecimiento aún inferior a la nacional, de 1,98% (Ver TABLA 98). No obstante la reducción de la tasa de crecimiento, hubo en la década, en las nueve RMs un aumento en números absolutos de 8,3 millones de habitantes. Cabe subrayar aún, entre las metrópolis, la **enorme desaceleración ocurrida en las RMs de Río de Janeiro y São Paulo**.

Esta desaceleración generalizada ha sido acompañada por una periferización del crecimiento de las Regiones Metropolitanas, donde las tasas de crecimiento del municipio núcleo (1,4% para las nueve RMs) ha sido muy inferior a la de los municipios de su periferia (3,1% para las nueve RMs).

Algunos factores pueden ser citados como responsables de la disminución en el ritmo del crecimiento metropolitano: la desconcentración industrial; la contrametropolización, es decir, la elección de vivir o trabajar fuera de las grandes ciudades (fenómeno detectado particularmente en São Paulo); la expansión de la frontera agrícola, con la creación de nuevas ciudades como contrapunto a la concentración metropolitana; el impacto significativo de la prolongada crisis económica sobre la reducción del movimiento migratorio para las metrópolis que incluso ha conllevado a un proceso de migración de retorno desde las RMs de São Paulo y Río de Janeiro hacia su local de origen; y finalmente, la importante disminución de las tasas de fecundidad, que ha

---

<sup>699</sup> TOLOSA, Hamilton C. Condicionantes da Política Urbana na Década de 90. In: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília, IPEA, 1991.

interferido tanto en el crecimiento vegetativo de las ciudades como de los puntos de origen de las migraciones<sup>700</sup>.

**TABLA 98** Crecimiento de la Población Metropolitana y Población Residente en 1991.

Regiones Metropolitanas	TASA MEDIA DE CRECIMIENTO (% a.a.)		Población Residente - 1991 (mil habitantes)
	1970/80	1980/91	
Belém	4,30	2,65	1.333
Fortaleza	4,30	3,49	2.304
Recife	2,74	1,85	2.871
Salvador	4,41	3,18	2.493
Belo Horizonte	4,64	2,52	3.432
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>2,44</b>	<b>1,01</b>	<b>9.796</b>
<b>São Paulo</b>	<b>4,46</b>	<b>1,86</b>	<b>15.416</b>
Curitiba	5,78	3,02	1.999
Porto Alegre	3,80	2,58	3.026
<b>Total</b>	<b>3,79</b>	<b>1,98</b>	<b>42.670</b>

Fuente: IBGE, Censo Demográfico 1991- Sinopse Preliminar (Cf. ROCHA, Sonia & TOLOSA, Hamilton. *Metropolização da Pobreza: Uma análise Núcleo-periferia*. In: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1994*. Vol 2. Rio de Janeiro, IPEA, 1993, p. 530.)

A pesar de la disminución del ritmo de crecimiento de las ciudades, y en especial de las metrópolis, en **1991**, el **75,6% de la población brasileña vivía en las áreas urbanas** y las nueve **Regiones Metropolitanas acogen a un 38,5% de la población urbana**, correspondiendo a 42,7 millones de personas, cifra superior a la población rural brasileña (36 millones)<sup>701</sup>.

Los reflejos sociales de la inestabilidad económica se han hecho sentir fuertemente sobre la población, aumentando las dificultades de su integración económica y social y con repercusiones sobre su capacidad de acceso a una vivienda digna.

Una serie de estudios han sido realizados para acotar y caracterizar la magnitud de la pobreza que asuela a las ciudades brasileñas. A pesar del consenso de que la pobreza es una síndrome de carencias diversas, la insuficiencia de renta ha sido el parámetro básico utilizado para medir la capacidad mínima de inserción en la sociedad.

Estos estudios se han basado en especial en la relación entre coste de vida y renta familiar *per capita*, utilizándose para tal de la definición de **líneas de pobreza**<sup>702</sup>, que delimitan la tenue diferenciación entre los pobres y no-pobres.

<sup>700</sup> Cf. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Relatório Nacional Brasileiro*. II Conferência Mundial das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos (HABITAT II) - Istambul, 1996. Brasília, fevereiro de 1996.

<sup>701</sup> Cf. ROCHA, Sonia & TOLOSA, Hamilton. *Metropolização da...* Op. cit.

<sup>702</sup> La línea de pobreza, definida como parámetro que permite distinguir pobres y no-pobres corresponde al nivel de consumo compatible con la atención a las necesidades básicas

La pobreza en Brasil, con el proceso de urbanización creciente de las décadas pasadas, se ha transformado en un hecho urbano por excelencia. En la TABLA 99 se puede verificar que en 1981 el 64% de los pobres en Brasil ya vivían en las ciudades y que esta tendencia se intensificó hasta alcanzar a los 76% en 1995.

TABLA 99 Distribución del total de pobres en Brasil según los estratos urbano y rural (en %).

Estratos	1981	1990	1993	1995
<b>Urbano</b>	64,37	70,87	76,23	76,05
<b>Rural</b>	35,63	29,13	23,77	23,95

Fuente: IBGE/PNAD - 1981, 1990, 1993 y 1995. Tabulaciones especiales (Cf. ROCHA, Sonia. *Urbanização e pobreza: Principais tendências da espacialização*. In: VV.AA. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Vol. 2. Recife, UFPE, 1997, p. 1336).

La crisis e inestabilidad económica de los años 80 ha repercutido fuertemente en la evolución de los niveles de pobreza. Además, la fuerte concentración de población en las metrópolis también fue acompañada por altas proporciones de pobres con relación a su población total (Ver TABLA 100). En consecuencia, las nueve **Regiones Metropolitanas** brasileñas concentraron entre 1981 y 1990 alrededor del **29% de la totalidad de pobres del país**, constituyendo el fenómeno denominado «**metropolización de la pobreza**».

Según ROCHA, los niveles de pobreza han cambiado durante el período acompañando a los ciclos económicos<sup>703</sup>, no obstante con algunas repercusiones específicas según las características locales: **la proporción de los pobres presenta un claro patrón regional**, donde las proporciones más altas se encuentran en las Regiones Norte y Noreste (en Belém, Fortaleza, Recife y Salvador), medianas en Belo Horizonte y Río de Janeiro (Región Sureste) y más bajas en São Paulo, Curitiba y Porto Alegre (Región Sureste y Sur). El nivel de pobreza entre 1981 y 1990 se ha mantenido constante para la totalidad de las RMs, no obstante la evolución en las distintas metrópolis se ha diferenciado: la disminución de los niveles de pobreza en la mayoría de ellas en el período, y en especial en las del Norte y Noreste, ha sido compensada por un aumento de la pobreza en Río de Janeiro y Porto Alegre.

(nutricionales, vestimentas, educación, gastos personales, vivienda, etc.). La definición de las líneas de pobreza se ha hecho con base en dos estudios específicos - ENDEF (Estudo Nacional da Despesa Familiar) y PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) para cada Región Metropolitana, con el objetivo de tener en cuenta explícitamente las diferencias de coste de vida que ocurren localmente. Para mayores informaciones sobre la metodología de cálculo ver ROCHA, Sonia. "Pobreza no Brasil: Parâmetros básicos e resultados empíricos." *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Vol. 22, Nº 3, dezembro 1992.

<sup>703</sup> Ver ROCHA, Sonia. *Pobreza Metropolitana: Balanço de uma Década*. In: *Perspectivas da Economia Brasileira - 1992*. Brasília, IPEA, 1991, y ROCHA, Sonia. "Pobreza no Brasil..." Op. cit.



Otro fenómeno evidenciado en el período es la **periferización de la pobreza**, es decir, la proporción de pobres en los municipios periféricos en todas las RMs es mayor que la proporción de pobres en el municipio núcleo frente al total de habitantes en cada área. En número absolutos, no obstante, debido al gran peso poblacional de los municipios núcleo, la ubicación del mayor número de pobres varía entre el núcleo y la periferia en cada metrópolis: el número de pobres es mayor en el núcleo en Fortaleza, Salvador, São Paulo y en Belo Horizonte, y es mayor en los municipios periféricos de Recife, Río de Janeiro, Curitiba y Porto Alegre.

A pesar de las altas proporciones de pobres en las metrópolis nordestinas representar un problema de grandes proporciones frente al contexto local, son en las dos Regiones Metropolitanas de primera orden - **Río de Janeiro y São Paulo** - que la pobreza alcanza números absolutos más significativos: 7.487.000 pobres en 1990. Las dos metrópolis juntas acogían, en 1990, el **56% de los pobres metropolitanos**.

Las dos metrópolis objeto de este estudio, no obstante, han presentado tendencias diferenciadas de evolución de la pobreza en el período 1981-1990. En **Río de Janeiro**, a pesar de su crecimiento demográfico inferior a la media nacional (Ver TABLA 98), en la década de 80 hubo un aumento de 5% en la proporción de pobres con relación a la población total (Ver TABLA 100). Este contexto de agravamiento de la pobreza está relacionado también a dos factores: una progresiva desvitalización económica de la metrópolis en el período; y una intensa periferización de la pobreza.

En este mismo período la proporción de pobres en **São Paulo** ha disminuido de los 22% a los 21,6% y se verifica que la periferización de la pobreza no es grande y que el número de pobres es mayor en el municipio núcleo que en los municipios de la periferia (Ver TABLA 101). Esto es explicado, según ROCHA & TOLOSA, por el dinamismo de la periferia de la Región Metropolitana de São Paulo, que se encuentra en estagio más avanzado de desarrollo, visto que está formada por subcentros que tienden a reproducir, en escala reducida y menos compleja, la estructura socioeconómica del núcleo<sup>704</sup>.

A pesar de, en el punto de vista de la renta, la pobreza metropolitana se mantener estable entre 1981 y 1990, algunos indicadores sociales apuntan una significativa mejora en las condiciones de vida de los pobres a través de la mejora de las características de sus viviendas, mayor disponibilidad de bienes de consumo durables (como nevera, televisión, etc.) y en el acceso a los servicios básicos como el saneamiento (Ver TABLA 102).

---

<sup>704</sup> ROCHA, Sonia & TOLOSA, Hamilton. Metropolização da... Op. cit.

TABLA 100 Proporción y número de pobres en las Regiones Metropolitanas con relación a su población total (1981, 1990, 1993, 1995).

Regiones Metropolitanas	PROPORCION ( % )				VALOR ABSOLUTO ( en mil habitantes )	
	1981*	1990*	1993**	1995**	1990*	1995**
Belém	50,9	43,2	45,75	34,00	532,48	316,66
Fortaleza	54,0	41,3	38,88	25,67	916,46	643,32
Recife	55,6	47,4	51,45	33,98	1.451,96	984,52
Salvador	43,1	38,0	44,71	34,89	942,08	912,21
Belo Horizonte	31,3	29,6	31,95	17,16	1.112,41	620,07
<b>Río de Janeiro</b>	<b>27,2</b>	<b>32,2</b>	<b>32,68</b>	<b>21,60</b>	<b>3.686,54</b>	<b>2.133,58</b>
<b>São Paulo</b>	<b>22,0</b>	<b>21,6</b>	<b>29,47</b>	<b>16,79</b>	<b>3.800,53</b>	<b>2.640,08</b>
Curitiba	17,4	12,2	14,47	7,72	293,70	164,62
Porto Alegre	17,9	20,9	23,71	12,35	643,43	389,97
<b>Total de las RMs</b>	<b>29,1 %***</b>	<b>28,9 %***</b>	<b>-</b>	<b>28,9%***</b>	<b>13.379,64</b>	<b>8.805,03</b>

Fuentes: \* IBGE/PNAD ( Adaptado de ROCHA, Sonia. "Pobreza no Brasil..." Op. cit., pp. 546,548 ).

\*\* IBGE/PNAD ( Adaptado de ROCHA, Sonia. Urbanização e ... Op. cit., p. 1341 ).

Observ.: \*\*\* Total de pobres de las RMs con relación al total de pobres de Brasil.

TABLA 101 Proporción y número de pobres en el núcleo y periferia\* en las Regiones Metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo.

Regiones Metropolitanas	NUCLEO				PERIFERIA			
	1990		1995		1990		1995	
	%	mil habitantes	%	mil habitantes	%	mil habitantes	%	mil habitantes
<b>Río de Janeiro</b>	25,12	1.350	16,92	885	41,75	1.855	26,86	1.249
<b>São Paulo</b>	21,19	1.977	14,43	1.356	24,55	1.334	20,29	1.285

Fuente: IBGE/PNAD ( Adaptado de ROCHA, Sonia. Urbanização e ... Op. cit., p. 1345 ).

Observ.: \* El núcleo corresponde al municipio sede de la Región Metropolitana y la periferia corresponde a los demás municipios que componen la Región Metropolitana.

Un novo ciclo recesivo en la economía brasileña ha alcanzado su punto crítico a finales de 1992 e inicio de 1993. Al contrario del ocurrido en la década anterior, los cambios económicos no han incidido fuertemente en los niveles de pobreza en nivel nacional y tampoco en la mayoría de las metrópolis, con excepción de **São Paulo**. Esta metrópolis fue directamente afectada por la crisis y reestructuración industrial que ocurrió en el final de la década pasada y que viene alterando las características del mercado de trabajo en ella, causando pérdidas de puestos de trabajo en la industria y aumentando el desempleo y la informalización del trabajo.

TABLA 102 Indicadores de condiciones de vida de los pobres en las Metrópolis\* (en %)

INDICADORES	1981	1990
Sin abastecimiento de agua adecuado	49	28
Sin esgotamiento sanitario adecuado	59	37
Sin colecta de basura	50	33
Sin nevera	39	26

Fuente: IBGE / PND 1990 - Tabulaciones Especiales (Cf. ROCHA, Sonia. Governabilidade e Pobreza. O desafio dos Números. Texto para Discussão Nº 368. Brasília, IPEA, fevereiro de 1995).

Observ.: \* Corresponde al percentual de pobres que viven en las condiciones adversas citadas en relación al total de pobres metropolitanos.

En **Río de Janeiro** los niveles de pobreza se han mantenido estables y para eso contribuyó el fuerte exodo de la población de la metrópolis (la población de la RM de Río de Janeiro ha tenido crecimiento nulo entre 1990 y 1995) y una evolución positiva en el mercado de trabajo<sup>705</sup>.

El suceso del Plan de Estabilización Económica - *Plano Real* - de julio de 1994 ha dado un nuevo impulso a la economía y repercutido positivamente en la reducción de la proporción de pobres en todas las Regiones Metropolitanas. El Plan, al reducir la inflación, ha sido capaz de aumentar el poder adquisitivo y la renta real de los más pobres.

En **1995, 46,1 millones de personas vivían en las metrópolis**, es decir, el **30% de la población brasileña**. En el período 1990-1995, las metrópolis mantuvieron su participación en el número de pobres muy cercana a su tasa de participación en la población total, evidenciando la **no continuidad del proceso de metropolización de la pobreza**. Para tanto ha contribuido el hecho de que los impactos de la crisis económica se hicieron sentir más fuertemente sobre las metrópolis, reduciendo su atraktividad y conllevando a un crecimiento demográfico bajo en este período (de 1,3% a.a.). Además, las otras ciudades que configuran el panorama urbano brasileño pasaron de

<sup>705</sup> Cf. ROCHA, Sonia. Urbanização e... Op. cit.

acoger el 41% del total de pobres de Brasil en 1990 para acoger al 46% en 1995<sup>706</sup>.

Así que, en 1995, el número total de pobres en las Regiones Metropolitanas es de 8.805.030, representando una fuerte reducción con relación a 1990, no obstante, representando esta condición de pobreza aún un grande obstáculo para la calidad de vida en las ciudades y su reducción debe constituirse en objetivo para las políticas públicas. Por otro lado, la importancia de la cuestión de la pobreza en las metrópolis de **Río de Janeiro y São Paulo** se mantiene visto que las mismas continúan a acoger al **54,2% de los pobres metropolitanos**.

El fuerte crecimiento demográfico de las metrópolis brasileñas, además de estar acompañado por una creciente concentración de la pobreza, ha tenido fuertes repercusiones en la intensificación de la demanda de viviendas en las ciudades.

En 1991, el 67% del déficit de viviendas del país ya se ubicaba en las ciudades y, en especial, en las metrópolis (Ver CUADRO XLV). El panorama apunta para la necesidad de construcción de más de 3,4 millones de viviendas en las ciudades y de la creación de programas que puedan suplir las deficiencias en el parque de viviendas existente en un orden de 9,5 millones de viviendas urbanas inadecuadas, en especial debido a la carencia o deficiencia de infraestructura urbana.

La magnitud de estas necesidades de viviendas puede ser evidenciada cuando se verifica que, en el período 1964-1985, fueron construidas a través del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH) 4,4 millones de viviendas, en un contexto de fuertes inversiones en el sector. Las dificultades se manifiestan aún cuando constatado que del total de viviendas construidas a través del SFH, sólo 1,2 millones se han destinado a familias con renta hasta 5 salarios mínimos mensuales. De las necesidades de viviendas computadas en 1991, 2,8 millones de viviendas del déficit urbano del país y la totalidad, es decir, las 9,5 millones de viviendas inadecuadas correspondían a familias con renta hasta los 5 salarios mínimos<sup>707</sup>.

---

<sup>706</sup> Id., ibid.

<sup>707</sup> Los conceptos de déficit de viviendas y viviendas inadecuadas utilizados están explicados en el CUADRO XLV.

CUADRO XLV

**El déficit de viviendas en Brasil.**

Las estimativas del déficit de viviendas en Brasil, en los últimos años han variado enormemente, con estimativas que oscilaban de 6,5 a 15,4 millones de unidades según los métodos y parámetros utilizados. En general, estos estudios se han basado en la cuantificación de un *déficit de viviendas* a partir de parámetros homogéneos y patronizados, independientes de la heterogeneidad y desigualdad social del país y de sus repercusiones en el modo y calidad de vida de los diversos estratos sociales.

Un estudio desarrollado por la *Fundação João Pinheiro*, en el inicio de la década de 90, ha representado un avance significativo en la tentativa de realizar un acercamiento cuantitativo y cualitativo de las necesidades de viviendas en el país.

Para tanto, la metodología utilizada ha definido dos parámetros básicos para la cuantificación:

a) el déficit de viviendas - correspondiente a la necesidad de construcción de nuevas viviendas para atender a las familias que residen en viviendas precarias (1) o donde la convivencia multifamiliar perjudica las

condiciones de vida;

b) las viviendas inadecuadas - como el reflejo de problemas en la calidad de vida de los residentes debido a deficiencias graves de infraestructura básica, al adensamiento excesivo de las viviendas o donde los residentes más pobres necesitan comprometer una gran parte de su renta con el alquiler (2).

El resultado de la utilización de estos dos parámetros permite la definición de las necesidades de viviendas a ser atendidas por políticas distintas - políticas de construcción de nuevas viviendas para atender al déficit de viviendas y programas complementares específicos adaptados a las deficiencias a sanar en las viviendas inadecuadas, realizando acciones de recuperación o mejora del parque ya existente.

La aplicación de estos parámetros ha evidenciado, en primer lugar, que el déficit de viviendas es mayor en las ciudades ( Ver TABLA 1 ), alcanzando en ellas un 67% del déficit total del país. Además, las nueve Regiones Metropolitanas presentan también un peso relativo elevado, representando el 25% del déficit nacional.

Algunas características básicas de este déficit de viviendas urbanas pueden ser apuntadas a partir del

análisis de la TABLA 1. El déficit total de viviendas urbanas alcanza a las 3.357.585 viviendas.

Se verifica que la convivencia multifamiliar es un factor de grande incidencia en el origen de la necesidad de construcción de nuevas viviendas, correspondiendo a un 77,5% del déficit urbano ( Ver TABLA 2 ). Por otro lado, la incidencia de las demandas no atendidas se concentran fuertemente en el estrato de renta familiar hasta los 5 salarios mínimos, correspondiendo a un 84% del total del déficit, estrato de renta que necesita en gran medida de políticas públicas facilitadoras del acceso a la vivienda. En especial, cabe subrayar la correspondencia del 55% del déficit a familias con renta hasta 2 salarios mínimos, que necesitan de políticas específicas que, mediante subsidios o características especiales del producto ofrecido, permitan el

acceso a una vivienda digna.

Además del computo de las necesidades de construcción de nuevas viviendas para atender al déficit, el estudio identificó también la existencia de un amplio parque de viviendas que presenta deficiencias que las hacen inadecuadas para atender a las condiciones básicas de habitabilidad y calidad de vida de sus residentes ( Ver TABLA 3 ). Diversos factores que conllevan a esta inadecuación fueron evaluados, no obstante, entre ellos se destaca la carencia o inadecuación de los servicios de infraestructura básica que alcanza a 7.537.675 familias, correspondiendo a un 79,3% del total de viviendas urbanas inadecuadas en el país. Cabe subrayar también que el estrato de renta donde hubo mayor incidencia de viviendas inadecuadas ha sido el de 2 a 5

TABLA 1 Déficit de viviendas en Brasil según los estratos urbano y rural.

Estratos	URBANO		Total	RURAL	TOTAL
	Regiones Metropolitanas	Demás Áreas Urbanas			
Nº Absoluto	<b>1.243.315</b>	2.114.268	<b>3.357.585</b>	1.630.788	<b>4.988.371</b>
Porcentaje	<b>25,0 %</b>	42,0 %	<b>67,0 %</b>	33,0 %	100,0 %

Fuente: Censo Demográfico 1991 / PNAD 1990 ( Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional...* Op. cit. ).

TABLA 2 Distribución del déficit de viviendas urbanas según el origen de la demanda y según el nivel de renta familiar.

Nivel de Renta	Viviendas precarias		Convivencia Multifamiliar		TOTAL DEL DEFICIT URBANO	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
Hasta 2 s.m.	411.368	12,25	1.441.475	42,93	<b>1.852.843</b>	<b>55,18</b>
De 2 a 5 s.m.	259.549	7,73	718.244	21,39	<b>977.793</b>	<b>29,12</b>
Más de 5 s.m.	85.634	2,55	441.314	13,14	<b>526.948</b>	<b>15,69</b>
<b>Total de Brasil</b>	<b>756.551</b>	<b>22,53</b>	<b>2.601.033</b>	<b>77,46</b>	<b>3.357.585</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Censo Demográfico 1991 / PNAD 1990 ( Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional... Op. cit. ).

TABLA 3 Distribución del total de viviendas urbanas inadecuadas según el origen de su inadecuación y según el nivel de renta familiar.

Nivel de Renta	Infraestructura		Alquiler con onus mayor de 30% de la renta familiar		Adensamiento excesivo de la vivienda		TOTAL DE VIVIENDAS URBANAS INADECUADAS	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
Hasta 2 s.m.	2.194.111	23,08	288.651	3,04	444.060	4,67	<b>2.926.822</b>	<b>30,79</b>
De 2 a 5 s.m.	5.343.564	56,22	338.630	3,56	896.395	9,43	<b>6.578.589</b>	<b>69,21</b>
<b>Total de Brasil</b>	<b>7.537.675</b>	<b>79,30</b>	<b>627.281</b>	<b>6,60</b>	<b>1.340.455</b>	<b>14,10</b>	<b>9.505.411</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Censo Demográfico 1991 / PNAD 1990 ( Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional... Op. cit. ).

TABLA 4 Definición de las necesidades de viviendas en las Regiones Metropolitanas según el déficit de viviendas y las viviendas inadecuadas.

Regiones Metropolitanas	Déficit de Viviendas Urbanas		Viviendas Urbanas Inadecuadas	
	Nº Absoluto	%	Nº Absoluto	%
Belém	67.042	5,39	151.383	3,45
Fortaleza	93.522	7,52	240.865	5,48
Recife	130.483	10,49	380.362	8,66
Salvador	89.427	7,19	250.305	5,70
Belo Horizonte	83.511	6,72	402.271	9,16
<b>Rio de Janeiro</b>	<b>297.992</b>	<b>23,97</b>	<b>1.201.331</b>	<b>27,35</b>
<b>São Paulo</b>	<b>371.422</b>	<b>29,88</b>	<b>1.380.635</b>	<b>31,44</b>
Curitiba	34.448	2,77	171.347	3,90
Porto Alegre	75.468	6,07	213.331	4,86
<b>TOTAL</b>	<b>1.243.315</b>	<b>100</b>	<b>4.391.830</b>	<b>100</b>

Fuente: Censo Demográfico 1991 / PNAD 1990 ( Adaptado de FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional... Op. cit. ).

salarios mínimos, que correspondía a un 69% de los domicilios inadecuados.

Analizando a la situación específica de las Regiones Metropolitanas brasileñas ( Ver TABLA 1 ), ya se identificó que las mismas corresponden a un 25% del déficit nacional, que abarca a los estratos urbano y rural. Con relación al total del déficit de viviendas urbanas, las RMs representan un 37% del mismo.

El estudio apunta que el déficit de viviendas en las nueve metrópolis alcanza a las 1.243.315 viviendas ( Ver TABLA 4 ). No obstante, es frente a las viviendas inadecuadas que las RMs ocupan una posición de destaque: las viviendas urbanas inadecuadas de las nueve metrópolis corresponden a un 46% del total nacional y sobrepasan a los cuatro millones de viviendas.

Río de Janeiro y São Paulo ocupan también, con relación a las necesidades de viviendas, un papel preponderante en el panorama metropolitano: el 53,9% del déficit de viviendas y el 58,8% de las viviendas inadecuadas en escala metropolitana se ubican en estas dos metrópolis.

Notas:

(1) Las viviendas precarias están constituidas por los domicilios improvisados, es decir, locales con fines no residenciales que son utilizados como viviendas o abrigos improvisados ubicados abajo de puentes y viaductos, en coches abandonados o en tiendas de materiales no durables, y por los domicilios rústicos, que son viviendas construidas con materiales no durables y que padecen muy malas condiciones de salubridad y riesgo de derrumbe.

(2) Para el cálculo de las viviendas inadecuadas se utilizaron los siguientes parámetros: las deficiencias de infraestructura fueron definidas con base en patrones de necesidades básicas diferenciadas según los diversos estratos de renta para servicios de prestación de luz, agua, alcantarillado y colecta de basura; se ha considerado adensamiento excesivo el uso del dormitorio por más de tres personas; se ha definido como inadecuada vivienda donde familias con renta mensual de hasta 2 salarios mínimos comprometen más de 30% de la renta familiar con el alquiler.

Fuente: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit Habitacional no Brasil. Síntese. Belo Horizonte, 1995.

Frente a este contexto nacional, las regiones metropolitanas brasileñas y, en especial, las Regiones Metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo, presentan gran participación en el déficit y en el número de las viviendas urbanas inadecuadas. Las Regiones Metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo, además de acoger al 53,8% de los pobres metropolitanos, también corresponden al 53,85% del déficit de viviendas y el 58,79% de las viviendas inadecuadas de las nueve RMs en el inicio de la década.

Las dificultades enfrentadas por los responsables de la oferta formal - los promotores públicos y privados - desde el inicio del proceso acelerado de urbanización han dado lugar al desarrollo de una **oferta informal de viviendas** que se ha materializado en las **favelas, loteamentos irregulares y cortiços**, con incidencias diferenciadas en las ciudades brasileñas (Ver CUADRO XLVI).

CUADRO XLVI

**Las soluciones informales al problema de la vivienda en Brasil.**

Las presiones ejercidas por el rápido proceso de urbanización sobre la demanda de viviendas insatisfecha ha generado en Brasil, como en muchos otros países, un proceso de oferta de viviendas fuera del mercado oficial - inmobiliario o de promoción pública - que se ha expandido en todo el territorio nacional.

Las formas más usuales en que esta oferta informal se ha manifestado, vinculada especialmente a la atención a la demanda de las familias de rentas bajas, son las siguientes:

a) las *favelas* - como ocupación de tierra pública o privada, que ocurre de manera progresiva o mediante invasiones coordinadas. Se caracteriza por la precariedad de las viviendas autoconstruidas, la precariedad o inadecuación de la infraestructura urbana y de los espacios libres y por la inexistencia de la propiedad de la tierra de parte de los residentes;

b) los *loteamentos irregulares* - como parcelaciones del suelo promovidas por pequeños emprendedores que son

consideradas irregulares debido a la falta de titularidad adecuada de la tierra, a los patrones insuficientes de servicios e infraestructura urbana, a la desobediencia a las normas y leyes urbanísticas y su tramitación administrativa inexistente o incompleta. La ocupación de los *loteamentos* es hecha en especial a través de la autoconstrucción de las viviendas;

c) los *cortiços* - como viviendas precarias caracterizadas por el alquiler de cómodos para familias, por la presencia de instalaciones sanitarias colectivas y por la alta densidad de ocupación. Muchos *cortiços* resultaron de la subdivisión de grandes viviendas del principio del siglo y su sublocación a diversas familias o por la construcción de cómodos en el pateeo trasero de una vivienda principal a los cuales se accede a través de un pasillo central y muy estrecho.

No obstante, la característica principal que estas promociones es la precariedad del asentamiento y de las condiciones de vida de los residentes y la desatención a las normas urbanísticas y edificatorias existentes.

Estas tres opciones informales de solución al problema de la vivienda presentan características

TABLA Aspectos básicos de la evolución de la oferta informal de viviendas.

	MUNICIPIO DE RÍO DE JANEIRO	MUNICIPIO DE SÃO PAULO
<b>Años 50/60</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El grande crecimientos de las <i>favelas</i> en las áreas centrales en los años 30 y 40 se intensifica en los años 50, especialmente por la llegada de migrantes rurales;</li> <li>• Inicio de la diseminación de <i>favelas</i> hacia la periferia;</li> <li>• Sigue la oferta de <i>loteamentos</i> periféricos, grande parte de ellos producidos ilegalmente, que se inició en 1940, tanto en la periferia del municipio como en los municipios colindantes;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El crecimiento urbano municipal fue fuertemente marcado por la diseminación de los <i>loteamentos</i> periféricos e irregulares y por la autoconstrucción de las viviendas;</li> <li>• El número de personas residentes en <i>favelas</i> todavía no es significativo;</li> </ul>
<b>Años 70</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio de la política de erradicación de <i>favelas</i> en los años 60;</li> <li>• Intensificación de la política de remoción de <i>favelas</i> ( 1968/73 ) y del control sobre nuevos asentamientos o expansión de los existentes en las áreas centrales del municipio;</li> <li>• Aumento de las <i>favelas</i> en las periferias más lejanas;</li> <li>• Crecimiento de la periferia metropolitana a través de la intensificación de la producción de <i>loteamentos irregulares</i>;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sumase a la autoconstrucción de las viviendas en <i>loteamentos</i> irregulares el aumento del número de <i>favelas</i>, que tienden a ubicarse cada vez más lejos del centro del municipio, hacia su periferia sur;</li> <li>• Aumento de los <i>cortiços</i> en las áreas periféricas, con condiciones aún más precarias que los centrales;</li> </ul>
<b>Años 80</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expansión de las <i>favelas</i> en las áreas centrales principalmente por adensamiento y por su ocupación por población ya residente en el municipio que sufrió pérdida de renta por la crisis económica;</li> <li>• Aumento de las <i>favelas</i> en las periferias más lejanas ( APs 4 y 5 ) para atender a la población con menor renta;</li> <li>• Reducción en el número de <i>loteamentos irregulares</i> tanto por políticas de regularización como por la disminución en la producción de nuevas promociones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del patrón periférico de crecimiento con el adensamiento de áreas más cercanas al centro a través de la verticalización ( dentro del mercado formal ) o del aumento de los <i>cortiços</i>;</li> <li>• Invasiones colectivas de áreas públicas y privadas en las áreas sur y este del municipio conllevaron a la periferización de las <i>favelas</i>.</li> </ul>



diferenciadas según la ciudad donde se manifiestan, han evolucionado en el transcurrir del tiempo y alcanzan magnitudes diversas según cada contexto local.

Los *cortiços* han sido la primera forma de solución del problema de vivienda para la población de baja renta, tanto en Río de Janeiro como en São Paulo, a finales del siglo pasado y en principio del actual.

En Río de Janeiro, obras de reformas y renovación urbana del centro de la ciudad puestas en marcha en la primera década de este siglo han eliminado en gran parte los *cortiços* y parte de la población expulsada de ellos se transfirió a los morros iniciando el proceso de «*favelización*». A pesar de los *cortiços* todavía se presentaren como opción de vivienda de la población de baja renta junto al centro de la ciudad, la escasa dimensión del problema hace con que el mismo no sea tratado, ni tampoco dimensionado, en la mayoría de los estudios de la actualidad que tratan del problema de la vivienda en el municipio de Río de Janeiro.

A la vez, en São Paulo, los *cortiços* se presentan hasta la actualidad como opción diseminada en partes específicas del territorio municipal. Diversos estudios han buscado

retratar y cuantificar los *cortiços* en el municipio de São Paulo, presentando los siguientes números: en 1961 el 18% de la población municipal vivía en *cortiços* ( LAGENEST, 1962 ); en 1969, el 8,1% de la población municipal ( Plano Urbanístico Básico ); en 1975, el 9,3% ( Secretaria do Bem Estar Social ) y en 1980, el 17% de la población vivía en *cortiços*. La ubicación de los mismos ha variado en el tiempo, estando en un primer momento, hasta los años 60, ubicados próximos al centro de la ciudad, en los años 70 muchos *cortiços* se implantaron en áreas periféricas y en los años 80, volvieron a concentrarse en áreas más cercanas al centro.

Un estudio de 1993 (FIPE/SEHAB) ha computado en el municipio cerca de 24.000 *cortiços*, en los cuales se ubica el 6% de la población del municipio. A pesar de las críticas a la fiabilidad de las estimativas presentadas por los diversos estudios, es evidente la importancia de los *cortiços* como opción de vivienda para la población de baja renta de São Paulo.

La diseminación de los *loteamentos irregulares* en Río de Janeiro y São Paulo en los años 40, y su intensificación en la década de 50 ha sido posible por la expansión del

sistema de transportes que permitió la ocupación de las periferias más lejanas.

En São Paulo los *loteamentos irregulares* han tenido una importancia muy grande en el proceso de expansión de la mancha urbana dentro de los límites municipales, en las décadas de 50 y 60, y solamente en los años 70 que las *favelas* pasaron también a tener importancia como solución de vivienda para la población de baja renta.

En Río de Janeiro, el crecimiento de los *loteamentos irregulares* en el municipio se ha dado en especial en los años 60 y 70, posterior a su implantación en municipios colindantes de la periferia metropolitana, ocurrida en los años 50. Esto se ha dado debido a la mayor proximidad de estos municipios del centro de Río de Janeiro, de las mayores facilidades de transporte ( línea férrea ) y menor control urbanístico. Saturadas estas áreas más cercanas se inició la ocupación de la zona oeste del municipio (Áreas de Planejamento 4 y 5), facilitada por la construcción de la Avenida Brasil y la línea férrea *Central do Brasil*, se ubicando en esta zona el 81% de los *loteamentos irregulares* del municipio hasta 1985.

Además de la precariedad resultante de la falta de infraestructura y de espacios urbanos de baja calidad, un grande problema padecido por la

población residente es la imposibilidad de registrar oficialmente la posesión de las parcelas quitadas debido a la irregularidad del asentamiento. Fuertes presiones populares se han hecho en los años 70 para que los derechos de la población fuesen preservados. Los años 80 han marcado una disminución drástica en la producción de *loteamentos irregulares*, tanto en Río de Janeiro como en São Paulo, debido a la reducción del poder de compra de la población, al aumento del precio de la tierra y por la creación de mecanismos legales ( Ley 6.766 de 1979 ) que han instituido controles más rígidos sobre la obligatoriedad de la implantación de infraestructura por los promotores y por permitir su punición de los infractores. Políticas de regularización han sido llevadas a cabo en las dos ciudades con base en la nueva ley, alcanzando resultados variados en el tiempo.

En São Paulo, pasado un primer momento de fuerte reducción de la producción de nuevos *loteamentos irregulares* su producción vuelve a crecer progresivamente, en la extrema periferia del municipio, en las áreas de protección a los manantiales hídricos que abastecen

la región. En 1997, ya se suman 2.693 *loteamentos irregulares*, con un total de 1.210.000 fincas, ocupando el 16,75% del territorio municipal ( RESOLO/1997 ). En el municipio de Río de Janeiro, la disminución en la producción en los años 80 fue drástica y se ha dado también por la presencia de gran número de fincas desocupadas en la periferia metropolitana. En 1991, existían 774 *loteamentos irregulares* concentrados en especial en la zona oeste del municipio.

Las *favelas* son un fenómeno que se extendió por todo el territorio nacional y que ha sido identificada ya en los años 20 en Río de Janeiro. Su crecimiento se ha dado en las décadas siguientes a través de una ocupación gradual de los morros del área central de la ciudad de Río de Janeiro, que fue tolerada por la administración como una reserva de mano de obra barata. A las condiciones precarias de asentamiento (total falta de infraestructura) se sumaba la construcción de viviendas con materiales precarios. El crecimiento de las *favelas* que se daba en los años 40 por la incorporación de los migrantes llegados a la ciudad, en los años 50 y 60 pasó a darse también por la incorporación de personas ya residentes en la ciudad como única

solución de vivienda económicamente viable. Nuevas *favelas* se consolidan en las áreas periféricas en los años 60.

Los intereses inmobiliarios sobre las áreas centrales ocupadas por las *favelas* han dado origen a una política de erradicación de estas áreas y de control sobre nuevas ocupaciones en estas áreas valorizadas, lo que disminuyó dramáticamente el número de *favelas* en los años 70. Un nuevo crecimiento ocurrió en los años 80, motivado por la crisis económica y por la disminución de la oferta de vivienda pública por el SFH. El 70% del incremento de población en *favelas* entre 1980 y 1991 correspondía a población ya residente en la ciudad, que encontraron en las *favelas* la única posibilidad de acceso a una vivienda. El poder adquisitivo de la población residente en las *favelas* de las áreas centrales aumentó debido a la incorporación de población en descenso social y las familias con las menores rentas fueron expulsadas para las *favelas* en la periferia del municipio y periferia metropolitana.

En São Paulo el crecimiento de las *favelas* tomó mayores dimensiones a partir de los años 70: el porcentual de población municipal viviendo en *favelas* pasó del 1,2% en 1973 al

4,01% en 1978. A partir de entonces el crecimiento fue constante, no obstante no distribuido uniformemente en la ciudad, pues en 1973 el 29% de las viviendas en *favelas* se ubicaban en la región sur del municipio, porcentual que llegó al 48% en 1987.

En los años 90 las *favelas* presentan características bastante diferenciadas de su origen. En São Paulo hubo una relativa mejora en las condiciones de vida en estas áreas: en 1987 el 50% de las viviendas ya tenía las paredes externas de albañilería, gran parte de las viviendas estaban conectadas a la red pública de luz (el 98% de las viviendas), de agua (el 92% de las viviendas) y con destinación adecuada de la basura (el 72,5% de las viviendas). No obstante el grave problema que todavía se coloca es la falta de la red de alcantarillado, siendo que el 56% de las viviendas (cerca de 100 mil viviendas) hace su desagüe al aire libre. Este problema tiene fuertes repercusiones ambientales especialmente por el hecho de gran parte de las *favelas* ubicarse al sur del municipio, junto a los manantiales que abastecen la región. Programas de urbanización de *favelas* y de mejora de las condiciones de las viviendas se han llevado a cabo a partir de los años 80, sin embargo con resultados

diferenciados según el contexto local.

La expansión de las *favelas* en los años 80, tanto en Río de Janeiro como en São Paulo conllevó a la amplificación del problema: en São Paulo las *favelas* pasaron de acoger al 5,18% de la población municipal en 1980, para acoger al 19,8% en 1993, totalizando en ellas 150.452 viviendas y 1.901.892 habitantes (FIPE/SEHAB); en Río de Janeiro se pasó de acoger al 14,19% de la población municipal en 1980 a los 17,57% en 1991, con un total de 962.793 personas viviendo en *favelas*.

Fuentes:

TASCHNER, Suzana Pasternak. *Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas.* (mimeo) s.l., janeiro de 1993.

TASCHNER, Suzana Pasternak. "Habitación e demografía intra-urbana em São Paulo." *Revista Brasileira de Estudos de População* N° 7, janeiro/junho de 1990, pp. 3-34.

LAGO, Luciana Corrêa do. *Desigualdade sócio-espacial e migração intra-urbana: A trajetória espacial das classes sociais na (trans)formação do espaço metropolitano no Rio de Janeiro.* In: ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, pp. 1386-1404.

IPEA. *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano.* Relatório N° 2 da Região Metropolitana de São Paulo / INFURB-USP e Relatório N° 2 da Região Metropolitana do Rio de Janeiro / IPPUR-UFRJ. Brasília, 1998.

Las *favelas* se presentan como la oferta informal de viviendas más difundida en las ciudades brasileñas. La dimensión del problema y sus características de implantación y de condiciones de vida se diferencian en los diversos contextos locales. No obstante, PASTERNAK<sup>708</sup> destaca que la «*favelización*»<sup>709</sup>, desde la década de los 80 ya es un **fenómeno nítidamente metropolitano**: en 1980, el 79,16% del total de población residente en favelas vivían en las nueve regiones metropolitanas y, en 1991, este porcentaje cambió para el 78%.

A pesar de las dificultades respecto a la cuantificación del problema<sup>710</sup>, en la TABLA 103 se puede verificar que **entre 1980 y 1991 el número de viviendas y de habitantes en favelas de las regiones metropolitanas brasileñas ha crecido mucho**, en especial en las RMs de Belém y Recife.

TABLA 103 Población residente en *favelas* en las Regiones Metropolitanas brasileñas (1980 - 1991).

Regiones Metropolitanas	VIVIENDAS		POBLACION	
	1980	1991	1980	1991
Belém	168	53.428	1.005	258.685
Fortaleza	34.364	65.289	170.253	305.589
Recife	21.476	153.638	100.170	679.125
Salvador	10.917	22.852	57.358	93.920
B. Horizonte	40.008	75.170	193.410	336.968
Río de Janeiro	162.975	258.682	718.253	1.015.572
São Paulo	100.318	233.019	476.621	1.051.458
Curitiba	3.841	21.455	19.521	92.674
Porto Alegre	18.191	31.165	77.952	127.781
<b>Total</b>	<b>392.258</b>	<b>914.698</b>	<b>1.814.543</b>	<b>3.961.752</b>

Fuente: IBGE/DPE/DEPIS/DIEAD (Adaptado de IPEA. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano. Relatório Final. Brasília, 1998).

En las dos ciudades objeto de este estudio la oferta informal de viviendas se manifiesta también a través de otras formas distintas: en **Río de Janeiro**, además de las *favelas*, se encuentran los *loteamentos irregulares* y en **São Paulo** las *favelas*, *loteamentos irregulares* y *cortiços* representan la oferta informal de viviendas, la cual ha sido la solución capaz de atender a la mayor

<sup>708</sup> TASCHNER, Suzana Pasternak. Compreendendo a cidade informal. In: VV.AA. Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal - Evento preparatório da Conferência HABITAT II. Belo Horizonte, setembro de 1995. S.n.t., p. 66.

<sup>709</sup> Corresponde al fenómeno de crecimiento y diseminación de las *favelas*. A pesar de sus características específicas, se puede trazar un paralelo con el fenómeno del chabolismo ocurrido en España entre los años 50 y 70.

<sup>710</sup> Los datos facilitados por el Censo Demográfico de 1980 y 1991 permiten tener una visión nacional del problema, no obstante los criterios adoptados para la colecta de datos han conllevado a una subestimación del problema en diversas ciudades. Esto ocurrió, en especial, por el hecho del cómputo centrarse solamente en *favelas* con más de 50 viviendas, lo que excluye una parte significativa del problema, según cada realidad local.

parte de la demanda de viviendas de la población de baja renta dentro de sus posibilidades económicas.

Como consecuencia, en la TABLA 104 se verifica que, en 1991, **cerca del 20% de las viviendas del municipio de Río de Janeiro correspondían a la oferta informal**, y que en las mismas residían el **29% de la población municipal** (es decir, el 1,6 millones de personas).

La oferta informal en **São Paulo**, como se ha visto, se constituye de tres tipos diferenciados de asentamientos. La inexistencia de concordancia de datos en cuanto a las fechas y fuentes para las tres realidades no permite su comparación directa (Ver TABLA 105). No obstante, se verifica que, en 1993<sup>711</sup>, sumando las viviendas ubicadas en *favelas* y *cortiços*, en ellas residían cerca del 26% de la población municipal (es decir, 2,6 millones de personas). Considerando además, que en 1997, existían un gran número de parcelas en *loteamentos irregulares*, el problema de la oferta informal de viviendas es seguramente aún más grave.

Frente a lo presentado hasta el momento, verifica-se que un **contexto de graves dificultades se configuran en los ámbitos económico-social con repercusiones sobre el medio urbano y sobre la extensión del problema de la vivienda en Brasil**, cuales son:

- el **proceso de urbanización** acelerado que se produjo hasta la década de los 70, y que se desaceleró en las décadas siguientes originó una concentración de 46 millones de habitantes en las nueve metrópolis brasileñas en 1995, ocasionando **fuertes repercusiones sobre su estructura y configuración urbanas y sobre las condiciones de vida de sus habitantes**;
- las **repercusiones del contexto económico** de las décadas pasadas, en especial de la década de los 80, sobre las **dificultades de integración económica y social de un amplio sector de la sociedad brasileña**, con incidencia directa sobre **la intensificación de la pobreza en las metrópolis brasileñas** y, en especial, en Río de Janeiro y São Paulo;

---

<sup>711</sup> El estudio realizado en 1993 por FIPE / SEHAB, se presenta, según diversos estudiosos, mucho más cercano a la realidad del municipio de São Paulo que los datos facilitados por el Censo Demográfico de 1991, razón por la cual éstos son adoptados en este trabajo.

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:  
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

TABLA 104 Las ofertas formal e informal de viviendas en el municipio de Río de Janeiro.

Áreas de Planeamiento	OFERTA INFORMAL						OFERTA FORMAL*			
	FAVELAS		LOTEAMENTOS IRREG.		TOTAL		CONJUNTOS HABITACIONAIS		CONJ. HABITACIONAIS DE CEHAB-RJ	
	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población
1	20.309 (22,2%)	79.233 (29,6%)	27 (0,0%)	104 (0,0%)	20.336 (22,2%)	79.337 (29,6%)	2.628 (2,9%)	13.140 (4,9%)	1349 (1,5%)	6.745 (2,5%)
2	35.848 (10,4%)	136.894 (13,2%)	-	-	35.848 (10,4%)	136.894 (13,2%)	8.246 (2,4%)	41.230 (4,0%)	2.118 (0,6%)	10.810 (1,0%)
3	119.828 (18,5%)	473.673 (20,4%)	6.728 (1,0%)	30.700 (1,3%)	126.556 (13,4%)	504.373 (21,7%)	86.348 (13,4%)	431.740 (18,6%)	23.841 (3,7%)	120.630 (5,2%)
4	18.601 (13,0%)	73.875 (14,0%)	6.057 (4,2%)	26.095 (4,9%)	24.658 (17,2%)	99.970 (18,9%)	29.541 (20,6%)	147.705 (28,0%)	11.348 (0,8%)	47.465 (0,9%)
5	29.764 (9,0%)	118.992 (9,2%)	72.577 (21,9%)	261.705 (20,3%)	132.105 (30,9%)	380.697 (29,5%)	62.077 (18,7%)	310.385 (24,0%)	50.722 (15,3%)	254.210 (19,7%)
<b>Total Municipal</b>	<b>224.360 (14,4%)</b>	<b>1.268.667 (23,2%)</b>	<b>85.369 (5,5%)</b>	<b>318.532 (5,8%)</b>	<b>309.729 (19,9%)</b>	<b>1.587.199 (29,0%)</b>	<b>186.840 (12,0%)</b>	<b>944.200 (17,2%)</b>	<b>89.374 (5,7%)</b>	<b>439.860 (8,0%)</b>

Fuente: Censo Demográfico 1991 ( Adaptado de IPEA/IPPUR - UFRJ. *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano*. Relatório Nº1 - Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, abril de 1997 ) y CEHAB-RJ / DIVISÃO DE ESTUDOS E PROGRAMAÇÃO / SERVIÇO DE ANÁLISE E PROGRAMAÇÃO. Quadro da produção habitacional da CEHAB-RJ. Rio de Janeiro, s.f.

Observ.: \* La oferta formal de *conjuntos habitacionais* (denominados conjuntos residenciales populares ) computados por el Censo Demográfico atiende al siguiente concepto: conjunto residencial , generalmente para familias de baja renta, cuya infraestructura fue construida concomitantemente, normalmente financiados por Organos Públicos y, en algunos casos, por empresas particulares. Los datos referentes a los «*conjuntos habitacionais* de CEHAB-RJ» ya se encuentran computados junto a la columna de «*conjuntos habitacionais*», no siendo posible ni necesario sumar las dos columnas.  
Los porcentuales de viviendas y de población presentados tanto en la oferta irregular como en la oferta formal dicen respecto al total de viviendas o de población del Area de Planeamiento o del total municipal en la última línea de la Tabla.

TABLA 105 Las ofertas formal e informal de viviendas en el municipio de São Paulo.

OFERTA INFORMAL						OFERTA FORMAL			
FAVELAS*		LOTEAMENTOS IRREG.**		CORTIÇOS*		TOTAL( favelas + cortiços)		CONJ. HABITACIONAIS DE COHAB-SP***	
Viviendas	Población	Viv.(parcelas)	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población	Viviendas	Población
378.683	1.901.892 (19,8%)	1.210.000	Sin datos	23.688	595.110 (6,0%)	402.371	2.497.002 (25,8%)	106.049 ( 2,7% )°	517.231 ( 3,6% )°

Fuentes: \* FIPE-SEHAB/1993. \*\* RESOLO/1997 \*\*\* CEBRAP. *São Paulo Metr pole Terci ria...* Op. cit. (datos de 1992).

Observ.: ° Es valor aproximado y corresponde al per centual con relación a la población municipal y nº total de viviendas en 1991 (Cf. Censo Demográfico de 1991 / IBGE ).

- la concentración de población en las ciudades y las dificultades en atender a la creciente demanda de viviendas ocasionaron un **importante déficit de viviendas urbanas** (3,6 millones de viviendas) **y la presencia de un amplio parque de viviendas inadecuadas** que no permiten atender a las condiciones mínimas de calidad de vida de sus residentes (9,5 millones de viviendas), ambos problemas relacionados en especial a la población de baja renta (hasta 5 saláridos mínimos);
- dentro de este parque de viviendas inadecuadas, gran parte de ellas son resultante de una **oferta informal de viviendas** que se materializa, en especial en las **favelas, loteamentos clandestinos y cortiços**, que conlleva en las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo a la existencia de un gran parque de viviendas informal que alcanza, respectivamente, a cifras superiores a los 29% y 26% de la población municipal viviendo en condiciones precarias.

Por otro lado, **la producción pública de vivienda social**, que ha tenido su máxima expresión en el período del BNH (1964/1985), **se ha hecho muy apegado de la amplitud que alcanzó la oferta informal de vivienda.**

En Río de Janeiro, la producción de viviendas de CEHAB alcanzó a las 89.374 viviendas, correspondiendo al 5,7% del parque total de viviendas del municipio, frente a los casi 20% de las viviendas municipales en la oferta informal.

En el municipio de São Paulo, las 106.049 viviendas construidas por COHAB-SP corresponden al 2,7% del total de viviendas en el municipio y acogen al 3,6% de la población municipal. Su menor importancia relativa frente a la oferta de viviendas de las *favelas* y *cortiços* se verifica por el número de viviendas en estas áreas ser 3,8 veces mayor que en los *conjuntos* de COHAB-SP y por las mismas acoger el 26% de la población municipal<sup>712</sup>.

Esta **menor importancia de los conjuntos habitacionais en términos cuantitativos frente a las soluciones informales al problema de la vivienda**, no obstante, puede ser relativizada cuando se verifica que las **características de la ubicación de los mismos en el territorio municipal de Río de Janeiro y São Paulo justifican la necesidad de la atención de los poderes públicos a las problemáticas específicas de estas áreas en las políticas públicas de vivienda y urbanismo.**

En el municipio de Río de Janeiro, a pesar del porcentual de viviendas en los *conjuntos habitacionais* de CEHAB ser bastante menor que el de las viviendas en *favelas* y *loteamentos irregulares* se verifica que **estos tres tipos de asentamientos que acogen la población de baja renta se encuentran ubicados en espacios específicos del territorio municipal y sus**

---

<sup>712</sup> En la Región Metropolitana de São Paulo las cifras son menos contrastantes, visto que el 4,55% del parque de viviendas metropolitano correspondía en 1991 a viviendas en los *conjuntos habitacionais* producidos por el poder público y el 6,57% del parque correspondía a las *favelas* (Cf. TASCHNER, Suzana Pasternak. *Compreendendo...* Op. cit., p. 66).

**problemáticas se suman para configurar las condiciones de vida, en especial, en la periferia del municipio.**

Cabe subrayar, no obstante, que la problemática de los *conjuntos habitacionais* en Río de Janeiro no se centra exclusivamente en las promociones de CEHAB (Ver TABLA 104) una vez que el 12% de las viviendas municipales corresponden a *conjuntos habitacionais* que acogen al 17,2% de la población municipal. Restando de estas promociones lo correspondiente a la producción de CEHAB, cerca de 97.466 viviendas han sido construidas en *conjuntos habitacionais* por otros promotores públicos y por promotores privados. No se conoce el estado de la totalidad de este parque, no obstante, se puede destacar que 59.881 viviendas (el 3,8% de las viviendas municipales) fueron construidas por *Cooperativas Habitacionais* entre 1965 y 1986 para atender a familias con rentas de 3 a 5 salarios mínimos en su origen, se ampliando hasta los 8 salarios mínimos en el transcurrir del período citado. Las características de ubicación y calidad de este parque de viviendas de las *Cooperativas* puede acercarse al de las promociones de CEHAB, sin embargo, alcanzando niveles de calidad un poco más elevados<sup>713</sup>. Esto indica que el porcentual de viviendas en *conjuntos habitacionais* en el municipio de Río de Janeiro que necesite políticas de recuperación e integración sean mayores, pudiendo acercarse a los 10% del total del parque de viviendas municipal.

Haciendo un análisis más amplio de las oferta informal y formal, se verifica en la TABLA 104 que en las Áreas de Planeamiento 3, 4 y 5<sup>714</sup> la oferta informal y oferta pública mencionadas corresponden a más del 20% de la población residente. Su distribución en el territorio evidencia que la presencia de *favelas* es mayor en el Área de Planeamiento 3, no obstante en ella el número de viviendas en *loteamentos irregulares* y *conjuntos habitacionais* de CEHAB es bastante más reducido. En contrapartida, en el Área de Planeamiento 5, la gran concentración de *loteamentos irregulares* y *conjuntos habitacionais* de CEHAB, sumado a las *favelas*, sobrepasa a los 600 mil habitantes y se acerca a los 50% de la población local.

El análisis específico de algunas Regiones Administrativas de mayor concentración de las promociones informal y pública (Ver TABLA 106) enseña que en algunas de ellas, como Campo Grande y Santa Cruz, el porcentual de viviendas y de población que vive en *favelas*, *loteamentos irregulares* y *conjuntos habitacionais* de CEHAB sobrepasa al 50% del total. Además, en Regiones Administrativas como Bangú y Santa Cruz el número de viviendas en asentamientos informales y en *conjuntos habitacionais* de CEHAB se aproximan mucho.

---

<sup>713</sup> Los *conjuntos habitacionais* promovidos por las Cooperativas de Viviendas, a pesar de tener viviendas de mayores dimensiones y presentar una infraestructura urbana más satisfactoria que los de CEHAB, la calidad de las construcciones es insatisfactoria, habiendo sido necesario, hasta finales de los años 70, la realización de obras en 50% de las viviendas existentes debido a la inadecuación o mala calidad del material empleado y a problemas de seguridad. (Cf. IBAM/BNH. *Río de Janeiro - Avaliação...* Op. cit., vol. 2.)

<sup>714</sup> La delimitación de estas Áreas de Planeamiento se presenta en la FIG. 11 de la Parte I de este estudio.

TABLA 106 Estimativa de las áreas de oferta formal pública e informal que necesitarían programas específicos de recuperación en el municipio de Río de Janeiro.

AP	Región Administrativa	Tipo de Promoción	Viviendas	Población
3	Pavuna	Informal*	29.628	115.178
		Pública / CEHAB	27.720	139.265
		<b>Total</b>	<b>57.348</b>	<b>254.443</b>
		<b>Porcentual**</b>	<b>37%</b>	<b>42,7%</b>
	Ramos	Informal*	12.372	48.589
		Pública / CEHAB	7.240	36.200
		<b>Total</b>	<b>19.612</b>	<b>84.789</b>
		<b>Porcentual**</b>	<b>25,6%</b>	<b>29,9%</b>
4	Jacarepaguá	Informal*	21.231	85.941
		Pública / CEHAB	11.348	47.465
		<b>Total</b>	<b>32.579</b>	<b>133.406</b>
		<b>Porcentual**</b>	<b>28,2%</b>	<b>31,2%</b>
5	Bangú	Informal*	29.628	115.178
		Pública / CEHAB	27.720	139.265
		<b>Total</b>	<b>57.348</b>	<b>254.443</b>
		<b>Porcentual**</b>	<b>37,0%</b>	<b>42,7%</b>
	Campo Grande	Informal*	46.654	172.879
		Pública / CEHAB	3.394	16.970
		<b>Total</b>	<b>50.048</b>	<b>189.849</b>
		<b>Porcentual**</b>	<b>51,4%</b>	<b>49,8%</b>
	Santa Cruz	Informal*	20.358	65.833
		Pública / CEHAB	19.608	97.975
		<b>Total</b>	<b>39.966</b>	<b>163.808</b>
		<b>Porcentual**</b>	<b>62,4%</b>	<b>64,4%</b>

Fuente: Elaboración propia (Ver fuente de la TABLA 104).

Observ.: \* Corresponde a las *favelas* y *loteamentos clandestinos*;

\*\* Corresponde al porcentual de viviendas y población que vive en *favelas*, *loteamentos clandestinos* y *conjuntos habitacionais* de CEHAB con relación al total de viviendas y población en cada Región Administrativa.

Las diferencias en cuanto a la naturaleza, gravedad y extensión de los problemas enfrentados por las *favelas*, *loteamentos irregulares* y *conjuntos habitacionais* de CEHAB hace con que las acciones de recuperación en cada área deban tener algunos aspectos diferenciados para tratar de sus realidades específicas.

No obstante, **para alcanzar a la mejora de la calidad de vida de esta periferia es necesario que los programas de recuperación no se centren exclusivamente en *favelas* y *loteamentos irregulares* por sus mayores deficiencias, sino que permitan una cualificación global de la periferia buscando la mejora de las condiciones de vida en *favelas*, *loteamentos irregulares* y *conjuntos habitacionais* de CEHAB, buscando también la integración entre ellos.**



En **São Paulo**, la problemática de los *conjuntos habitacionais* alcanza una mayor dimensión en términos territoriales en la periferia este del municipio, que acoge al 80% de la producción total de COHAB-SP en el municipio<sup>715</sup>.

Como se ha visto en la Parte I, los problemas ambientales sumados a la exclusión decurrente del alejamiento del centro y de los puestos de trabajo dificultan sobremanera las condiciones de vida en los *conjuntos habitacionais* en la extrema periferia del municipio.

Como ejemplo más grave, el complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes, donde se yuxtaponen los *conjuntos* Santa Etelvina, Barro Branco, Sítio Conceição, Inácio Monteiro, Prestes Maia y Jardim São Paulo, concentraba en 1992 a 39.241 viviendas y a 182.698 habitantes. Frente a la gran amplitud de la metrópolis, esta área correspondería, en términos relativos a 1,2% de la población municipal. No obstante, en números absolutos, la población que padece de las privaciones de esta periferia lejana correspondería a una ciudad mediana brasileña<sup>716</sup>.

**Como conclusión, se puede entender, por tanto, que el contexto de las dificultades resultantes de la falta de viviendas y del problema de las extensas áreas de asentamientos informales en las dos ciudades estudiadas es factor que amplía las dificultades de una intervención pública en los *conjuntos habitacionais* en un contexto de bajos recursos destinados a los programas públicos de viviendas.**

Sin embargo, los valores absolutos del problema - 439.860 residentes de *conjuntos* de CEHAB y 517.231 residentes de *conjuntos* de COHAB-SP - representan un contingente significativo de personas que necesitan de las políticas públicas para la mejora de sus condiciones de vida.

Las repercusiones urbanas de la presencia de los *conjuntos habitacionais* en el imagen y calidad de las periferias urbanas también ya han sido evidenciadas.

Además, como se ha visto en períodos anteriores (décadas de 70 y 80) las dificultades de los residentes de los *conjuntos habitacionais* de se mantener en ellos, tanto por razones económicas como por los problemas que los mismos presentan de localización, accesibilidad o condiciones de vida, han generado el

---

<sup>715</sup> En São Paulo la promoción pública de viviendas a través de *conjuntos habitacionais* no es restringida a la acción de la COHAB-SP. La compañía de vivienda estadual denominada CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbana) ha producido en el municipio de São Paulo a cerca de 34.764 viviendas hasta 1996. La Secretaria Municipal de Vivienda (SEHAB) del Ayuntamiento de São Paulo produce también viviendas a la población de baja renta, sin embargo, generalmente a través de promociones diferenciadas basadas en la urbanización de *favelas*, en la construcción de las promociones por los propios residentes («*mutirão*») o por promociones con características diferenciadas de los tradicionales *conjuntos habitacionais* que son objeto de este estudio.

<sup>716</sup> Según los estudios ya citados del CNDU sobre la red urbana brasileña son clasificados como centros medianos aquéllos con población de 100 a 250 mil habitantes.

abandono de estas áreas y su traslado hacia las *favelas*, intensificando aún más los problemas de los asentamientos informales.

En este sentido, **la recuperación de conjuntos habitacionais** de Río de Janeiro y São Paulo se hace importante como una **política correctiva que busca dar calidad de vida a espacios importantes de la periferia**, a la vez que actúa como **política preventiva para evitar que nuevos contingentes de población dejen a los conjuntos**, contribuyendo para el crecimiento de los asentamientos informales.

## 2. CONDICIONES Y PARAMETROS PARA LA INTERVENCION.

La proposición de un marco de referencia de estrategias y acciones volcadas hacia la recuperación de los polígonos de viviendas y *grands ensembles* se ha basado en el análisis de una amplitud de programas y acciones desarrolladas en España y Francia, respectivamente.

La existencia de un marco común de problemas que se verifican tanto en la realidad europea como en la brasileña aumenta las posibilidades de aplicación de este marco de referencia en Brasil, no obstante, algunas dificultades se imponen en este proceso:

- el grado de desarrollo de las políticas públicas de recuperación de *conjuntos habitacionais* en Brasil está muy aquende de la realidad europea;
- las diferencias en el desarrollo de la máquina pública y de las políticas públicas entre el contexto europeo y brasileño dificulta (en términos de competencia, eficiencia, estructuración y financiación) la transposición de las propuestas en Brasil, haciéndolas viables.

Para mejor conocer estas dificultades los apartados siguientes buscarán **verificar las posibilidades de aplicación del marco de referencia propuesto en la recuperación de *conjuntos habitacionais*** con base en dos ámbitos de análisis:

- la amplitud de las **intervenciones de recuperación de *conjuntos habitacionais*** llevadas a cabo en Río de Janeiro y São Paulo hasta la actualidad (Capítulo 2.1.);
- las **perspectivas de implementar una acción integrada de recuperación de los *conjuntos habitacionais*** a partir de un breve análisis de las políticas públicas que son fundamentales para alcanzar a este recto (Capítulo 2.2.).

### 2.1. Las experiencias de recuperación de *conjuntos habitacionais*.

Intervenciones de recuperación de los *conjuntos habitacionais* construidos han sido frecuentes y necesarias desde transcurridos pocos años de la construcción de los mismos, y se han generalizado en todo el territorio nacional, verificándose incluso en Río de Janeiro y São Paulo.

No obstante, no se han realizado estudios sobre el tema de una forma más amplia, por BNH o otro órgano de ámbito nacional o regional, y tampoco las instituciones responsables de su gestión - la CEHAB y COHAB-SP,

específicamente - poseen estudios y resultados sistemáticos de sus intervenciones de recuperación.

Se han podido identificar, no obstante, algunos datos que permiten evidenciar el enfoque dado a las intervenciones en las dos ciudades objeto de este estudio, que se presentan a continuación.

### 2.1.1. Las intervenciones en Río de Janeiro y São Paulo.

La producción de viviendas a través de los *conjuntos habitacionais* financiados por el BNH en Río de Janeiro y São Paulo se ha dado de una forma más intensa en periodos diferenciados y sucesivos, intensificándose en Río de Janeiro en el período desde 1964 hasta 1973 y después, en São Paulo, en el período que se inicia en 1975, presentando algunos períodos de construcción intensa en inicio de los años 90.

Esta diferenciación también influyó en las políticas de recuperación del patrimonio ya edificado, que se desarrolló en un primer momento de forma más intensa en Río de Janeiro. No obstante, se verá que importantes avances en cuanto al enfoque de intervención fueron alcanzados en São Paulo en años más recientes. Se discurrirá, por tanto, en separado, sobre las dos realidades estudiadas.

En Río de Janeiro se han podido identificar momentos diferenciados de intervenciones. En el inicio de los años 70, pasado el primer momento de construcción de *conjuntos habitacionais* (1964-1972), caracterizado por la política de traslado de *ex-favelados*, se ha creado un Grupo de Trabajo destinado a orientar la aplicación de recursos prestados por el BNH visando a "la mejora de las condiciones urbanas y sociales de los conjuntos residenciales, con la ejecución de obras necesarias a la implantación y a la integración de los referidos conjuntos al aspecto urbano", posibilitando el repase de recursos a los órganos *estaduales* responsables de la realización de los Programas Sectoriales de infraestructura viaria, red de alcantarillado y de combate a las inundaciones, alumbrado público, tratamiento paisajístico y equipamientos comunitarios de educación y salud.<sup>717</sup>

Se han analizado 34 *conjuntos habitacionais*, de los cuales, muchos han sido construidos por Los Programas "CHISAM" y "Sete de Setembro" de COHAB-GB, generalizándose problemas de falta de pavimentación, arborización y alumbrado público en las calles, falta de equipamientos sociales y de tratamiento de plazas y áreas deportivas. De los 34 barrios, 10 de ellos están ubicados junto a ríos o canales que necesitan obras de drenaje y contenciones para impedir las inundaciones<sup>718</sup>.

---

<sup>717</sup> Cf. COHAB-GB. Relatório de Situação dos Conjuntos Habitacionais (mimeo). Rio de Janeiro, s.f. Según este relatorio el Grupo de Trabajo ha sido constituido en julio de 1972.

<sup>718</sup> Cf. ESTADO DA GUANABARA / SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL. Plano de Melhoria dos Conjuntos Habitacionais. Rio de Janeiro, 1973.

Las intervenciones propuestas se han caracterizado por la definición de prioridades sectoriales que han sido las siguientes:

- 1ª) Posibilitar una condición mínima de habitabilidad, priorizando pavimentación, tratamiento de ríos y canales, alumbrado público, arborización y plazas públicas, redes de agua y alcantarilla;
- 2ª) Construcción de escuelas;
- 3ª) Construcción de equipamientos deportivos;
- 4ª) Construcción de centros médicos y sanitarios.

Se verifica, por tanto, que las intervenciones se han centrado en dotar las áreas de la infraestructura básica que todavía no había sido implantada, no representando mejoras con relación a lo que sería el mínimo necesario, sino que buscando acercarse a ello. La mejora de las condiciones sociales enunciada en sus objetivos se ha visto reducida a la construcción de equipamientos básicos.

Con base en las prioridades definidas y en la gravedad de los problemas presentados por el diagnóstico de las áreas, se ha definido la acción prioritaria en 10 del total de *conjuntos habitacionais* evaluados<sup>719</sup> y se ha definido como prioritaria, para acciones posteriores, sucesivamente, los *conjuntos* construidos, los *conjuntos* en construcción y, finalmente, los *conjuntos* proyectados.

Un nuevo contexto se ha consolidado a partir de los cambios ocurridos en 1975, con la fusión de los *estados* de Guanabara y Río de Janeiro y de sus respectivas COHABs en la CEHAB y con la elaboración de un nuevo plan de ordenación para la ciudad de Río de Janeiro<sup>720</sup>, el Plan Urbanístico Básico - PUB-Rio. En el inicio de la década de los 80, la Secretaria Municipal de Planeamiento de Río de Janeiro propuso la consolidación de una **política sectorial de conjuntos habitacionais de interés social**<sup>721</sup> que tiene como objetivo establecer directrices para la implantación de programas de provisión de viviendas para la población de baja renta, buscando influir en la localización de las nuevas promociones y adecuarla a las directrices del PUB-Rio. Los objetivos enunciados por esta política fueron los siguientes<sup>722</sup>:

- compatibilizar la política de vivienda con la hipótesis de desarrollo urbano del municipio;
- direccionar las inversiones públicas y privadas para la ocupación de áreas ociosas;

---

<sup>719</sup> Se ha definido como prioritaria la intervención en los *conjuntos* Avenida Suburbana, Quitungo, Guaporé, Rua da Bica, Engenho da Rainha, Agua Branca, Senador Camará, João Vicente, Bento Cardoso y Olaria.

<sup>720</sup> Para mayores detalles ver el apartado 1.1.3. de la Parte I.

<sup>721</sup> Política Setorial de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social.

<sup>722</sup> Cf. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. Política de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social. (mimeo) Rio de Janeiro, julho de 1980.

- control del precio de la tierra y del uso del suelo para evitar la periferización de las promociones;
- la reducción de los costes sociales y económicos de las viviendas ocasionados especialmente por la localización de las promociones;
- diversificación de la tipología de los *conjuntos habitacionais* y de las viviendas;
- articular la acción del Poder Público con otros sectores - órganos públicos, sector privado y comunidad.

Estos objetivos propuestos ratifican en gran medida los problemas presentados en la Parte I de este estudio y que se hacen presentes todavía en la actualidad.

La adaptación de estos objetivos propuestos por la política de *conjuntos habitacionais* a la política de planeamiento urbano del inicio de los años 80 fue propuesta a partir de la definición de directrices específicas para cada Area de Planeamiento - AP (Ver FIG. 11) en que el PUB-Rio dividió el territorio municipal respecto a las posibilidades de implantación de *conjuntos habitacionais*. Una serie de proposiciones generales fueron definidas, de las cuales se presentan las más significativas<sup>723</sup>:

- priorizar las inversiones públicas en los *conjuntos habitacionais* ya implantados en el sentido de dotarles de equipamiento comunitario, pavimentación, iluminación, arborización y creación de áreas de ocio, además de dar prioridad a la intervención en *conjuntos* desarticulados de la malla urbana en el sentido de integrarlos;
- limitar el número de viviendas por *conjunto habitacional* a 1.000 unidades, para garantizar sus adecuación e integración al contexto local y definición de un plazo mínimo de cinco años para la concesión de licencia para la construcción de nuevas promociones en un radio de 2.000 metros alrededor del *conjunto* construido;
- estimular la implantación de núcleos residenciales cercanos a los distritos industriales y centros de servicios existentes;
- promover la legalización de los inmuebles ya construidos y ocupados que están en situación irregular;
- definir en el zoneamiento áreas con restricción y con incentivo para la implantación de *conjuntos habitacionais*;
- creación de un programa de complementación de infraestructura y mejora de las condiciones ambientales y de transporte;
- aumentar la capacidad de control municipal en la probación de proyectos de *conjuntos habitacionais* como condición para garantizar su diversificación y calidad.

---

<sup>723</sup> Cf. SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. Política de... Op. cit.

Además de estas disposiciones generales, fueron definidas proposiciones por Areas de Planeamiento con base en un diagnóstico previo, con las siguientes disposiciones:

- el Area de Planeamiento 3, con fuerte concentración industrial junto a la Avenida Brasil, fue escogida para la implantación de programas de compra de terrenos y programas prioritarios de construcción de *conjuntos habitacionais*;
- en el Area de Planeamiento 4, se proponía la definición de áreas para *conjuntos habitacionais* en el Plan Piloto propuesto para la ocupación de la *Barra da Tijuca* ;
- en el Area de Planeamiento 5, las directrices proponían la implantación de *conjuntos habitacionais* solamente junto a los núcleos de las estaciones de ferrocarriles de Bangu, Campo Grande, Santa Cruz y Sepetiba y la restricción a la ocupación de áreas agrícolas y desconectadas de núcleos ya consolidados, principalmente en Santa Cruz;
- en las Areas de Planeamiento 1, 2 y 6<sup>724</sup> se desestimulaba la construcción de *conjuntos habitacionais*.

Datos precisos sobre la aplicación de las disposiciones de esta política no fueron encontrados. No obstante, cabe subrayar que en los años 80 se produjo una fuerte reducción en la producción de *conjuntos habitacionais* debido a la disminución de recursos del BNH revertidos al Río de Janeiro y a los problemas del Sistema Financiero de la Vivienda, conllevando a que solamente un 25% del total de *conjuntos habitacionais* construidos por CEHAB entre 1962 y 1992 se han terminado y ocupado en este período<sup>725</sup>.

Del análisis de la ubicación de los *conjuntos habitacionais* construidos (Ver TABLA 107) se puede vislumbrar la escasa repercusión de las directrices propuestas, una vez que el Area de Planeamiento 3, que sería de ocupación prioritaria ha recibido solamente el 11% de las viviendas construidas en el período hasta 1992, siendo que de este total solamente un 7,0% fue ocupada en 1982 y la construcción de *conjuntos* sólo volvió a darse en los años 90.

La construcción de *conjuntos habitacionais* de interés social, por CEHAB, en el ámbito del Plan Piloto del Area de Planeamiento 4 no se ha efectuado, predominando en esta área las promociones inmobiliarias destinadas a las rentas medias y altas. Y finalmente, el 86,6% de las viviendas construidas en *conjuntos* de CEHAB se han ubicado en el Area de Planeamiento 5, no

---

<sup>724</sup> El Area de Planeamiento 6 era constituida por las Regiones Administrativas de Santa Tereza, Paquetá e Ilha do Governador. Posteriormente, esta Area de Planeamiento fue suprimida y estas Regiones Administrativas fueron incorporadas a las Areas de Planeamiento 1 y 3, constuyéndose cinco Areas de Planeamiento (Ver FIG. 11).

<sup>725</sup> Cabe subrayar que están computadas también las viviendas construidas con anterioridad a 1975, cuando la actual CEHAB todavía se denominaba COHAB-GB.

haciéndose posible contener el proceso de periferización de las promociones, que siguen teniendo en general una implantación desarticulada y aislada.

Todo esto evidencia que las medidas para efectivación de las propuestas formuladas por la Secretaria de Planeamiento, al nivel municipal, no han sido suficientes para orientar la acción de la CEHAB (que actúa bajo el control del gobierno del *Estado*) y para minimizar la influencia de factores externos, como por ejemplo el precio de los terrenos, a través de la articulación de las políticas urbana y de vivienda social.

En este periodo fue creado también el **Programa de Recuperación de Conjuntos Habitacionais**, iniciado en 1983, centrado en la recuperación física de las edificaciones, especialmente de las partes comunes de los bloques de viviendas: los reservorios de agua, las cubiertas, las instalaciones hidráulica, sanitaria y eléctrica. Intervenciones en el interior de las viviendas o la pintura de fachadas se hacía posible a través de solicitud de los residentes, con la mano de obra facilitada por CEHAB y el pago del material necesario por los residentes.

TABLA 107 Localización de los *conjuntos habitacionais* construidos en el municipio de Río de Janeiro y ocupados entre 1980 y 1992.

Areas de Planeam.	Nº de viviendas construidas	Años de ocupación de las promociones	% sobre el total de viviendas construidas
1	321	1986/1992	1,4 %
2	80	1987	0,4%
3	2.479	1982/1991/1992	11,0%
4	149	1987/1986	0,6%
5	19.524	1981/1984	86,6%
<b>TOTAL</b>	<b>22.553</b>	-	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de CEHAB-RJ / DIVISÃO DE ESTUDOS E PROGRAMAÇÃO/ SERVIÇO DE ANÁLISE E PROGRAMAÇÃO. Quadro da... Op. cit.

Las intervenciones se han hecho con base en recursos *estaduales* y recursos propios de CEHAB, y han sido realizadas directamente por la misma con la utilización de mano de obra de los propios residentes, visando contribuir para la oferta de empleo en estas áreas. Entre los años 1983 y 1985 se han intervenido en 33 *conjuntos habitacionais* en el municipio de Río de Janeiro (Ver TABLA 108<sup>726</sup>).

<sup>726</sup> Las fuentes de la TABLA 108 son las siguientes: SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E HABITAÇÃO/CEHAB-RJ. Relatório 83/84. Rio de Janeiro, s.f. y SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E HABITAÇÃO/CEHAB-RJ. Relatório 85. Rio de Janeiro, s.f.



TABLA 108 Programa de Recuperación de *Conjuntos Habitacionais* de CEHAB-RJ.

<i>Conjuntos Habitacionais</i>	Localización	Inicio de Obras	Población
Estrada da Água Branca	Realengo	07/1983	4.400
D. Jaime Câmara	Padre Miguel	09/1983	21.220
Jardim Catarina	São Gonçalo	09/1983	1.380
Senador Camará	Sen. Camará	09/1983	2.136
Cidade de Deus	Jacarepaguá	09/1983	4.700
<b>D. Pedro I</b>	Realengo	01/1984	2.675
Tertuliano Potyguara	Nova Iguaçu	04/1984	4.300
Cidade Alta	Cordovil	04/1984	8.600
Porto Velho	Cordovil	04/1984	3.145
Quitungo	Brás de Pina	08/1984	750
Pio XII	Botfogo	10/1984	1.230
Roberto Silveira	Nova Iguaçu	10/1984	1.200
<b>Zaira Duna</b>	Brás de Pina	10/1984	455
Crato	Penha	10/1984-04/1985	1.560
Av. Suburbana	Benfica	11/1984	400
Castro Alves	Del Castilho	11/1984	-
Soldado Elias	Cascadura	12/1984	200
Sqto. Miguel Filho	Bangú	03/1985	5.035
Alair Pires	São Gonçalo	04/1985	6.700
Engenho da Rainha	Inhaúma	04/1985	8.800
Oswaldo Cruz	Oswaldo Cruz	04/1985	5.400
Bento Cardoso	Penha Circ.	04/1985	2.800
Nilo Peçanha	São Gonçalo	04/1985	1.500
Mahatma Gandhi	São Gonçalo	04/1985	315
André Filho	Penha Circ.	05/1985	400
Areal (Amarelinho)	Irajá	05/1985	3.000
Sta. Luzia e Pres. Medici	Bonsucesso	05/1985	4.500
Guanabara e Mar. Hermes	Guadalupe	05/1985	1.500
Km 32	Queimados	06/1985	2.660
Itataré	Ramos	06/1985	3.300
Taquaral	Bangú	06/1985	4.220
D. Castorina	J. Botânico	06/1985	1.260
Mendes de Moraes	Benfica	12/1985	1.640

Fuente: Ver Nota al pie de página N° 707.

En paralelo a estas intervenciones, la CEHAB ha desarrollado una política de repase de terrenos a las Asociaciones de Vecinos y otras asociaciones y de financiación de material de construcción para la construcción de la sede de la asociación o de otros equipamiento comunitario de interés de sus asociados.

TABLA 109 Intervenciones de recuperación de *conjuntos habitacionais* de CEHAB en 1992. (Leyenda:  Intervención realizada)

Conjuntos	Nº de unidades*	Cubiertas	Red de agua	Impermeabiliz. reserv. de agua	Red de Alcantarillado	Cambio de puertas y gradiles	Recuperación estructural	Instalación de Incendio
D. Jaime Câmara	7.000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Cruzada São Sebastião	937	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Mendes de Moraes	328	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Porto Velho	1.000	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
Pio XII	241	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Castro Alves	820	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Sta.Luzia/Pres. Médice	900	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Diamantes	200	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>			
Bento Cardoso	560	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Vila Isabel	48	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
<b>Zaira Duna</b>	960	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Itararé	660	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Guanabara/Mal. Hermes	300	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Vila Lage I y II	1108	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Luis Felipe S. Gama	200	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Boa Vista	160	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Senador Camará	1.920	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Cidade de Deus	2.160	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
<b>D. Pedro I/G. Azeredo</b>	3.920	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Cidade Alta	2.597	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			<input type="checkbox"/>
Quitungo	1.920	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Moacir Padilha	220	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
Engenho da Rainha	1.766	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Alair Pires	1.340	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Esperança	1.400	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Lins de Vasconcelos	560	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Fazenda Botafogo	3.440	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
Km 32	532	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>				
Vila Leopoldina	400	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>			
João XXIII	1.800	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		
Presidente Vargas	1.250						<input type="checkbox"/>	

Fuente: Datos facilitados por CEHAB. Rio de Janeiro, 1992. Observ.:\* El nº de unidades comprende la suma de los pisos y viviendas unifamiliares aisladas.

En 1985 la actuación de recuperación se amplió con la creación del **Proyecto de Mejora Urbana en los Conjuntos Habitacionais de CEHAB-RJ**, que intervinió en 12 *conjuntos habitacionais* ubicados en 11 municipios del interior del Estado de Río de Janeiro, en especial en las regiones norte y metropolitana, beneficiando un total de 25.385 residentes. Las intervenciones buscaban promover la complementación de los servicios urbanos, como pavimentación de vías e implantación de red de aguas pluviales<sup>727</sup>.

Las dificultades presupuestarias de los municipios y el crecimiento migratorio hacia las ciudades y la consecuente concentración de población desfavorecida han sido apuntadas como responsables de las dificultades de las municipalidades en promover la expansión de los servicios básicos de infraestructura. En este contexto, estas intervenciones fueron concebidas con el doble objetivo de contribuir para la **mejora física de los conjuntos** a la vez que propiciaba la **creación de empleo y renta para sus habitantes**.

En el inicio de los años 90, las intervenciones llevadas a cabo por CEHAB sobre los *conjuntos habitacionais* por ella construidos siguen los mismos patrones ya verificados en los años anteriores (Ver TABLA 109): obras de recuperación ejecutadas en las partes comunes de los edificios. Intervenciones que implican en recuperación de las estructuras portantes de edificios y viviendas han tenido muy poca incidencia en los *conjuntos* objeto de intervención.

Las intervenciones de recuperación de los *conjuntos habitacionais* de CEHAB en Río de Janeiro se han centrado en **dos enfoques básicos y sucesivos en el tiempo**: en un primer momento, las intervenciones han buscado la **complementación de la infraestructura básica, aún muy deficiente, cuando todavía existían recursos y líneas de financiación de parte del BNH** y, en un segundo momento, las intervenciones llevadas a cabo por CEHAB en su patrimonio de viviendas se han centrado básicamente en **reparaciones en los espacios comunes de los bloques de viviendas**.

En **São Paulo**, como se ha visto anteriormente, la construcción de viviendas en *conjuntos habitacionais* de COHAB-SP se ha intensificado a partir de 1975. Las promociones llevadas a cabo entre 1965 y 1970 han sufrido graves desperfectos debido a gran parte de las obras iniciadas haber sido paralizadas y las viviendas abandonadas por sus moradores y por problemas administrativos internos a la Compañía. Entre 1970 y 1974 la producción de nuevas viviendas prácticamente estancó y se desarrolló una política intensa de recuperación de los *conjuntos* ya construidos. A partir de 1975, la prioridad de la COHAB-SP se vuelve a la producción de viviendas en *conjuntos habitacionais*.

---

<sup>727</sup> Cf. SERVIÇO PÚBLICO ESTADUAL / SECRETARIA DE ESTADO DO TRABALHO E DA HABITAÇÃO. Melhorias urbanas nos Conjuntos Habitacionais da CEHAB-RJ. (mimeo) Rio de Janeiro, 1985.

A finales de los años 80, un nuevo enfoque fue dado a la COHAB-SP por la nueva administración que se constituyó, que definió la **recuperación de los conjuntos habitacionais existentes, rescatando un mínimo nivel de calidad de vida de los mutuarios, como una de sus tareas primordiales**<sup>728</sup>. Esta definición se ha dado con base en un diagnóstico<sup>729</sup> que apuntaba las principales disfunciones de estas áreas en el plan urbano (infraestructura, equipamientos, erosiones, etc.) y algunos de los casos extremados de problemas edificatorios.

En este sentido, entre las acciones sobre el patrimonio existente se puede destacar tres niveles importantes donde se han buscado nuevas directrices de intervención: en el plan administrativo, en el plan de la gestión del parque de viviendas y en el plan de la intervención de recuperación del patrimonio existente.

En el plan administrativo se puede destacar dos puntos importantes que buscaron alcanzar agilidad en los procedimientos burocráticos, facilitando el control del patrimonio y mejorando la prestación de los servicios. Para tanto, la **informatización de los procedimientos burocráticos** ha permitido un mejor control de la situación de los mutuarios y ha sido el soporte para los programas de gestión creados. Además, la **creación de Grupos de Trabajo** internos a la COHAB-SP, permitiendo el trabajo conjunto de representantes de las diversas direcciones y de la presidencia en temas que presenten interface con los mismos, facilitando una acción multidisciplinar y permitiendo agilizar las decisiones y los procedimientos. Fueron creados 33 Grupos de Trabajo (GTs) que, por un espacio de tiempo determinado, trataba de cuestiones como la insolvencia, comercialización, regularización o buscaban acciones coordinadas de las direcciones o de los distintos programas sobre determinados *conjuntos habitacionais*.

Además de estas acciones que inciden directamente en la forma de gestión de la institución, se han creado programas para la gestión del parque de viviendas relacionados a temas específicos, que son<sup>730</sup>:

- la regularización de la ocupación de las viviendas;
- el control de la insolvencia;
- la legalización de *conjuntos habitacionais*.

La presencia de la **ocupación irregular de viviendas**, como el alquiler, cesión o venta sin anuencia de la COHAB-SP o la invasión de viviendas desocupadas se presentaba como una disfunción en la gestión del parque de viviendas con incidencia directa en otros problemas, como por ejemplo la insolvencia.

---

<sup>728</sup> COHAB-SP. Dossiê A verdade sobre a COHAB-SP. s.n.t.

<sup>729</sup> Id. Situação dos conjuntos habitacionais em janeiro de 1989. São Paulo, 1989.

<sup>730</sup> Cf. COHAB-SP. Avaliação da ação governamental na área de atuação da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo - COHAB-SP (Biênio 1989 / 1990). São Paulo, novembro de 1990 y Id. Relatório da Gestão 1989-92. São Paulo, dezembro de 1992.

Para atacar al problema ha sido creado el **Programa de Regularización de Viviendas**, implementado por la Gerencia de Regularización de las Ocupaciones, buscando la regularización con base en la atención a los siguientes criterios: los ocupantes estaren inscritos en la COHAB-SP para acceder a una vivienda desde hace cinco años, ocupar irregularmente el inmueble desde hace dos años y atender a las exigencias del SFH en cuanto a la renta. La regularización podía ser solicitada individualmente por el ocupante o se han realizado intervenciones colectivas en diversos *conjuntos habitacionais* detectando las irregularidades y procediendo a su regularización. La regularización de la ocupación permite que, al no necesitar de intervenciones judiciales para recobrar la posesión del inmueble a los invasores o ocupantes irregulares, la regularización se haga más económica y rápida.

La **insolvencia** (cuatro o más prestaciones mensuales en retraso) alcanzaba, en 1990, al 43% de los mutuarios, conllevando a problemas económicos para la COHAB-SP, que tenía que restituir los préstamos del SFH a partir de la comercialización de las viviendas. Este problema tiene una doble causa: en primer lugar, las **dificultades financieras de las familias que acceden a las viviendas** y en segundo lugar, las **disfunciones en los procedimientos de cobro** (errores en la emisión de los comprobantes para el pago de mensualidades o en su entrega por falta de denominación de calles y de numeración de los edificios en los *conjuntos habitacionais*), las **ocupaciones irregulares** o la permisividad de las gestiones anteriores que estimulan el descompromiso con el pago de las prestaciones.

Un **Programa de Recuperación de Créditos** ha sido creado con base en la renegociación de las deudas individuales, que se ha implantado en un primer momento con base en acciones coordinadas sobre un mismo *conjunto habitacional*. Posteriormente, se ha verificado que intervenciones basadas en la convocación de los mutuarios con las mayores deudas se hacía más efectiva y con costes operacionales menores. En articulación a este programa ha sido creado el **Programa de Atención Social a los Mutuarios** para atender a las familias con dificultades financieras de arcar con sus deudas y para buscar solución adecuada a su problema.

Otro problema de gran incidencia en los *conjuntos habitacionais* es la **falta de regularización inmobiliaria** de los mismos, conllevando a dificultades en el traspase de áreas de equipamientos a las instituciones competentes, falta de cesión de viales y espacios públicos para que el Ayuntamiento se haga responsable de su mantenimiento. El registro en el Registro de Inmuebles (*Cartorio de Imóveis*) de las viviendas quitadas también no se hace posible sin la regularización del *conjunto habitacional*.

Para tener una idea de la amplitud del problema, se verifica que de las 91.819 viviendas construidas hasta 1986, solo el 49% de ellas estaban regularizadas hasta 1990, siendo que las demás estaban en proceso de aprobación o con necesidad de rectificaciones, de autorizaciones legislativas o con otras pendencies; de las 37.553 viviendas construidas despues de 1986, solo el

0,72% estaban regularizadas. De los barrios de referencia de este estudio, el *conjunto Marechal Castello Branco* se encuentra totalmente regularizado y *Santa Etelvina* tiene sus distintas parcelas en etapas diferenciadas de aprobación y regularización inmobiliaria.

A pesar de no constituirse en un programa, la regularización inmobiliaria de los *conjuntos habitacionais* ha sido incentivada dentro de los procesos burocráticos de la institución, abarcando a etapas sucesivas, que son las siguientes:

- a) **elaboración del proyecto definitivo del *conjunto habitacional*** - debe constar la delimitación de las parcelas, manzanas, vías públicas y espacios públicos destinados a los equipamientos y los proyectos de las edificaciones implantadas. A menudo ocurren cambios en el proyecto ya aprobado durante la implantación del *conjunto* debido a correcciones para mejor adaptar el proyecto a las condiciones físicas o cambios en las áreas destinadas a los equipamientos para mejor adaptarlos a las necesidades de los órganos que son responsables de su implantación. Se hace necesaria, portanto, la actualización del proyecto básico, acrecentando a él las modificaciones ejecutadas;
- b) **aprobación del proyecto definitivo en los órganos públicos competentes;**
- c) **registro del *conjunto habitacional*** en el Registro de Inmuebles - ocurre en etapas sucesivas que se inicia por el registro del proyecto de parcelación, el registro de las edificaciones y finalmente el registro de los condominios.

Los largos plazos de tramitación dificultan el proceso, no obstante, en el período 1989-1992 fueron regularizados 8 *conjuntos habitacionais*, con un total de 8.506 unidades y otras 56.900 viviendas, en otros 29 *conjuntos habitacionais*, se encuentran en proceso de regularización<sup>731</sup>.

Además de los esfuerzos para mejorar la gestión del parque, se ha desarrollado una **política de intervención sobre el patrimonio existente** que buscó solucionar los problemas más graves que se materializaban sobre algunos de los conjuntos habitacionais.

En el plan de la recuperación física y ambiental tres niveles de intervención han sido implementados:

- la recuperación de *conjuntos habitacionais* invadidos;
- la recuperación de la infraestructura y equipamientos urbanos;
- la elaboración del Plan Director de *Cidade Tiradentes*.

El problema de la invasión de 4.863 viviendas en el inicio de 1989 y en 1990 en nueve *conjuntos habitacionais* del municipio de São Paulo tuvo consecuencias sobre el estado físico de las viviendas. Los procesos de reintegración de

---

<sup>731</sup> COHAB-SP. Relatório da Gestão... Op. cit.

posesión de las viviendas de parte de la COHAB-SP conlleva siempre a depredaciones de las viviendas en la partida de los ocupantes, que llevan todo lo que les pueda reverter en beneficio, como las puertas exteriores e internas, las ventanas, las instalaciones hidráulicas, eléctricas y sanitarias del interior de la vivienda. **La intervención sobre la edificación se ha dado, por tanto, solamente en los casos de los edificios depredados, buscándose su puesta al cero para su posterior comercialización.**

La intervención sobre la edificación se ha dado también en los casos extremados donde la utilización de **técnicas constructivas innovadoras** que han tenido repercusiones negativas en la calidad de la edificación **han conllevado a su total deterioro**. Son el caso del *conjunto Presidente Tancredo Neves* en Itapevi y del *conjunto Marechal Castello Branco* en Carapicuíba<sup>732</sup>.

La solución para el problema ha sido el derrumbe de las edificaciones deterioradas. En Carapicuíba, mediante su implosión debido a las dimensiones de los edificios. Se han llevado a cabo estudios sobre la posibilidad de aprovechamiento de los cimientos de los edificios y se han hecho propuestas para la construcción de nuevas viviendas, no obstante, no llevadas a cabo hasta el final de esta administración.

Otro aspecto importante en la recuperación física y ambiental de los *conjuntos habitacionais* ha sido la **recuperación de la infraestructura y la construcción de equipamientos urbanos**.

En 1988, la COHAB-SP y el Ayuntamiento de São Paulo firmaron con la *Caixa Econômica Federal*<sup>733</sup> un contrato para la financiación de infraestructura (para obras de drenaje y pavimentación) y equipamientos (escuelas, guarderías y ambulatorios) en 20 *conjuntos habitacionais* ubicados en el Municipio de São Paulo. La necesidad de la ampliación de las obras para proveer redes de agua y alcantarillado en algunos de los *conjuntos*, conllevó a la reducción del número total hacia 12 *conjuntos habitacionais* a intervenir para adaptarse al montante de recursos disponible, dando prioridad a los conjuntos en ejecución y en fase de conclusión.

---

<sup>732</sup> Para mayores detalles ver el capítulo 2.3. de la Parte I.

<sup>733</sup> Es en la actualidad el órgano responsable de la financiación de viviendas en Brasil al cual se transpusó las competencias de BNH cuando de su extinción en 1986.

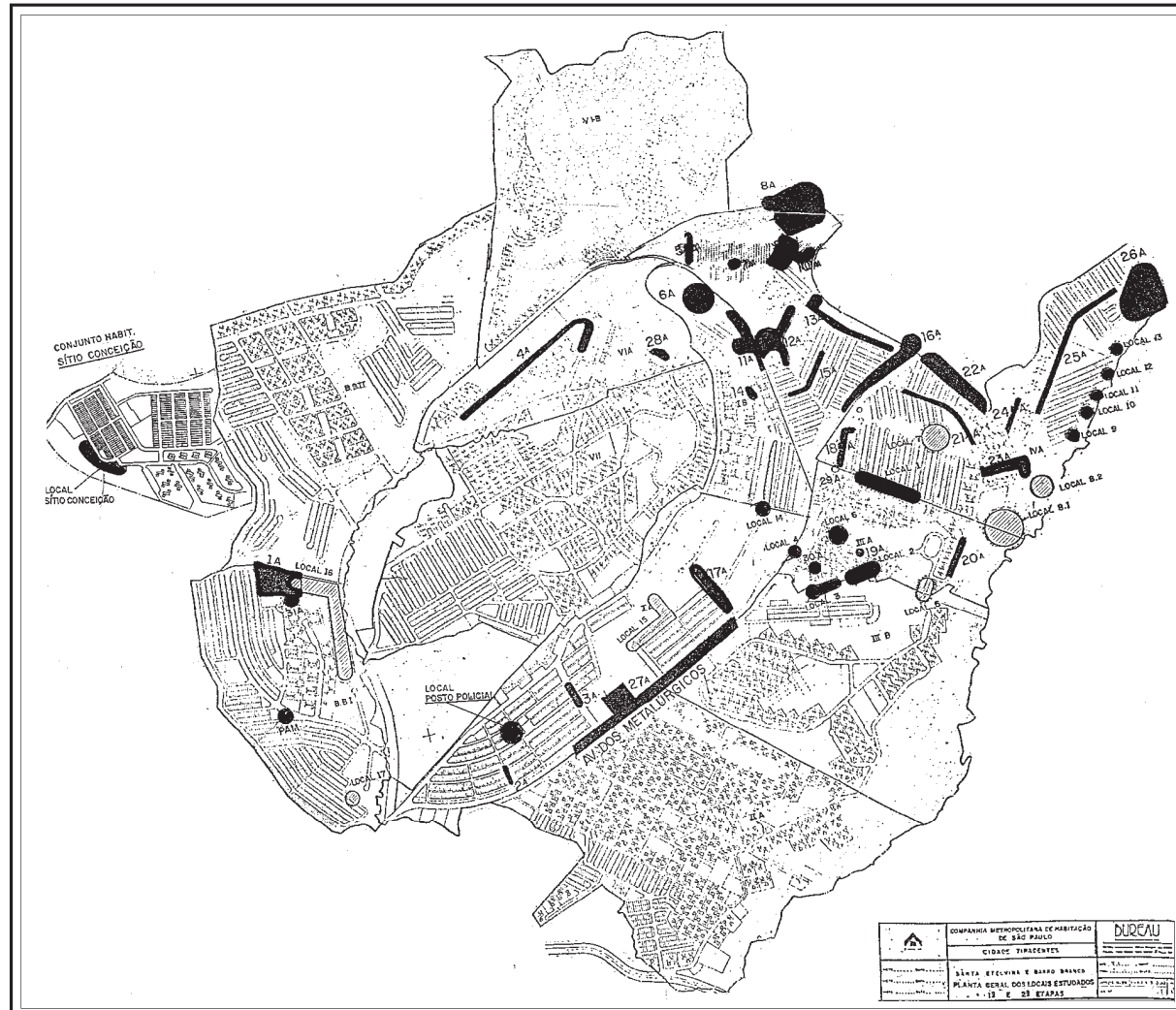


FIG.100. La recuperación de áreas habitadas en el *conjunto habitacional* Santa Etelvina: Ubicación de los locales sujetos a las obras de consolidación geotécnica.

Fuentes:

COHAB-SP/ BUREAU DE PROJÉTOS E CONSULTORIA Ltda. Conjunto Habitacional da Cidade Tiradentes. Consolidação geotécnica do conjunto habitacional da Cidade Tiradentes. Relatório de Projeto de Consolidação. São Paulo, agosto de 1989.

COHAB-SP/ BUREAU DE PROJÉTOS E CONSULTORIA Ltda. Cidade Tiradentes. Recuperação das áreas habitadas. Relatório mensal de progresso - junho/90. São Paulo, 1990.



Además, importantes **obras emergenciales de consolidación geotécnica** se han llevado a cabo en los *conjuntos habitacionais* **Santa Etelvina** (Ver FIG. 100), Jardim São Paulo I, Barro Branco I, Nazaré, Parque Fernanda, Adventista, Heliópolis, Itapevi, **Carapicuíba**, Itaquera II y III y Sítio Conceição con recursos de la Secretaría de Vivienda del municipio (SEHAB). Se buscó también la creación de un sistema de mantenimiento preventivo y sistemático para evitar que pequeñas erosiones pudiesen evolucionar hacia problemas de grandes proporciones.

Una importante iniciativa marca un cambio cualitativo en las acciones de recuperación de *conjuntos habitacionais* en São Paulo y en Brasil: la **elaboración de estudios para la proposición del Plan Director de Cidade Tiradentes**, como la búsqueda de una solución coordinada para los problemas urbanos de los *conjuntos habitacionais* que conforman el Complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes.

Dos aspectos prioritarios han sido analizados por los estudios del Plan Director: la cuestión del **uso y ocupación del suelo** y la **accesibilidad y estructura viaria del Complejo**.

Con relación al uso del suelo, las proposiciones han buscado, en especial, **estudiar las posibilidades de ocupación de los espacios remanecientes y de las parcelas libres del Complejo con el objetivo de proponer los usos necesarios para atender a las condiciones básicas de calidad de vida urbana**, sean ellos los equipamientos institucionales, el comercio o los servicios, además de prever las áreas que podrán todavía recibir nuevas promociones de viviendas.

El estudio más amplio que enfoca la relación del Complejo con la ciudad y en especial, con su entorno inmediato, se ha visto insertado en un **contexto más amplio de propuestas del Plan Director de la ciudad de São Paulo**, que estaba en tramitación en el Pleno Municipal (*Câmara Municipal*) en el periodo de elaboración del Plan del Complejo y que preveía la creación de una zona industrial en la periferia este del municipio, cercana al Complejo. Un estudio realizado en 1987 por la Compañía del Metro evidencia que, a pesar del 28% de las personas del Complejo se deslocaron hacia el centro de la ciudad y 17% para otras áreas de la ciudad, el 40% de la población se destina a la región de Itaquera, cercana al Complejo, donde trabaja. Esto significa que la opción mayor de la población sería de permanecer en el área del entorno de su residencia, evidenciando la importancia de la creación del área industrial como fuente de puestos de trabajo para la población residente en el Complejo y en toda la periferia este.

CUADRO XLVII

**El Plan Director del Complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes.**

La complejidad de los problemas que se presentan en los *conjuntos habitacionais* de la COHAB-SP ubicados en la extrema periferia este del municipio de São Paulo ha dado lugar a la proposición de un amplio estudio con vistas a la elaboración de un Plan Director para el Complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes, que abarca a los conjuntos Jardim São Paulo, Prestes Maia, Inácio Monteiro, Sítio Conceição, Barro Branco y Santa Etelvina, en una extensión territorial de cerca de 1.000 hectáreas.

La propuesta visa mejorar la calidad de vida de cerca 190.000 habitantes que viven en un área aislada y alejada de la malla urbana, presentando deficiencias de infraestructura de servicios y equipamientos públicos, dificultades de accesibilidad debido a la presencia de una única vía de acceso (Estrada do Iguatemi) y de un sistema de transporte colectivo deficiente. A su estructura urbana desarticulada, formada por piezas desconectadas y sin un proyecto de conjunto, se suman los problemas ambientales causados

por una implantación hecha sin tener en cuenta los condicionantes topográficos y geológicos locales.

La elaboración del Plan Director se ha hecho con el objetivo de:

- reestructurar a los distintos *conjuntos habitacionais* que conforman el Complejo, integrándoles, equipándoles y definiendo usos a las áreas remanecientes, teniendo en cuenta a las reivindicaciones de la población residente y a los pedidos de permiso de uso o de compra de áreas en el local;
- regularizar a los *conjuntos* ya implantados para que las áreas públicas y los viales pasen legalmente a la responsabilidad de las Administraciones Regionales y de las Secretarías que componen el Ayuntamiento de São Paulo;
- definir las directrices de recuperación, preservación o urbanización para las grandes áreas libres del Complejo.

Se ha propuesto una estructura de trabajo basada en las siguientes etapas: caracterización del Complejo, definición de objetivos y metas, diagnóstico y elaboración de propuestas. Los objetivos definidos han sido los siguientes: hacer viable la

regularización inmobiliaria, hacer viable intervenciones en el área con el enfoque de ciudad y, definir políticas de gestión. Para tanto, se han definido las siguientes metas: mejora de la calidad de vida de la población residente, planear las intervenciones futuras, y rescatar a la ciudadanía.

El diagnóstico ha buscado caracterizar la complejidad de los problemas que inciden en el Complejo a partir de los siguientes temas:

- el soporte físico: características del entorno e inserción del Complejo, implantación de los *conjuntos*, análisis de las áreas libres con vistas a verificar las posibilidades de su ocupación, incidencia del clima y vientos;
- los usos y la ocupación del suelo: relación del Complejo con el entorno; análisis de la implantación de los usos residencial, equipamientos, comercio, servicios y áreas verdes, teniendo en cuenta las características físicas y problemas de su implantación y localización y las condiciones de atención a las demandas;
- el sistema viario y transporte: principales accesos, relación con otras áreas de la ciudad y entorno, sistema viario interno;
- la infraestructura: identificación de

los problemas;

- la seguridad: identificación de la implantación de los equipamientos de seguridad y de los elementos físicos que contribuyen para la inseguridad ciudadana;
- la regularización inmobiliaria: problemas que dificultan la regularización, estudio para la definición de Zona Especial de Interés Social.

Las proposiciones definidas por el Plan Director se han materializado a través de enfoques complementares: la definición de un sistema viario estructurador, basado en una jerarquía de vías (basado en las vías existentes y en nuevas vías proyectadas), propuestas de ocupación de las áreas del entorno inmediato, propuesta de áreas de reforestación y de protección de las matas existentes en el entorno, y la definición de una propuesta de uso y ocupación del suelo en el interior del Complejo, a través de la definición de áreas para adensamiento del uso residencial, de áreas para comercio y servicios, áreas para equipamientos institucionales y para áreas verdes libres.

La existencia de amplias áreas remanecientes y áreas libres de

propiedad de COHAB-SP, de una extensión de cerca de 300 ha ( cerca del 31% del total del Complejo ) ha sido el punto básico para el estudio de la destinación de usos con vistas a dotar el área con los servicios necesarios para la vida urbana.

La definición de los usos a ser implantados se ha basado, por tanto, en el estudio de las condiciones físicas (topografía, dimensión, conformación y localización ) de las áreas en cuestión y de las demandas que se estiman a partir de la densidad y características de la población residente en las diversas áreas que constituyen los conjuntos del Complejo. La definición de las áreas de ocio ha tenido en cuenta, además de las demandas estimadas, la existencia de áreas de propiedad de la COHAB-SP ya utilizadas por los residentes, creando en ellas espacios para el ocio o deporte. La ubicación de los equipamientos institucionales y comercio ha tenido en cuenta también las posibilidades de creación o potenciación de centros y subcentros en el interior del Complejo.

La implantación de las nuevas

directrices propuestas por el Plan Director se ha visto abandonada debido a la discontinuidad administrativa causada por cambios políticos en la Alcaldía del Municipio de São Paulo.

No obstante, el Plan Director del Complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes ha sido un marco en la propuesta de un nuevo enfoque de intervención en la recuperación de los *conjuntos habitacionais* en Brasil.

Fuentes:

MARQUES, Maria Teresa. "Opesadela da casa imprópria. A Cohab-SP elabora um plano diretor específico para o complexo Santa Etelvina/Jardim São Paulo, que reunirá 190 mil moradores em 10 milhões de metros quadrados." *Construção*, Ano XLIV, Nº 2292, janeiro de 1992, pp. 4-7.

COHAB-SP. Cidade Tiradentes - Santa Etelvina 89 - 92. (mimeo) s.n.t.

COHAB-SP. Plano Diretor - Complexo Cidade Tiradentes. Proposta de Estrutura do Trabalho. (mimeo) s.n.t.

COHAB-SP. Destinação de Áreas Remanescentes nos Conjuntos do Complexo Cidade Tiradentes. (mimeo) s.n.t.

Además, la **inserción del complejo en un área con características ambientales específicas** ha conllevado a la proposición de amplios espacios de preservación de las matas nativas y de reforestación, con el objetivo de **contener la ampliación de los problemas ambientales causados por la intervención indiscriminada sobre la naturaleza**. La creación del Parque del Carmo, un área de protección ambiental, a oeste del Complejo ha sido también viable a través de la donación de 400 hectáreas de tierras de propiedad de la COHAB-SP.

El segundo enfoque prioritario del Plan se centró en la **definición de un sistema viario que permita aumentar la accesibilidad a las distintas áreas del complejo y facilitar el servicio de transporte colectivo en el local**. En paralelo a estas proposiciones se han llevado a cabo la construcción de una Estación de autobuses (terminal) junto al acceso al *conjunto* Santa Etelvina y se han creado líneas circulares gratuitas entre los diversos *conjuntos* y que les conectan con el terminal de autobús.

La proposición del Plan Director representó, portanto, un cambio de escala en el análisis de los problemas de los *conjuntos habitacionais* y en la tentativa de enfocar a los aspectos urbanos de integración y de calidad de vida urbana.

Estos estudios han sido elaborados por un pequeño grupo de técnico de la COHAB-SP. Las dificultades presupuestarias han sido, sin lugar a dudas, la mayor responsable de la inexistencia de propuestas más arrojadas, en especial, en lo que a la integración entre las distintas áreas se refiere o a la potenciación de centros y subcentros, debido a las grandes inversiones que serían necesarias para llevarlas a cabo, frente a la total falta de posibilidades de financiación de parte del gobierno federal o *estadual*. Además, la importancia de la propuesta llevada a cabo por el medio técnico no ha encontrado igual reconocimiento de las instancias decisórias de COHAB-SP<sup>734</sup>. La discontinuidad administrativa y política ha sido responsable del abandono de la propuesta en la gestión siguiente sin que el plan hubiera sido formalizado y divulgado.

En el plan social, la COHAB-SP actuaba con base en el **Programa de Desarrollo de la Comunidad (PRODEC)** que consistía en actividades de asesoría a las entidades sociales y atendía a los residentes con relación a demandas referentes a problemas convivenciales.

Una nueva postura se ha consolidado a través de la intervención social en los **centros comunitarios** construidos por la COHAB-SP, promoviendo una evaluación de la utilización de cada equipamiento y del desempeño de las entidades asociativas que desarrollan sus actividades en ellos, buscando garantizar su finalidad de uso colectivo y de universalidad de su acceso. Se realizó el repase de 22 centros comunitarios a las Secretarías Municipales y *Estaduais* para la implantación de escuelas, guarderías, ambulatorios y fiscalía de policía, además de buscar la discusión conjunta con las Secretarías para la creación de proyectos-piloto de Centros de Convivencia, Casas de Cultura y otras alternativas de ocio y cultura para la población local.

El enfoque dado a las actividades de COHAB-SP en la administración del periodo 1989-1992 marcó un cambio de actitud frente a la intervención en el patrimonio existente, visando a la búsqueda de calidad de vida en los *conjuntos habitacionais* y a una mejora en la gestión de la institución basada en la eficiencia y la mejora de los servicios prestados.

---

<sup>734</sup> En el informe final de la gestión 1989-92, la propuesta fue definida de la siguiente manera: "*El Plan Local de Cidade Tiradentes procuró, a través de diagnóstico completo del uso y ocupación del suelo de la región, determinar la destinación de las áreas remanecientes en los conjuntos, así como coleccionar datos necesarios para la propuesta de ocupación de las parcelas todavía vacías, insertas en el complejo.*" (Cf. COHAB-SP. *Relatório da...* Op. cit., p. 13).

### 2.1.2. Los condicionantes de las políticas de recuperación.

Las intervenciones llevadas a cabo desde los años 70 hasta el inicio de los años 90 se basaron, en especial, en la búsqueda de la atención a las necesidades básicas de calidad de vida en los *conjuntos habitacionais*.

En primer lugar, la **intervención sobre la edificación** se ha dado en casos dispersos, en especial, en decurencia de la mala calidad inicial de la edificación. El **régimen de cesión de las viviendas, exclusivamente en propiedad**, hacía con que las responsabilidades de las constructoras se han reducido a los vicios de construcción o problemas estructurales a ser denunciados según plazos establecidos. El mantenimiento y limpieza de los espacios comunes de los edificios son de competencia de los condominios constituidos según las determinaciones legales<sup>735</sup>

A pesar de las disposiciones legales, la mala calidad de la edificación sumada a los problemas de administración de los condominios han resultado en la necesidad de intervenciones en los espacios comunes de muchos de los bloques de viviendas en Río de Janeiro que han sido llevadas a cabo por CEHAB tanto en los años 80 como en los años 90. Ya desde los años 70 una serie de obras en el interior de las viviendas han sido realizadas por los residentes para adaptarlas a sus necesidades y, en los años 80, se sucedieron con base en la acción conjunta de CEHAB y de los residentes.

En São Paulo, las acciones sobre la edificación se han centrado, en especial en la recuperación de viviendas abandonadas o depredadas para hacer viable su posterior comercialización.

No obstante, a pesar de la calidad de las viviendas presentarse insuficiente, es al nivel urbano que se concentran las mayores dificultades que padecen los *conjuntos habitacionais*. En contrapartida, gran parte de las acciones al nivel urbano no han sobrepasado a la simple implantación o recuperación de infraestructura básica y la construcción de equipamientos.

Las **dificultades enfrentadas para una acción más amplia e integrada**, volcada hacia la amplitud de problemas que se presentan a estas áreas, son resultantes de una serie de factores que pueden ser definidos como:

- **condicionantes internos de calificación y eficiencia de las instituciones (COHABs);**
- **condicionantes locales**, referentes a la **dificultad de inserción de la acción sobre el conjunto habitacional en el contexto urbano municipal y en sintonía con las políticas públicas municipales;** y

---

<sup>735</sup> La Ley 4.591/64 es la que dicta las normas que rigen a los Condominios en todo el país (Cf. PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO / SEHAB / COHAB-SP. Manual do Proprietário. São Paulo, COHAB-SP, 1992).

- **condicionantes financieros**, resultantes de la **inexistencia de fuentes de financiación que permitan la implementación de proyectos más complejos que necesitan de mayores inversiones.**

Los **problemas internos de las COHABs** son, normalmente, resultantes de las dificultades enfrentadas por la institución en el campo financiero, repercutiendo sobre las posibilidades de cualificación de su personal técnico y administrativo y de modernizar y aprimorar sus procedimientos burocráticos. Las estructuras administrativas cerradas y compartimentadas dificultan el surgimiento de nuevas prácticas y de nuevos enfoques.

La **dificultad de inserción de la acción sobre el conjunto habitacional en el contexto de las políticas urbanas municipales** ha sido siempre una constante en las intervenciones sobre el patrimonio existente en los *conjuntos habitacionais*. Se ha visto en la exposición de la evolución de las intervenciones en Río de Janeiro que directrices urbanas han tenido en cuenta la presencia de los *conjuntos habitacionais*, no obstante, no se han implementado acciones efectivas para la intervención urbana y la integración de los mismos en su entorno y tampoco las directrices han sido obedecidas. Las acciones urbanas se han centrado solamente en la **provisión de la infraestructura básica** como respuesta a las reivindicaciones más prementes de los residentes.

Los resultados en cuanto a una acción más efectiva y amplia sobre la estructura urbana de un *conjunto habitacional* todavía no han sido materializados en intervenciones que pudiesen ser evaluadas. Los estudios para la proposición del Plan Director del Complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes fueron terminados en el final de la administración 1989-1992, no obstante, el mismo no ha sido implementado.

Otro ejemplo de una acción sobre la estructura urbana ha sido el proyecto de recuperación urbanística del *conjunto habitacional* Rubem Berta, en Porto Alegre (Rio Grande do Sul). A pesar de esta intervención no darse en el ámbito territorial definido para este estudio, es importante su mención por el hecho de ser el único proyecto con esta amplitud llevado a cabo en los años recientes, con excepción del Plan Director ya citado (Ver CUADRO XLVIII).

La importancia de este proyecto se dá debido a dos factores en especial. El primer ha sido la proposición de una **reestructuración urbana basada en la redefinición de la red viaria**, creando un sistema de calles para coches y peatones y **abandonando premissas del urbanismo moderno presentes en la concepción del conjunto habitacional: los espacios condominiales pasan de ser semipúblicos y sin delimitación precisa a un espacio privado de uso colectivo del condominio**, legalizando lo que ocurre en la práctica en muchos de los *conjuntos habitacionais* ya consolidados. No obstante, cabe subrayar la existencia de un **proyecto de conjunto y elaborado colectivamente** para atender a la necesidad de racionalización de los flujos y de garantía de accesibilidad para todos los núcleos de edificios y espacios públicos, definiendo también los usos y funciones de los mismos.

CUADRO XLVIII

**La recuperación urbanística del conjunto habitacional Rubem Berta en Porto Alegre.**

El *conjunto habitacional* Rubem Berta fue construido por la COHAB-RS, organismo vinculado al gobierno del *Estado* de Rio Grande do Sul, en el inicio de la década de los 80 (1). El *conjunto* ocupa un área de 56 ha donde las 4.992 viviendas se disponen en bloques colectivos de cuatro plantas distribuidos en 39 núcleos formados de cuatro edificios, donde residen cerca de 25.000 habitantes.

En 1986, la conclusión y comercialización de los 10 primeros núcleos, con 1.280 viviendas, fue seguida por la invasión de las demás viviendas que estaban todavía en obras y en sectores sin la implantación de la infraestructura básica (2). A pesar de las negociaciones junto a la COHAB-RS para la regularización de las ocupaciones, la situación permanece irregular hasta hoy y las invasiones ocasionaron perjuicios en la habitabilidad de las viviendas y la carencia de servicios y equipamientos urbanos.

Las dificultades enfrentadas en el plan urbano se materializan en dos



aspectos importantes: muchas de las vías internas al *conjunto* no han sido urbanizadas, en especial las que facilitan el acceso hacia los núcleos de edificios, y la falta de límites precisos de los espacios condominiales y públicos originó su ocupación paulatina por construcciones irregulares que alcanzan el número de 1984, donde el 59,12% son garajes, el 22,68% son viviendas, el 9,82% son comercio y el 5,42% son de uso misto. Esto ocasiona la dificultad de acceso a los espacios previstos para el uso público, generando conflictos en el sistema de



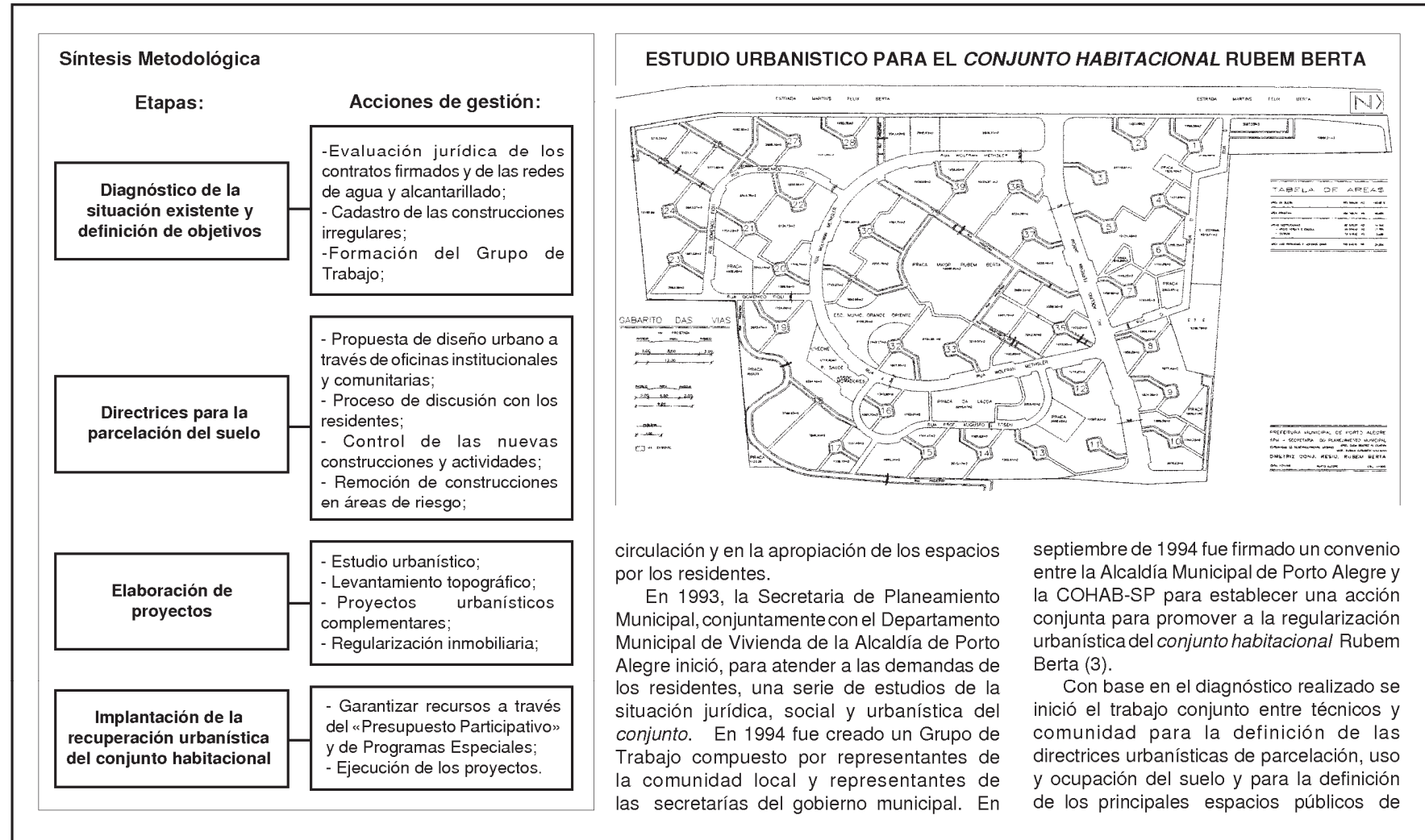
FOTOS:

F.1.



F.2.

F.1.  
La falta de pavimentación de las vías y la ocupación irregular de las áreas condominiales.  
F.2.  
El cierre indiscriminado de los espacios públicos, como la plaza central del conjunto, les dificulta la accesibilidad





convivencia social. Para tanto fueron elegidos 320 representantes de la comunidad (4) que participaron en el análisis de las propuestas a través de una maqueta del área para definir el nuevo trazado viario y la eliminación de los muros y edificaciones irregulares que conflictuaban con los objetivos consensuales de la comunidad. Muchos residentes han tenido que renunciar a las conquistas territoriales de sus ocupaciones irregulares y esta concesión muchas veces no ha sido fácil, no obstante el proceso participativo conllevó a la preponderancia de los intereses de la comunidad.

La elaboración del estudio urbanístico para el área ha buscado no solamente reorganizar las funciones y actividades desarrolladas en su interior, sino que también integrarlo con su entorno urbano. La estructuración de su sistema viario se ha hecho buscando la racionalización de los accesos estableciendo un sistema de vías para coches y peatones que delimitan los límites de las áreas condominiales, las cuales abandonan el concepto de espacios semipúblicos pasando a ser privativas de los residentes de los bloques de viviendas allí ubicados.

Este nuevo sistema de vías y

redefinición de los límites condominiales permitirán: una mayor legibilidad al conjunto y una mejor accesibilidad en su interior; una mejor definición de competencias, donde el poder público tiene responsabilidades en mantener los espacios públicos con pavimentación, mantenimiento, alumbrado y seguridad y los residentes deben mantener el espacio colectivo del condominio con vistas a sus intereses colectivos.

El convenio de marzo de 1996 definía las bases para la contratación de los servicios para realizar la regularización del *conjunto*, definiendo con regularización la «reformulación de la situación urbanística del local y la regularización jurídica de las unidades habitacionales con vistas a mejorar la calidad de vida de los residentes». La reformulación de la situación urbanística consistía en la redefinición de las áreas públicas y privadas del *conjunto habitacional* y en la relocalización de las ocupaciones irregulares de uso residencial, en especial en los límites del conjunto.

Al gobierno del *Estado* cabía el pago de los servicios necesarios para la realización del convenio y a la Alcaldía su aprobación y legalización urbanística y edificatoria bajo el control de las entidades comunitarias.

Notas:

- (1) El conocimiento de la realidad de los *conjuntos habitacionais* de Porto Alegre se ha dado a través de la visita técnica realizada con el objetivo de identificar las ciudades que serían objeto de estudio en Brasil. Fueron visitadas las ciudades de Brasília, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo y Porto Alegre, y contactadas sus respectivas COHABs. Además de São Paulo, ha sido en Porto Alegre la única propuesta identificada de una intervención más amplia sobre los *conjuntos habitacionais*.
- (2) La invasión de *conjuntos habitacionais* se ha dado de manera intensa a partir de 1987 en la Región Metropolitana de Porto Alegre como resultado de la crisis económica que dificultaba a la población el acceso legal a una vivienda. En este proceso fueron invadidos 13 *conjuntos habitacionais* de promoción privada con financiación del SFH (total de 8.992 viviendas) y 5 *conjuntos* de promoción pública (10.452 viviendas), totalizando a cerca de 20.000 viviendas. De las viviendas de promoción pública invadidas, 8.935 pertenecían a la COHAB-RS (Cf. MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. "Invasões dos ..." Op. cit.).
- (3) La COHAB-RS, vinculada al gobierno del *Estado*, fue extinta en 1995 por motivos de orden económico y este hecho tuvo repercusiones en el desarrollo de la intervención. En marzo de 1996 fue firmado nuevo convenio entre el Gobierno del *Estado*, a través de su Secretaría de Obras Públicas y Vivienda (como representante de COHAB-RS que estaba en proceso de liquidación de cuentas) la Alcaldía y entidades comunitarias para dar continuidad a la intervención.
- (4) Además de la participación directa de los representantes en el Grupo de Trabajo, las siguientes entidades comunitarias y prestadoras de servicios firmaron el convenio

conjuntamente con la Alcaldía y COHAB-RS y gobierno del *Estado* de Río Grande do Sul para la regularización urbanística del *conjunto*: *Associação dos Moradores do Rubem Berta I y II*; *Associação dos Moradores do Recanto da Lagoa*; *Clube de Mães do Rubem Berta II, Posto de Saúde*; *Associação dos Comerciantes da Vila Imperatriz*; *Escola Municipal Grande Oriente*; *Creche Madre Tereza*; *Clube de Mães Corrente Infinita*; *Centro Comunitário Rubem Berta* y *Associação de Comerciantes do Conjunto Residencial Rubem Berta*.

Fuentes:

MEDVEDOVSKI, Nirce Saffer. *Invasões dos conjuntos habitacionais X programa PROÁREAS: Duas faces de uma mesma moeda*. In: PANIZZI, Wraná M. & ROVATTI, João F. *Estudos Urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre, Ed. Universidade - UFRGS / Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993, pp. 343-355.

TURKIENICZ, Benamy; OLIVEIRA, Cléia Beatriz Hauschild de & MALLMANN, Susana Elisabeth. "Recuperação urbanística de conjunto residencial." In: VV.AA. *Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal - Evento preparatório da Conferência HABITAT II*. Belo Horizonte, setembro de 1995. s.n.t., pp. 630-637.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. CONVENIO que entre si firmam o Estado do Rio Grande do Sul, representado pela Secretaria das Obras Públicas, Saneamento Habitação - SOPSH, com a intervenção da Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul - COHAB-RS, «em liquidação», a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e entidades comunitárias do conjunto residencial Rubem Berta. Porto Alegre, 04 de março de 1996.

El segundo aspecto a destacar en esta intervención es el **proceso de elaboración del proyecto**, que se ha dado en relación estrecha con la población residente a través de la elección de representantes que discutían con los técnicos las propuestas y directrices para el proyecto a través de la creación de un **Grupo de Trabajo** que reunía las distintas Secretarías con competencia en la cuestión.

La **firma de un convenio de la Alcaldía de Porto Alegre con el gobierno del Estado** - al cual estaba vinculada la COHAB-RS, la promotora del *conjunto habitacional* -, estableció la responsabilidad de parte del gobierno del estado del pago de los trabajos necesarios para la elaboración e implantación del estudio urbanístico que permitirá la legalización del área y la cesión de los espacios públicos para las administraciones competentes para la implantación de los nuevos usos propuestos. Dificultades fueron encontradas en el proceso debido a las negociaciones se dar entre niveles de gobierno distintos - el *estadual* y el municipal - y por los mismos atender a directrices partidarias distintas<sup>736</sup>.

Esta misma dificultad ocurre en Río de Janeiro, donde la CEHAB también está vinculada al gobierno del *estado*, dificultando una acción coordinada entre los niveles de gobierno estadual y municipal con vistas a una acción más amplia sobre los *conjuntos habitacionais* ubicados en el municipio de Río de Janeiro.

La búsqueda de **nuevos enfoques para la intervención urbana pautada en la realidad existente** y, por tanto, buscando la integración de las distintas áreas que se establecieron a partir de la producción informal - *favelas* y *loteamentos irregulares* y *cortiços* - han permitido que nuevos instrumentos fuesen creados a finales de los años 80 y consolidados en los años 90, permitiendo una acción más cercana en áreas ocupadas predominantemente por la población de baja renta. Para tal, han surgido las **ZEIS - Zonas Especiales de Interés Social**<sup>737</sup>.

Las **ZEIS** fueron definidas en varios Planes Directores municipales elaborados a partir de la Constitución Federal de 1988 como instrumentos de intervención que facilita una **acción global y estratégica** y la **aplicación de parámetros urbanísticos y edificatorios diferenciados del restante de la ciudad**, con el objetivo primordial de permitir la **regularización y recuperación de áreas residenciales con fuerte contenido social y donde las condiciones de vida son precarias**.

Tanto el Plan Director de Río de Janeiro, aprobado en 1992, como la propuesta de Plan Director de São Paulo, presentado en el Pleno Municipal en 1991, y

---

<sup>736</sup> La última visita técnica realizada en el *conjunto habitacional* Rubem Berta, en enero de 1997, los trabajos se encontraban en la etapa de licitación para la elaboración e implantación del estudio urbanístico. Además, durante el proceso de elaboración del proyecto, la COHAB-RS fue extinta y este hecho dificultó la continuidad de los trabajos.

<sup>737</sup> El Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro ha denominado estas áreas de AEIS - Areas Especiales de Interés Social.

que no ha sido aprobado, proponían la utilización de las ZEIS como instrumento de intervención sobre *favelas* y *loteamentos irregulares* y permitían también su delimitación en *conjuntos habitacionais* de promoción pública. No obstante, su utilización con base en el Plan Director del Municipio de Río de Janeiro no ha, hasta el momento, beneficiado a los *conjuntos habitacionais* y el municipio de São Paulo todavía no cuenta con nuevo Plan Director aprobado.

A pesar de ello, cabe salientar la importancia de este instrumento en acciones futuras sobre los *conjuntos habitacionais* a partir del análisis de su utilización que ya se hace más frecuente en otras áreas de la ciudad, pudiendo constituirse como base para una intervención más amplia y multidisciplinar.

La proposición de intervenciones que vayan más allá de la simple puesta al cero de los edificios o de la implantación de la infraestructura básica, permitiendo una intervención más amplia sobre el espacio urbano, requiere un volumen mayor de recursos para su ejecución. **La financiación de estas intervenciones pasa a tener fuertes repercusiones en las posibilidades de poner en marcha las propuestas.**

**La financiación de intervenciones sobre los *conjuntos habitacionais* producidos por las COHABs se ha iniciado en los años 70 debido a las dificultades encontradas principalmente en la implantación de la infraestructura urbana**, lo que comprometía fuertemente las condiciones de vida de la población residente.

Una serie de programas han sido creados (Ver TABLA 110) para financiar a las COHABs, a través de los gobiernos municipales y *estaduales*, para la **urbanización de los *conjuntos*** (FINC / FIEGE / FISIP) y para la **construcción de equipamientos comunitarios** (FINEC / FIEP / FIEPAR).

La mala calidad inicial de las viviendas producidas en los *conjuntos habitacionais* ha conllevado a la creación, en 1973, del PROFICO - Financiación de la Complementación de la Vivienda - para financiar la **ampliación y mejora de viviendas** construidas por las COHABs. En 1977 se han creado las primeras líneas de financiación para la recuperación física de *conjuntos habitacionais* financiados por los Programas de Cooperativas (Programa Complementación de la Vivienda / Subprograma Recuperación de Conjuntos) para garantizar su comercialización debido al grande número de viviendas abandonadas y degradadas.

La extinción del BNH en 1986 llevó al traspase de competencias en la administración de los recursos del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH) a la *Caixa Econômica Federal* (CEF) que, a través de nuevos programas, gerenciaba los recursos destinados a la construcción de viviendas para la población de baja renta en coordinación directa con las directrices y programas propuestos por los órganos de la administración federal responsables de la política de vivienda.

TABLA 110 Programas del BNH que financian la intervención en *conjuntos habitacionais* existentes promovidos por las COHABs.

PROGRAMA	OBJETIVOS / CARACTERISTICAS	NORMAS
PROFICO - Financiación a la Complementación de la Vivienda	El subprograma FIAMHP - Financiación de la Ampliación de la Vivienda Popular - visaba financiar la ampliación de viviendas construidas por las COHABs y el subprograma FIMEL - Financiación de la Mejora de la Vivienda Popular - visaba financiar la mejora de viviendas construidas por COHABs. Fue extinto en los años 80.	RC N° 36/74 y 03/75; RD n° 84/73, 06/75 y 09/75.
FINC - Financiación para la Urbanización de Conjuntos Habitacionais	El subprograma FIEGE - Financiación de Infraestructura General, facilitaba préstamos para obras de terraplano, apertura y pavimentación de accesos y de calles internas y de la periferia del <i>conjunto</i> , de redes pluviales y canalización de ríos. El subprograma FISIP - Financiación de la Infraestructura de Servicios Industriales de Utilidad Pública, concedía préstamos para la implantación de las redes de energía eléctrica, agua, alcantarillado, gas y telefonía en <i>conjuntos habitacionais</i> .	RC n° 03/75 y 08/77; RD n° 41/75 y R/BNH n° 50/80.
FINEC - Financiación para Equipamientos Comunitarios de Conjuntos Habitacionais	El subprograma FIEP - Financiación de Equipamientos Comunitarios Públicos - facilita préstamos para la construcción de equipamientos de educación, salud, seguridad, formación profesional y comunitaria, y equipamientos para el ocio. El subprograma FIEPAR - Financiación de Equipamientos Comunitarios Particulares - facilita préstamos para inversiones en obras y terrenos para la implantación de infraestructura comercial, de artesanía, pequeña industria y servicios en <i>conjuntos habitacionais</i> del SFH.	RC n° 03/75 y 08/77; RD n° 41/75 y R/BNH n° 12/79.
PROCENSO - Apoyo a los Centros Sociales Urbanos	Primas para los gastos de implantación y mantenimiento de Centros Sociales Urbanos que promueban programas de desarrollo comunitario en <i>conjuntos habitacionais</i> .	RC n° 35/76.
PRODEC - Programa de Apoyo al Desarrollo de la Comunidad	Estímulo a la participación comunitaria a través de proyectos de desarrollo de la comunidad. Los recursos se constituyen en primas correspondientes a porcentuales prefijados de los recursos financiados en los programas de promoción de viviendas y/o de infraestructura urbana.	BNH / RC N° 38/85 y RD n° 40/85.

Fuentes: BNH / ASSESSORÍA DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO. Linhas de Financiamento do BNH. Condições Gerais. Rio de Janeiro, 1976; BNH/ DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO. Linhas de Financiamento do BNH. 4ª Edição, s.l., 1981.

Así que, en 1987, la CEF aprobó el **Programa de Apoyo al Desarrollo Urbano - PRODURB**, que incorporó varias líneas de financiación del extinto BNH que tenían como beneficiario final el Poder Público. Los recursos concedidos inicialmente por el programa atendía a acciones amplias de desarrollo y estructuración de espacios urbanos, apoyando principalmente a los Ayuntamientos. Esta amplitud de acción fue reducida en 1990 a intervenciones en áreas donde predominaba la población de baja renta para adecuarse a las condiciones del Fondo de Garantía por Tiempo de Trabajo (FGTS) que facilitaba los recursos empleados por el programa.

Las áreas de intervención que recibían la financiación del programa eran muy diversas permitiendo, entre otras, las siguientes acciones: realización de diagnósticos e investigaciones relativas al desarrollo urbano; elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano; **implantación o mejora de infraestructura y equipamientos urbanos en áreas sujetas a adensamiento o en áreas ya ocupadas**, incluso en los núcleos históricos; producción de *lotes urbanizados*; urbanización y regularización inmobiliaria de áreas de infravivienda; e implantación de infraestructura, equipamientos y servicios en pequeños núcleos.

La financiación de las obras de infraestructura y equipamientos comunitarios promovidos por las COHABs en *conjuntos habitacionais* ya implantados podía recibir recursos a través del PRODURB, como ocurrió en la COHAB-SP a partir de un convenio firmado en 1988. No obstante, en este mismo año, una determinación del Banco Central de Brasil (resoluciones BACEN 1469/88 y 1544/88) restringió los créditos a las COHABs bajo la alegación de la necesidad de control de las deudas de los *Estados* y Municipios, minorando las posibilidades de recibir recursos tanto para la producción de nuevas viviendas como para la provisión de infraestructura y equipamientos.

El PRODURB recibió modificaciones en 1991, transformándose en el **Programa de Urbanización de Areas y Regularización Inmobiliaria (PRODURB / HABITAÇÃO)**, centrándose en especial en la intervención sobre *favelas*, no obstante también posibilitando la recuperación de áreas residenciales degradadas para uso de población de baja renta, en acciones integradas con operaciones de revitalización urbana. La financiación, que requiere la contrapartida de recursos del órgano tomador del préstamo, sigue condicionada a la situación de endeudamiento del mismo frente al FGTS.

**Las dificultades en cuanto a la reducción de líneas de financiación pasibles de apoyar a la Administración Municipal y a las COHABs en la intervención sobre su patrimonio ya edificado y también en la producción de nuevas viviendas, es el condicionante más grave a la posibilidad de creación de políticas más amplias de recuperación e integración urbana de *conjuntos habitacionais*.**

Los problemas que enfrentaron los *conjuntos habitacionais* desde su implantación en cuanto a la **falta de integración social y económica de sus**

**residentes** han resultado en problemas como la insolvencia, la depredación de viviendas y su abandono o ocupación irregular, conllevando a perjuicios económicos a las COHABs y al Sistema Financiero de la Vivienda.

En este sentido, ya en los años 70, el BNH se vió empeñado en promover un proceso de desarrollo comunitario con el objetivo de elevar los rendimientos de las familias y de mejorar las condiciones de vida de la población beneficiada a través del **Programa Nacional de Centros Sociales Urbanos**<sup>738</sup>.

El programa preveía la construcción de 600 **Centros Sociales Urbanos (CSU)** en todo el territorio nacional en áreas que presentaban carencia de infraestructura y equipamientos urbanos y donde se concentraban la población con bajos recursos. Estos centros cumplirían una doble finalidad:

- funcionar como base física para la **prestación de servicios sociales esenciales** - como educación, salud, nutrición, previdencia y asistencia social, profesionalización, ocio y cultura - por parte de los órganos públicos de forma integrada y multisectorial, así como descentralizada, es decir, cercana a las áreas de residencia de la población necesitada;
- promover el **incremento de las relaciones comunitarias**, a partir de acciones y promociones y a través de la participación directa de la población en la gestión y en las actividades cotidianas de los centros.

Esta política, centralizada en un grupo ejecutivo a nivel federal, se basó en un modelo operativo patronizado y con reglas rígidas cuanto a la distribución, ubicación y tipología de los CSU, y con ausencia casi total de mecanismos de control y evaluación de las actividades y programas desarrollados para atender a los objetivos sociales de los centros. Como consecuencia, la gestión de los CSU, que en su concepción sería participativa y descentralizada, se ha dado centralizada y sin posibilidades concretas de participación de las organizaciones comunitarias locales.

La actuación del Programa, que se extendió de 1975 a 1984 es evaluada por BORBA de la siguiente manera<sup>739</sup>:

- a pesar de la implantación física de los CSU no tener problemas (se han implantado 501 de las 600 unidades previstas), la efectivación de sus actividades fue dificultada tanto por la inexistencia de recursos municipales y *estaduales* para la realización de los servicios y para el mantenimiento de los edificios como por las dificultades de una acción integrada de los diversos organismos responsables de las acciones sectoriales previstas; como consecuencia, en 1980, un cuarto de las unidades aptas a operar estaban inactivas;

---

<sup>738</sup> BORBA, Sheila Villanova. "A produção de Equipamentos Urbanos como alternativa de política social: O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos". *Ensaio FEE*, Ano 12, Nº 2, 1991, pp. 403-421.

<sup>739</sup> Id., *ibid.*

- las dificultades en cuanto al costeo de las actividades llevó a la necesidad de apoyar financieramente los costes operacionales de los CSU. El incremento de la dependencia de los CSU de los recursos *federales* ha conllevado a un cambio de estrategia, impulsándose a proyectos capaces de generar recetas propias para el CSU y para sus usuarios, en detrimento del enfoque de la prestación de servicios, buscando la autosuficiencia de los centros y el comprometimiento mayor de la población beneficiaria en el mantenimiento y administración de los centros. Éstos pierden entonces el carácter de instrumento de una política social compensatoria y redistributiva de renta que buscaba compensar a las desigualdades sociales.

En paralelo a la construcción de los CSU, el BNH ha incentivado a las COHABs a desarrollar una política de desarrollo de comunidad en su práctica cotidiana facilitando recursos para poner en marcha proyectos de desarrollo comunitario.

En 1973 se inició la política de desarrollo comunitario de las COHABs incentivada por el BNH, y se creó la **Tasa de Apoyo Comunitario** (TAC) con el objetivo de financiar los proyectos a ser desarrollados en el mismo *conjunto*. Se incentivó también la construcción de centros comunitarios en todos los *conjuntos habitacionais*.

En el primer momento los objetivos de los programas desarrollados eran la concientización, organización, participación y la solución de los problemas de la comunidad. Las acciones incluso pasaron a incluir la participación directa de residentes en la ejecución de mejoras en las viviendas y en el *conjunto habitacional*.

En 1975, la actuación del BNH se amplió a partir de la definición de los siguientes objetivos:

- amplio conocimiento de las condiciones sociales, sanitarias, educacionales y económicas de las familias a que se destina el PLANHAP (Plan Nacional de Vivienda Popular, creado en 1973);
- acceso irrestricto de las familias al sistema de inscripción para la adquisición de su vivienda;
- preparación de las familias para la ocupación de su vivienda en propiedad, con plena noción de derechos y deberes;
- promoción de programas educacionales y de formación profesional;
- organización de la vida comunitaria en los *conjuntos habitacionais* con el máximo de participación de los residentes;
- desarrollo de la vida asociativa, tanto con fines explícitamente sociales, como para la realización de trabajos cooperativos buscando al mantenimiento del *conjunto* o de las viviendas, o como suplemento a la renta familiar;

- adecuación de las disponibilidades de equipamientos comunitarios a las necesidades de cada *conjunto habitacional*<sup>740</sup>.

Además de los proyectos específicos desarrollados por las COHABS, el Programa Nacional de Centros Sociales Urbanos ha permitido también la **construcción de los CSU en el interior de conjuntos habitacionais de medio y grande porte** construidos por las COHABS, Cooperativas y otros agentes del SFH o en su entorno. En 1976, se creó el **PROCENSO - Programa de Apoyo al Desarrollo de Comunidad** (Ver TABLA 110) que facilitaba primas para apoyar al funcionamiento del CSU en los *conjuntos habitacionais*<sup>741</sup>.

No obstante, en muchos de los casos de CSU ubicados próximos a los *conjuntos habitacionais* de COHAB, se ha constatado que la relación entre estas instituciones se hizo conflictiva por la superposición de actividades y por la concurrencia por la clientela<sup>742</sup>.

Los resultados de las políticas de desarrollo comunitario de las COHABs, no obstante, han sido muy escasos, encontrando un bajo nivel de participación de la población, con pocas alternativas de actividades ofrecidas (en especial con relación a los cursos de formación profesional) y sus objetivos han sido muchas veces adecuados a los intereses del organismo, principalmente volcados hacia el control de la insolvencia y de los conflictos entre residentes.

En 1985, cuando la política de los Centros Sociales Urbanos ya había sido abandonada, se creó el **PRODEC - Programa de Apoyo al Desarrollo de la Comunidad** (Ver TABLA 110), financiado por el BNH. Este programa visa a la incorporación de proyectos de desarrollo de comunidad a las promociones de vivienda financiadas por el SFH, incluso en proyectos de implantación de infraestructura y de equipamientos comunitarios, vinculando la destinación de porcentuales prefijados de los recursos financiados para proyectos específicos de desarrollo de la comunidad.

Con la extinción del BNH, el PRODEC pasa también a ser utilizado junto a los programas de construcción de viviendas financiados por la CEF. Algunas reformulaciones han definido los siguientes tipos de proyecto según su amplitud<sup>743</sup>: Programaciones Globales - cuando atiendan a más de una promoción; Proyectos Aislados- cuando atiende a una sola promoción; Proyectos Especiales - es aquel que contribuye para aprimorar el trabajo de desarrollo comunitario o que propicie mejoras para la calidad de vida de los

---

<sup>740</sup> De acuerdo con el RD 47/75. ( Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / MINISTERIO DO INTERIOR / BNH. Avaliação da Política de Desenvolvimento Comunitário. Resumo informativo. Rio de Janeiro, BNH / DEPEA, agosto de 1982, p. 19).

<sup>741</sup> Los recursos facilitados por este programa podían ser aplicados en adquisición de material, programas de entrenamiento de funcionarios de los CSU, cursos y seminarios sobre temas relacionados con ocupación, vivienda, previdencia, nutrición y otros y estímulo a la formación de asociaciones profesionales, culturales y de ocio.

<sup>742</sup> Cf. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO / MINISTERIO DO INTERIOR / BNH. Avaliação da... Op. cit.

<sup>743</sup> CEF / CN 171/88.



residentes. La validez del contrato para la implementación del PRODEC es de un año.

Las directrices del PRODEC han sido definidas como:

- actuar de forma directa y sistemática con la población con vistas a garantizar su manifestación;
- promover el asociacionismo como instrumento de solución del problema de vivienda;
- garantizar que los técnicos y la población estén permanentemente informados con vistas a ejercer sus derechos y responsabilidades;
- desarrollar actividades que visen la preparación de los grupos sociales para la ocupación de las viviendas y la utilización de los recursos comunitarios;
- estimular y asesorar la creación de bases organizacionales representativas de los *conjuntos habitacionais*;
- integrar a los *conjuntos* al espacio urbano en que están insertos;
- desarrollar proyectos que visen mejorar la calidad de vida de la población, incluso a través de actividades generadoras de renta;
- desarrollar actividades que propicien la manifestación cultural de los residentes, así como otras que visen la integración comunitaria;
- desarrollar estudios e investigaciones que visen perfeccionar la instrumentalización de los programas de vivienda;
- promover la constante formación de los equipos responsables de la ejecución del PRODEC.

La aplicación del PRODEC a través de la CEHAB se ha iniciado en 1989 en el municipio de Río de Janeiro y en municipios vecinos, siendo implantado en ocho *conjuntos habitacionais*<sup>744</sup>. El contenido del programa es definido según las demandas de cada área, sin embargo privilegiando para su selección los locales donde ya existía una organización de los vecinos y atendiendo también a criterios de la existencia o no de insolventes, según criterios de la misma CEHAB. En São Paulo, la COHAB-SP aplica el PRODEC en especial para actividades de asesoría a las entidades sociales y atendiendo a los residentes con relación a demandas referentes a problemas convivenciales.

Portanto, a pesar de las directrices del programa permitir un amplio espectro de actividades, su utilización ha sido buscada más en el sentido de **informar a la población** de sus deberes y derechos y de **prepararla para la ocupación de las viviendas**, buscando también la **asociación de los vecinos para alcanzar a objetivos comunes**. La integración social, portanto, ha sido tratada de una forma superficial y poco efectiva.

---

<sup>744</sup> NO TAQUARAL, o sucesso do PRODEC. O Globo, 10 de setembro de 1989, p. 12.

El análisis de la evolución de las intervenciones de recuperación de los *conjuntos habitacionais* hasta la actualidad permite las siguientes constataciones:

- los **programas que facilitan recursos para las intervenciones sobre conjuntos habitacionais consolidados han disminuido gradativamente** y los impedimentos políticos y económicos de captación de los recursos dificultan aún más la obtención de los mismos;
- muchos de los programas propuestos, en especial en el período post BNH, presentan posibilidades innovadoras de intervención sobre áreas urbanas ya consolidadas, no obstante, **las intervenciones de las COHABS con base en ellos se han mantenido predominantemente vinculadas a acciones más tradicionales que propician la atención mínima a condiciones de habitabilidad o de infraestructura urbana;**
- la **necesidad de una intervención social vinculada a la política de vivienda social se ha consolidado** ya en el período BNH, no obstante, los resultados de su aplicación se ha visto muy aquende del nivel de acciones permitido por los programas, atendiendo a objetivos más inmediatos del organismo;
- nuevos enfoques han surgido en intervenciones puntuales que amplían el enfoque de intervención sobre los *conjuntos habitacionais* a los aspectos urbanos de **regularización inmobiliaria y de implantación de equipamientos y servicios para la mejora de la calidad de vida urbana**, teniendo en cuenta también, en menor medida, las propuestas con vistas a la integración de los mismos en su entorno.

## 2.2. Perspectivas hacia una acción integrada en Brasil.

La amplitud de la intervención propuesta en la Parte II, basada en las estrategias de globalidad de las acciones y partenariado de los agentes, propone la articulación de estrategias que visan a la integración física, funcional y social para atacar a la magnitud de los problemas que enfrentan estas áreas. Esta **globalidad de acciones** presupone, por tanto, la **articulación de distintas políticas sectoriales** que encuentran relación más estrecha con cada ámbito de integración.

En la Parte II se ha visto que las estrategias y líneas de intervención para la integración física y para la integración funcional presentan un alto grado de interrelación que está consolidado a través de un proyecto urbano, donde las **políticas urbana y de vivienda** son responsables de las principales acciones a desarrollar.

Además, se ha evidenciado que las políticas sectoriales básicas para promover la integración social de sus residentes son las **políticas sociales** capaces de una acción territorializada y más cercana a la realidad local.

Por tanto, a continuación, se hará un breve análisis del contexto de las políticas urbana y de vivienda como base para la integración física y funcional y de las principales políticas sociales que interfieren en la integración social de los residentes de los *conjuntos habitacionais*.

### 2.2.1. El contexto de las políticas urbana y de vivienda.

A mediados de los años 80, la política de desarrollo urbano y de vivienda llevadas a cabo por el BNH se vió colapsada tanto por los problemas financieros que sufría el sistema como por los cambios que se sucedían en la conyuntura política, resultantes del proceso de redemocratización del país.

En marzo de 1985, el inicio de la Nueva República ha dado pose al primer Presidente civil desde el inicio de la dictadura militar. En un contexto donde ha manifestado el Gobierno su intención de dispensar un tratamiento integrado a la cuestión urbana, en agosto de este año fue creado un Grupo de Trabajo que propondría la reformulación del Sistema Financiero de la Vivienda (SFH) a partir de la participación de representantes del Gobierno y de la sociedad organizada, incluso de los movimientos populares y de mutuarios del SFH.

Este grupo de trabajo ha propuesto una amplia gama de reformas que comprendía desde medidas de desconcentración de la propiedad de la tierra urbana hasta alteraciones en el funcionamiento del SFH, como una política de subsidios selectiva, la separación de los segmentos de mercado y de baja renta y la creación de un Banco Nacional de Desarrollo Urbano<sup>745</sup> para ejercer las funciones de coordinador de la política a implementar.

La presentación del Informe Final de estos trabajos fue seguida de un amplio debate público promovido por el Ministerio del Desarrollo Urbano y Medio Ambiente - MDU<sup>746</sup> y coordinado por el Instituto de los Arquitectos de Brasil - IAB, que resultó en un consenso sobre las críticas al SFH y al BNH<sup>747</sup>.

A pesar del consenso, en 1986 el BNH fue extinto<sup>748</sup> y sus atribuciones fueron transferidas a la CEF, pasando el SFH a ser gerido por el Ministerio de la Hacienda y por el Banco Central en los aspectos financieros y por el MDU en la definición de las políticas urbana y de vivienda. Según CARVALHO, la transferencia de las principales atribuciones a un banco de captación de recursos financieros y no de fomento de programas sociales ha accentuado la

---

<sup>745</sup> Para mayores informaciones sobre el contenido de la propuesta ver PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA / MDU. Reformulação - Relatório Final do GTR/SFH. Brasília, 1986.

<sup>746</sup> Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

<sup>747</sup> Ver MDU / IAB. A Reformulação do Sistema Financiero da Habitação e a Nova Política Urbana. Fundamentos / Proposições. Debate Nacional, 10-11 de maio de 1986. São Paulo, 1986.

<sup>748</sup> Decreto-Ley Nº 2291, de 21 de novembro de 1986.

dimensión financiera de la actuación pública en el área de la vivienda, y ocasionado una fragmentación de competencias y una mayor dependencia de la política de vivienda con relación a las directrices de las políticas fiscal y monetaria<sup>749</sup>.

Se inició con la Nueva República un periodo de **fuerte inestabilidad institucional en el área de la política urbana y de vivienda** que puede ser evidenciada en la sucesión de organismos que detenían las competencias en estas materias, que son los siguientes<sup>750</sup>:

- en 1985, creación del **Ministerio del Desarrollo Urbano y Medio Ambiente - MDU**;
- en 1987, sustitución del MDU por el **Ministerio de la Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano - MHU**<sup>751</sup>;
- en 1988, sustitución del MHU por el **Ministerio de la Vivienda y Bienestar Social - MBES**<sup>752</sup>. El MBES fue extinto en 1989 y los órganos a él vinculados encargados de la política de vivienda fueron vinculados al Ministerio del Interior y la CEF al Ministerio de la Hacienda;
- en 1990, fue creado el **Ministerio de la Acción Social - MAS**<sup>753</sup>, en el mismo año transformado en **Ministerio del Bienestar Social - MBES**<sup>754</sup>, al cual estaba subordinado la Secretaria Nacional de la Vivienda;
- en 1995, fue creada la **Secretaría de Política Urbana - SEPURB**, vinculada al Ministerio de la Planificación y Presupuesto - MPO<sup>755</sup>, en sustitución al MBES.

Esta inestabilidad institucional ha traído como consecuencia una gran discontinuidad de programas y de objetivos que ha incidido directamente en los aspectos cuantitativos y cualitativos de las políticas desarrolladas.

En el periodo de la Nueva República, del Presidente José Sarney, fueron implementados programas de construcción de viviendas con base en recursos presupuestarios de la *Unión* (Gobierno Federal), a través de la Secretaria de Acción Comunitaria - SEAC, vinculada a la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República. Ésta realizó programas volcados hacia la

---

<sup>749</sup> CARVALHO, Sonia Nahas de. "A Política Nacional de Habitação e a Ação do Estado." *São Paulo em Perspectiva*, Año 5, Nº 4, outubro / dezembro 1991, p. 53.

<sup>750</sup> Mayores detalles pueden ser encontrados en SOUSA, Edgar Bastos de. As políticas federais de desenvolvimento urbano em 1988. Acompanhamento de Políticas Públicas Nº 19. Brasília, IPLAN/Coordenadoria de Desenvolvimento Urbano, agosto de 1989.

<sup>751</sup> Ministério da Habitação, Urbanismo e Desenvolvimento Urbano.

<sup>752</sup> Ministério da Habitação e Bem Estar Social.

<sup>753</sup> Ministério da Ação Social.

<sup>754</sup> Ministério do Bem Estar Social.

<sup>755</sup> Ministério do Planejamento e Orçamento.

población de baja renta a través de la transferencia de recursos a fondo perdido, creando el Programa Nacional de «Mutirões Habitacionais»<sup>756</sup>.

No obstante, el país no contaba hasta 1987 con política urbana oficial, siendo el gobierno federal responsable de acciones sectoriales, esporádicas y asistencialistas, una vez que las fuerzas políticas y técnicas estaban fuertemente comprometidas y volcadas hacia el proceso de elaboración de la nueva Constitución.

A partir de 1985 los movimientos populares y de entidades populares han buscado su articulación para llevar sus propuestas a los trabajos de elaboración de la Constitución, creando el **Movimento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU)** que culminó en la elaboración de una Ementa Popular de Reforma Urbana al capítulo de la Política Urbana de la Constitución. El MNRU, apoyado por entidades técnicoprofesionales - principalmente arquitectos, ingenieros y abogados -, por el medio académico y por las organizaciones no gubernamentales (ONGs) que prestaban asesoría a los movimientos populares, ha presentado el siguiente contenido de propuestas: 1. Es deber del Estado de asegurar a los derechos urbanos a todos los ciudadanos; 2. Sometimiento de la propiedad privada a su función social, permitiendo que la práctica pública y privada del derecho de propiedad no perjudique al interés colectivo; 3. El derecho a la ciudad, garantizando el acceso de toda la población a los beneficios de la urbanización a través de una política redistributiva; y 4. Gestión democrática de la ciudad, a través de la participación directa de la sociedad en los procesos de gestión<sup>757</sup>. La articulación política alcanzada por el MNRU, no obstante, no ha conseguido consolidar todas sus propuestas en la Carta Constitucional.

La Constitución promulgada en 1988 ha presentado por primera vez un capítulo específico relacionado a la política urbana y ha ejercido un importante papel en la descentralización de competencias y por la introducción del concepto de «función social de la ciudad» vinculado a las disposiciones de ordenación de la ciudad expresas en el Plan Director (Plan General de Ordenación)<sup>758</sup>.

---

<sup>756</sup> Los *mutirões* son prácticas comunitarias de producción colectiva de viviendas donde los futuros residentes participan en la construcción de su propia vivienda y de los demás participantes. Los recursos facilitados por este programa se destinan a la adquisición del material de construcción.

<sup>757</sup> Cf. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.) Relatório do Projeto. Questão Urbana, desigualdades sociais e políticas públicas. Avaliação do Programa Nacional de Reforma Urbana. Rio de Janeiro, UFRJ-IPPUR / FASE / FUNDAÇÃO FORD, 1994.

<sup>758</sup> Con anterioridad a la Constitución, un primer proyecto de ley sobre el desarrollo urbano ya había sido encaminado al Congreso Nacional por el CNDU en 1983, presentando una serie de directrices de la reforma urbana, tales como la adecuación de la propiedad inmobiliaria a su función social y una serie de instrumentos urbanísticos y financieros innovadores. No obstante, su tramitación ha sido truncada por el proceso constituyente. Nuevos proyectos han sido propuestos en el período post Constitución de los cuales se destaca el Proyecto de Ley Nº 5.788/90, denominado *Estatuto da Cidade*, que ha sido aprobado por el Senado, sin embargo, que sigue hasta hoy pendiente de tramitación en el Congreso Nacional.

La promoción del desarrollo urbano fue consagrada como actividad típica de los gobiernos locales y al Gobierno Federal cabe la elaboración de planes de ordenación del territorio y de desarrollo económico y social y la definición de directrices para el desarrollo urbano, incluso en los temas de vivienda, saneamiento básico y transportes urbanos. Como competencia compartida del Gobierno Federal con *Estados* y el Distrito Federal está la de legislar sobre el derecho urbanístico. La Constitución define, además, que los programas de vivienda y saneamiento básico serán promovidos por las tres esferas de gobierno<sup>759</sup>.

Además, la competencia de los municipios es ampliada hacia los servicios básicos de salud y educación, provisión de transporte público, uso y ocupación del suelo urbano, y protección del patrimonio histórico y cultural.

En 1988, cuando se consolidó en los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente la nueva distribución de recursos que sería adoptada en la reforma tributaria llevada a cabo por la Constitución, una serie de proyectos del MHU fueron vetados en el presupuesto de la *Unión* de 1989, retirando de la responsabilidad del gobierno federal una serie de programas.

Las primeras elecciones directas a la Presidencia de la República de 1989 llevaron a la Presidencia a Fernando Collor de Mello, en marzo de 1990. Su política de tendencia neoliberal y a la vez recesiva se expresó en la política urbana a través de una fuerte desmovilización institucional a partir de la extinción del Ministerio del Interior y de otros órganos vinculados a él responsables de la política urbana (como el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano - CNDU, la Empresa Brasileña de Transportes Urbanos - EBTU y otros). La política urbana y de vivienda fue vinculada al Ministerio de la Acción Social - MAS, y posteriormente al Ministerio de Bienestar Social - MBES, dando a ella una fuerte conotación de asistencia social.

Fue creado el Plan de Acción Inmediata para la Vivienda - PAIH - de carácter emergencial para atender a familias con renta hasta 5 salarios mínimos, a través de la construcción de viviendas o de «lotes urbanizados», con base en recursos presupuestarios cuya distribución respondía a criterios de orden político, compensatoria y clientelista<sup>760</sup>.

La construcción de viviendas convencionales continuó privilegiando los sectores de renta más elevada (a través de programas como PROHAP - Sector Privado y el Plan Empresario Popular) y la manipulación clientelista e irregular de los recursos del FGTS ha paralizado la construcción de más de 100.000 viviendas.

---

<sup>759</sup> La manera como serán costeados tales inversiones, las formas de colaboración entre *Unión*, *Estados* y Municipios, así como otros temas relevantes - público alvo, política de subsidios, y otros- deben ser objeto de legislación ordinaria a ser aprobada por el Congreso, que, todavía, no ha sido elaborada.

<sup>760</sup> TASCHNER, Suzana Pasternak. *Política Habitacional no Brasil: Retrospectivas e Perspectivas*. Cadernos de Pesquisa do LAP, Nº 21 - Série Habitação Popular. São Paulo, FAUUSP, setembro-outubro 1997, p. 51.

El *empeachment* del Presidente Collor llevó a la Presidencia a Itamar Franco, en 1992. Su gobierno ha sido marcado por la vuelta al crecimiento económico y por la implantación de más un plan de estabilización económica - el *Plano Real*.

Su política de vivienda fue implementada por el Ministerio del Bienestar Social y, según TASCHNER<sup>761</sup>, poco se ha hecho al nivel federal. Se incentivó la descentralización a través de la creación de Fondos y Consejos *estaduales* y municipales. Se implantó una política basada en programas alternativos - Habitar-Brasil y Morar-Municipio - con recursos presupuestarios y partenariado municipal, no obstante, la falta de recursos en decencia del plan de estabilización no ha permitido resultados cuantitativos.

En este periodo se han intensificado los debates sobre la cuestión urbana y sobre la necesidad de definición de una nueva política de vivienda, a partir de una serie de encuentros y de medidas de los cuales se pueden destacar:

- realización de amplios debates a partir de eventos como el **Simposio Nacional de la Vivienda** (promovido por la Cámara Federal por iniciativa del Deputado Nilmário Miranda) y la realización de los **Forums Nacional e Internacional de Reforma Urbana**<sup>762</sup>.
- en 1993, el Congreso Nacional aprobó la Lei 8.668 que instituye los Fondos de Inversiones Inmobiliarias (*Fundos de Investimentos Imobiliários*) como forma de captar recursos via mercado para la producción inmobiliaria y fue creada la Cámara Sectorial de la Construcción Civil que actuó hasta el año siguiente como espacio de articulación y debate.

La cuestión de la financiación de las políticas urbana y de vivienda ha sufrido fuerte impacto de la nueva conjuntura definida por la Constitución y ha influenciado en las políticas federales, *estaduales* y municipales en estas materias.

Los recursos presupuestarios destinados por el Gobierno Federal para la construcción de viviendas desde la Nueva República hasta la mitad de los años 90 presentan entre si características comunes que fueron explicitadas por ARRETCHE<sup>763</sup> de la siguiente manera:

- estar concebidos para destinarse específicamente hacia la población de baja renta o a situaciones de precariedad de las viviendas;

---

<sup>761</sup> Id., *ibid.*, p. 53.

<sup>762</sup> Una serie de encuentros fueron promovidos por el MNRU ( 1986, 1989, 1991) denominados «*Forum Nacional de Reforma Urbana*», discutiendo en especial, las implicaciones de la nueva Constitución en la política urbana y el nuevo papel y características de los Planes Directores. El *Forum Internacional de la Reforma Urbana* fue articulado al *Forum Global*, un evento paralelo a la Conferência de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo - ECO 92, realizado en Río de Janeiro.

<sup>763</sup> ARRETCHE, Marta T.S. *Política Habitacional*. In: NEPP / UNICAMP. *Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social*. Relatório Final. s.l., junho de 1994, p. 75.

- incorporar las reivindicaciones de destinar recursos a fondo perdido para estos programas;
- apoyarse sobre la capacidad de promoción de los gobiernos municipales y en la capacidad de movilización de la población beneficiada;
- buscar agilidad en los procesos de liberación de los recursos y flexibilidad para su puesta en marcha al nivel local;
- desarrollo de estrategias de reducción de costes.

Los recursos por parte del gobierno federal son ofrecidos a los gobiernos municipales mediante convenios y a partir del establecimiento de contrapartidas locales. Como ya citado anteriormente, estos programas se han caracterizado por la **insuficiencia de recursos** a ellos destinados, por la **descontinuidad de los programas** y por la **pulverización de los recursos** en el territorio nacional.

Los cambios que se han sucedido desde los años 60 en la política de vivienda no han imposibilitado que el **Fondo de Garantía por Tiempo de Servicio (FGTS)** sea el principal instrumento financiero de las políticas urbana y de vivienda en Brasil (Ver TABLA 111).

TABLA 111 Recursos federales alocados en las áreas de vivienda y urbanismo según su origen.

AÑOS	TOTAL DE RECURSOS (US\$ millones 1992)	ORIGEN DE LOS RECURSOS (%)	
		Presupuesto	FGTS
1980	4.783.286	2,5	97,5
1981	3.742.983	4,0	96,0
1982	3.937.222	7,3	92,7
1983	3.045.766	8,3	91,7
1984	1.792.182	11,4	88,6
1985	1.783.926	23,5	76,5
1986	1.573.730	43,3	56,7
1987	1.720.596	55,5	44,4
1988	3.015.316	39,9	60,1
1989	1.051.773	11,3	88,7
1990	1.071.425	16,4	83,6
1991	1.831.897	16,4	83,6
1992	1.546.022	9,4	90,6

Fuentes: IPEA,1993 y NEPP/UNICAMP,1993 (In: NEPP/ UNICAMP. Redefinição de... Op. cit., p. 64).

Observ.: La función «vivienda y urbanismo» definida en el Presupuesto General de la Unión (*Orçamento Geral da União* - OGU) incluye los gastos con vivienda y urbanización, planificación y control del tránsito, manutención y construcción de vías públicas, limpieza urbana y alumbrado público.



**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:  
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

No obstante, la recesión económica de los años 80 ha tenido efectos negativos sobre la arrecadación líquida del Fondo debido a la disminución de los niveles de empleo y del aumento del empleo informal (que no contribuye al FGTS), disminuyendo la capacidad de inversión en los programas de desarrollo urbano y vivienda y repercutiendo en el número de viviendas construidas con recursos del FGTS a partir de 1983 (Ver TABLA 112). Cabe destacar que en el final de la década de los 80, el número de viviendas construidas no llegaba a los 10% de las viviendas construidas en 1980.

Las fuertes inversiones llevadas a cabo en los años 1990 y 1991 (periodo Collor) han concedido recursos en índices muy superiores a la disponibilidad del Fondo y han comprometido los recursos facilitados por el FGTS hasta 1995, imposibilitando la firma de nuevos contratos hasta esta fecha<sup>764</sup>.

TABLA 112 Viviendas contratadas por año a partir de recursos del FGTS.

<b>AÑO</b>	<b>VIVIENDAS POR AÑO</b>	<b>VIV. ACUMULADAS</b>
Hasta 1973	-	520.000
1974	35.937	555.937
1975	77.417	633.354
1976	164.353	797.707
1977	209.709	1.007.416
1978	279.516	1.286.932
1979	274.238	1.561.170
1980	366.808	1.927.978
1981	198.514	2.126.492
1982	282.384	2.408.876
1983	32.685	2.441.561
1984	43.551	2.485.112
1985	42.987	2.528.099
1986	44.350	2.572.449
1987	99.227	2.671.676
1988	98.249	2.769.925
1989	32.404	2.802.329
1990	169.011	2.971.340
1991	356.032	3.327.372
1992	0	3.327.372
1993	0	3.327.372
1994	0	3.327.372

Fuente: Datos hasta 1973 - Relatorios de BNH. Datos a partir de 1974 - Relatorios ABECIP. (In: MPO / SEPURB. Política Nacional ... Op. cit.).

<sup>764</sup> MPO / SEPURB. Política Nacional de Habitação. Brasília, 1996.

Las dificultades en cuanto a garantizar la transparencia y facilitar el control en la utilización de los recursos del FGTS ha conllevado a la creación, en 1991, de un Consejo Curador (CCFGTS) con el objetivo de establecer normas y directrices para la aplicación del Fondo. La composición del consejo, que anteriormente estaba formada predominantemente por los órganos públicos pasa a estar compuesta por tres representantes de la categoría de los trabajadores, tres representantes de la categoría de los empleadores y de los principales Ministerios y órganos con competencia en la materia. Este consejo ha sido de gran importancia para garantizar la destinación preferencial de recursos para políticas de vivienda para la población de menor renta.

Además, en período más reciente, en 1995, se ha buscado la descentralización del proceso de decisión sobre la aplicación de los recursos del FGTS a través de la creación de Instancias Colegiadas en los *Estados* que pasan a definir la alocaión de recursos en este ámbito con base en criterios definidos por la Secretaría de Política Urbana - SEPURB, visando dar mayor transparencia, equilibrio y control social sobre los recursos distribuidos. Las 27 Instancias Colegiadas ya constituidas están formadas por igual número de representantes del Gobierno del *Estado*, de las Alcaldías Municipales y de entidades de la sociedad civil, teniendo como función prioritaria la de jerarquizar y seleccionar las propuestas encaminadas por el *Estado* y Municipios a ser contratadas con la CEF, agente operador de los recursos del FGTS.

Frente a la reducción de recursos en ámbito federal destinados a las políticas urbana y de vivienda, tanto presupuestarios como del FGTS, o por las disposiciones que imposibilitan a los *Estados* y Municipios con deudas a acceder a nuevos préstamos, han impelido a los mismos a ampliar su capacidad de acción en el sector (Ver FIG. 101).

Además, las repercusiones de las disposiciones de la nueva Constitución sobre las políticas públicas y sobre las posibilidades de financiación de la política urbana y de vivienda han sido grandes. La descentralización fiscal definida en la Constitución procuró conferir a los municipios y *Estados* una mayor autonomía financiera, así como una mayor flexibilidad en la elaboración y ejecución de planes de desarrollo social en ámbito local<sup>765</sup>.

En el reparto de recursos definido quedaron de competencia de los municipios los tributos relacionados a la propiedad inmobiliaria, a los *Estados* los tributos referentes a la producción y comercialización y a la *Unión* los tributos sobre la renta. Han sido redefinidos también los Fondos de Participación, como mecanismos de transferencia intergubernamental, constitucionalmente definidas, con función compensatoria a favor de los *Estados* y Municipios de incipiente base de recaudación<sup>766</sup>, que se han transformado en las fuentes

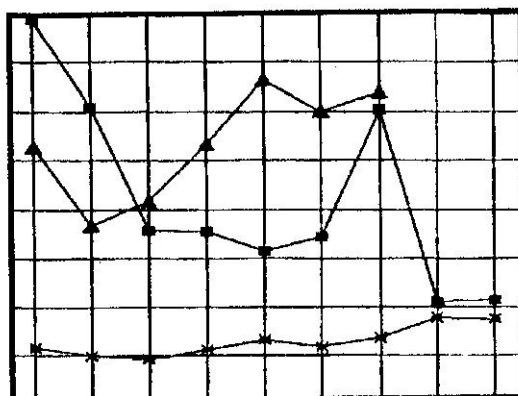
---

<sup>765</sup> Cf. TOLOSA, Hamilton C. (coord.). Novas perspectivas do financiamento do desenvolvimento urbano. IPEA / PMSS, 17 de fevereiro de 1997, p. 25.

<sup>766</sup> El Fondo de Participación de los *Estados* - FPE posibilita la redistribución de la receta tributaria - Impuesto sobre la Renta (IR) e Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) - recaudados por la Unión a los *Estados* en función de criterios redistributivos y no con base en la receta generada en sus respectivos territorios, beneficiando proporcionalmente más a los *estados* más pobres. El

principales de recetas presupuestarias de la mayoría absoluta de los *Estados* y de la casi totalidad de los municipios brasileños<sup>767</sup> La nueva distribución de recursos definida por la Constitución, según FELDMAN & SOMEKH<sup>768</sup>, debía implicar en una pérdida de recursos tributarios de parte de la *Unión* de 17% y un aumento de la receta de 13% para los *Estados* y de 30% para los Municipios.

FIG. 101. Evolución de los gastos federales, estaduais y municipales en vivienda ( 1982 -1990 ).



Leyenda:

■ Gastos Federales      ✕ Gastos Estaduales      ▲ Gastos Municipales

Fuente: NEPP / UNICAMP. Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Relatório Final. s.l., junho de 1994, p. 67.

Fondo de Participación de los Municipios transfiere a los mismos tributos de la Unión - Impuesto sobre la Renta (IR) e Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI) - y tributos recaudados por los *estados* - Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios (ICMS) e Impuesto sobre Propiedad de Vehículos Automotores (IPVA). Los criterios de reparto del FPE se basa en especial en datos de población y renta. El FPM distribuye el 10% de los recursos a los municipios de las capitales de *Estados* y 90% para los demás municipios. El carácter compensatorio del FPM centra los recursos en los municipios pequeños y en las regiones menos desarrolladas en perjuicio de las grandes ciudades donde las demandas de inversión en temas urbanos es elevada, generando desequilibrios y desfavoreciendo a las Regiones Metropolitanas. (Cf. TOLOSA, Hamilton C. (coord.). Novas perspectivas... Op. cit.).

<sup>767</sup> REZENDE, Fernando. Financiamento do Desenvolvimento Urbano. ( mimeo) II Seminario Nacional Preparatório para a Conferência das Nações Unidas - HABITAT II. s.l., julho 1995, p. 6.

<sup>768</sup> FELDMAN, Sarah & SOMEKH, Nadja. Novos presupostos para a formulação de políticas urbanas no Brasil pós-80. ( mimeo). s.l., IPEA, outubro de 1996, p. 43.

La prohibición en la Constitución de vincular recetas de impuestos e inversiones a fondos o programas, visando garantizar la flexibilidad presupuestaria, ha permitido el clientelismo y la pulverización de los recursos, además de haber facilitado el aumento de los gastos con el costeo gubernamental y con el pago del funcionalismo público.

La comprobación de la destinación de parte de los recursos presupuestarios en la financiación de la política urbana y de vivienda se ha buscado a través de una serie de estudios que apuntan que, a la vez que los recursos del gobierno federal gastos en la política de vivienda disminuyeron, los *Estados* y Municipios ampliaron su participación en el sector (Ver FIG. 101).

Como consecuencia, innumerables iniciativas se han llevado a cabo con la emergencia de programas *estaduales* y municipales de provisión de viviendas. Se han visto surgir propuestas de sistemas *estaduales* de vivienda, con la creación de mecanismos generadores de un flujo constante de recursos al sector, como por ejemplo en São Paulo, con la aprobación en 1989 de la Ley que permitió la ampliación de 1% del ICMS<sup>769</sup> para la destinación de estos recursos para la construcción de viviendas. Otras propuestas también se han consolidado en los *Estados* de Minas Gerais y Rio Grande do Sul.

Además de la creación de sistemas estructurados, se ha visto la definición de recursos presupuestarios de los estados para programas de viviendas, no obstante, sin continuidad garantizada y volcados hacia estrategias personalizadas de acción que varían desde programas alternativos de provisión de los *lotes urbanizados* o de regularización de *favelas* hasta programas convencionales de construcción de viviendas.

Los Municipios, a su vez, han desarrollado una serie de programas que varían en su enfoque, no obstante, centrándose en especial en programas de urbanización y legalización de las *favelas*, de producción de *lotes urbanizados* o en la oferta de viviendas en *conjuntos habitacionais*. Lo que se evidencia es que muchas de las intervenciones, a pesar de presentarse innovadoras y más adecuadas a la realidad local están también asociadas a determinadas gestiones municipales, sin ninguna garantía de continuidad en caso de discontinuidad administrativa en los gobiernos municipales.

Los cambios evidenciados en la consolidación de los nuevos actores que pasan a participar más activamente en la proposición y puesta en marcha de intervenciones en las áreas urbana y de vivienda se ha visto acompañada por la **consolidación de nuevas tendencias respecto a los enfoques, objetos y objetivos de intervención de los programas que se han implementado.**

El cambio de perspectiva que se ha hecho viable a partir de la creación de los programas alternativos de parte del BNH ha tenido continuidad en las políticas

---

<sup>769</sup> El ICMS (Impuesto sobre Circulación de Mercancías y Servicios) es un tributo cobrado por el *Estado* que tiene características básicas de un VAT - impuesto general sobre consumo o sobre valor adicionado.

que se sucedieron a partir de la Nueva República, no obstante marcadas por una evolución lenta y **enfocada en especial en la intervención sobre las favelas**. Estos programas alternativos han dejado de dar prioridad a la producción masiva de viviendas a través de *conjuntos habitacionais*, adoptando **propuestas más económicas y adaptadas a las condiciones financieras de la población**, permitiendo el acceso a la tierra («lotes urbanizados») articulado con propuestas de autoconstrucción o de viviendas evolutivas («embrião») que se amplían según las posibilidades de sus residentes, o a través de la mejora de las condiciones de vida en *favelas* y *loteamentos irregulares*.

Programas como el **PRODURB**, creado en 1988 y reformulado en 1991 como **PRODURB/HABITAÇÃO**, abrió las posibilidades de implementación de acciones volcadas también hacia los núcleos históricos y otras áreas consolidadas, incluso en *conjuntos habitacionais* del SFH, visando la **recuperación de áreas residenciales degradadas** para uso de población de baja renta, en acciones integradas con operaciones de revitalización urbana<sup>770</sup>. A pesar de las amplias posibilidades de intervención, los recursos financiados por el PRODURB se han destinado especialmente a la recuperación de *favelas*.

En el inicio de los años 90 fueron creados dos programas - **Habitar-Brasil** y **Morar-Municipio** - que buscan también dar mayor flexibilidad en la definición de las alternativas de intervención a ser adoptadas según las prioridades locales.

Estos programas, en su concepción (periodo Itamar Franco), visaban la integración de las principales áreas relacionadas a la mejora de las condiciones de vida, **relacionando acciones en las áreas de vivienda, saneamiento básico y promoción humana**, buscando coordinar premisas como **focalización en la población de baja renta, trabajo colectivo de los residentes y participación de la comunidad** en la concepción e implementación del programa<sup>771</sup>.

---

<sup>770</sup> Para mayores informaciones ver el Capítulo 2.1. de la Parte III.

<sup>771</sup> Estos programas atienden a las siguientes premisas:

- el Programa Habitar-Brasil se destina a Municipios con población superior a 50.000 habitantes y el Programa Morar-Municipio a Municipios con menos de 50.000 habitantes;
- atender a familias con renta mensual hasta 3 salarios mínimos;
- intervenir con base en las modalidades de construcción de viviendas, urbanización de *favelas*, producción de «lotes urbanizados», incluyendo siempre obras de infraestructura, y la promoción de mejoras de las viviendas (hidráulicas y sanitarias);
- promover la realización de la construcción o mejora de viviendas a través del trabajo colectivo de sus residentes, con el apoyo de un equipo de Asistencia Técnica;
- promover acciones de promoción humana relativas a la capacitación profesional para los residentes que participarán en la construcción o mejora de las viviendas, y relativas a la construcción de equipamientos sociales básicos y educación sanitaria;
- definir contrapartida *estadual* o municipal relativa a porcentual prefijado del valor de investimento pagado por la *União*;
- cobrar parcelas mensuales de 5% del salario mínimo, por un plazo de 5 años, como contrapartida de los beneficiarios contemplados por viviendas o *lotes urbanizados*, que serán

El programa **Habitar-Brasil** ha sido mantenido en la política de vivienda propuesta por el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (período 1995-1998) con base en recursos presupuestarios gestionados por la CEF y se ha creado el programa **Pró-Moradia** con las mismas características<sup>772</sup>, sin embargo con base en recursos del FGTS repasados a través de las Instancias Colegiadas *Estaduais*, priorizando ambos a los municipios que integran el programa *Comunidad Solidaria*<sup>773</sup>, promovido por el gobierno federal en el combate a la pobreza<sup>774</sup>.

Los recursos destinados por el gobierno federal a los programas para el sector público presentaron un aumento significativo entre los años 1995 y 1997, no obstante, se verifica que los resultados cuantitativos del programa Pró-Moradia están muy aquende del Programa Habitar-Brasil, explicados por el hecho de este último ofrecer recursos a fondo perdido y el primero ofrecer recursos onerosos oriundos del FGTS.

TABLA 113 Balance de intervenciones de los Programas Habitar-Brasil y Pró - Moradia en el período 1995-1997.

<b>Programa Habitar - Brasil</b>				
Años	1995	1996	1997	1995/97
Obras contratadas	48	672	1.598	2.318
Municipios atendidos	48	582	1.353	1.983
Familias beneficiadas	75.080	41.470	162.810	348.170
<b>Programa Pró - Moradia</b>				
Años	1995	1996	1997	1995/97
Obras contratadas	179	517	100	796
Municipios atendidos	111	347	56	514
Familias beneficiadas	25.900	131.100	46.500	203.400

Fuente: Relatório gerencial de acompanhamento e avaliação dos programas de habitação - SEPURB / Departamento de Habitação (In: IPEA / DIPRU / CGPUR. Ações do Governo Federal na Area Urbana. mimeo) Brasília, 11 de setembro de 1998).

ocupados mediante contrato de concesión de uso por el período de carencia citado y procediendo su transferencia posterior según criterios adoptados en cada proyecto;

- crear un Consejo *Estadual* o Municipal de Bienestar Social, con carácter deliberativo para la gestión de un Fondo *Estadual* o Municipal para gestión de los recursos destinados a estos programas y para permitir la participación de la comunidad a través de organizaciones comunitarias y religiosas, de sindicatos y entidades patronales ( Cf. GOVERNO FEDERAL / MINISTÉRIO DO BEM-ESTAR SOCIAL. Programas Habitar-Brasil e Morar-Município. Manual de orientação para os Programas Integrados das áreas de habitação, saneamento básico e promoção humana. s.l., março de 1993).

<sup>772</sup> Los objetivos de estos dos programas son de mejorar las condiciones de las viviendas y la calidad de vida en localidades urbanas y rurales ocupadas por infraviviendas - *favelas*, *cortiços*, etc. - donde viven, predominantemente, familias con rentas de hasta 3 salarios mínimos, exigiendo una contrapartida del Municipio o *Estado* promotor de la intervención.

<sup>773</sup> Mayores informaciones sobre este programa serán facilitadas en el CUADRO LI, en el apartado siguiente.

<sup>774</sup> Además de los dos programas citados, destinados al sector público, la política de vivienda desarrollada por la SEPURB en el período citado presenta también programas volcados hacia el sector privado (líneas de crédito para la construcción de viviendas, implantación de «lotes urbanizados» y de infraestructura en *conjuntos habitacionais*). Como innovación, se han creado también líneas de crédito en programas volcados hacia el Mutuario Final, constituido de personas físicas individuales o asociadas a través de condomínios, cooperativas, etc.

TABLA 114 Distribución de las concesiones de financiación de los Programas Habitar-Brasil y Pró - Moradia en el período 1995-1997 por regiones (%).

Regiones	Programa Habitar - Brasil		Programa Pró - Moradia	
	1995	1997	1995	1997
/ Años				
<b>Norte</b>	17,16%	15,3%	3,8%	0%
<b>Noreste</b>	50,4%	44,1%	23,4%	29,8%
<b>Sureste</b>	15,8%	20,8%	8,6%	57,4%
<b>Centro Oeste</b>	14,4%	7,9%	0%	3,8%
<b>Sur</b>	2,1%	11,8%	64,1%	8,9%

Fuente: Iden de la TABLA 113.

Además, se verifica una tendencia a la pulverización de los recursos: en el programa Habitar-Brasil, en los años 1996 y 1997, fueron beneficiadas cerca de 100 familias en cada municipio seleccionado por el programa y en el Programa Pró-Moradia estos valores oscilaron de cerca de 200 a 800 familias beneficiadas por municipio.

La distribución de los recursos según las regiones brasileñas se ha dado también de forma diferenciada según cada programa (Ver TABLA 114): mientras que el Habitar - Brasil concentra recursos no onerosos en el noreste del país, el Programa Pró-Moradia concentró sus recursos en las regiones sur y sureste, donde la capacidad financiera local permitía acceder a la financiación.

Cabe destacar, no obstante, que estos recursos facilitados por el Programa Pró-Moradia a las regiones sur y sureste ha permitido la contratación de 796 obras, beneficiando a 203.400 familias (Ver TABLA 113), lo que está muy aquende de las necesidades de viviendas en estas regiones.

La presencia de un gran abanico de intervenciones llevadas a cabo tanto con base en programas y recursos federales como *estadales* y municipales a partir de los años 80 puede evidenciar las tendencias en cuanto a enfoques, objetos y objetivos de intervención.

En primer lugar, en cuanto al **enfoque de intervención**, se verifica una creciente **consolidación de la intervención de recuperación de áreas urbanas degradadas** con vistas a mejorar sus condiciones de habitabilidad y de calidad de vida urbana, enfocadas también, prioritariamente, en **áreas donde residen la población de baja renta**. Además de la consolidación de esta tendencia por la diseminación de intervenciones con estas características en todo el país, la inserción de Brasil en el contexto del debate internacional sobre la cuestión fue marcada por la realización del II Seminario Internacional

sobre Recuperación de Áreas Urbanas Degradadas, en Salvador de Bahía, en 1993<sup>775</sup>.

El segundo aspecto a subrayar ha sido el **objeto de intervención**, que se ha visto más estricto a las **áreas urbanas informales**, debido a la amplitud que alcanza el problema en el país. El estudio realizado por AVSI (Ver CUADRO XLIX) en siete capitales brasileñas ha permitido el análisis de programas y proyectos realizados entre los años 1984 y 1994 en la recuperación de áreas urbanas informales. Este estudio evidencia que, entre las áreas informales, la que presenta un mayor interés de intervención son las **favelas**, que se justifica, en general, por la mayor precariedad de condiciones de vida y por la mayor incidencia de los problemas ambientales y de la pobreza en estas áreas.

No obstante este interés más estricto sobre las *favelas*, las intervenciones han demostrado una **ampliación en los objetivos propuestos** que se encaminan hacia una **acción más integrada de políticas sectoriales visando a la recuperación de estas áreas**. El estudio de AVSI apunta para un cambio lento de objetivos que pasan de la simple intervención sobre la **calidad física de los asentamientos** (enfocando la urbanización, saneamiento y vivienda) hacia la **incorporación de acciones en las áreas de educación, salud, empleo y seguridad ciudadana**.

Además, la **participación de la población residente** ha sido mantenida también como supuesto básico, sin embargo, muchas veces volcada principalmente hacia la ejecución de las obras a través del trabajo remunerado de los mismos o por el sistema de «*mutirão*», donde el trabajo colectivo de los residentes en las obras acarrea una reducción de los costes de la intervención y de su incidencia en el coste final repasado a ellos. En este sentido, la creación de puestos de trabajo para los residentes se ha visto, en general, muy articulada a la realización de las obras en su barrio.

---

<sup>775</sup> El I Seminario Internacional tuvo lugar en Caracas, Venezuela, en 1991, del cual participó una delegación brasileña. Del II Seminario participaron 70 representantes gubernamentales y no gubernamentales de 18 países en los módulos restringidos de debates y más de 600 técnicos y representantes de ONGs y entidades de cooperación técnica y financiera en el módulo de conferencias abiertas al público ( Ver VV.AA. ANAIS do II Seminário Internacional sobre Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas. Brasília, PNUD/MBES, 1994).



**CUADRO XLIX**

**Tendencias en la recuperación de Áreas Urbanas Informales en Brasil.**

Con el objetivo de estudiar las metodologías de programas de intervención en las áreas informales en Brasil, se han definido siete Regiones Metropolitanas (RMs) para el desarrollo de la investigación (1): Recife, Salvador, Brasíla, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo y Porto Alegre.

Fueron analizadas intervenciones llevadas a cabo entre 1984 y 1994 sobre las áreas informales contempladas - *favelas*, *cortiços* y *loteamentos irregulares* (2) - que evidenciaron cambios en el abordaje de la cuestión en este período según cada tipología analizada: un interés mayor y todavía creciente de intervención sobre las favelas, un interés más incipiente, no obstante con tendencia al crecimiento con relación a los *loteamentos irregulares* y un substancial desinterés y falta de posturas con relación a los *cortiços*.

El análisis de 220 proyectos implementados en las RMs estudiadas sobre las áreas informales (3) han permitido sacar las siguientes

conclusiones:

- en cuanto a la responsabilidad en la promoción de los programas y proyectos se verifica que el gobierno local ( Ayuntamiento ) presenta primacía tanto en los programas como en los proyectos, secundado por los Gobiernos *Estaduais*; con papel importante emergen también las organizaciones no gubernamentales - ONGs y se verifica que las asociaciones comunitarias, a pesar de casi siempre participar como entidades colaboradoras, difícilmente lo hacen como promotoras de las acciones; y, finalmente, se verifica el bajo grado de actuación del Gobierno Federal en la promoción de estas acciones ( Ver TABLAS 1 y 2 );

- se verifica que los objetivos más buscados en las intervenciones son los siguientes: 100% de los proyectos concentran sus esfuerzos en educación; el segundo objetivo ha sido compartido entre saneamiento y urbanización, la construcción o mejora de las viviendas y el desarrollo de la comunidad, variando un poco sus porcentuales según la ciudad en cuestión. En contrapartida, las acciones de promoción de empleo y renta son las que reciben menos incidencia como objetivo de la intervención ( Ver FIGURA );

**TABLA 1 Entidades promotoras de los programas**

Entidades	Nº Absoluto	%
Ayuntamientos	51	35,7
Gobierno <i>Estadual</i>	40	28,0
Universidades	26	18,2
ONGs	18	12,6
Gobierno Federal	7	4,8
Asoc. comunitarias	1	0,7
<b>TOTAL</b>	<b>143</b>	<b>100,0</b>

**TABLA 3 Acciones incentivadas en los proyectos de trabajo comunitario**

Acciones	%
Acciones de solidaridad y trabajo comunitario	84,1
Formación de los líderes vecinales	70,5
Autogestión de servicios colectivos	68,2
Combate a la violencia y criminalidad	15,9
Cambio de actitud frente al medio ambiente	13,6
Otros / Sin especificar	15,9

**TABLA 5 Tipos de acciones en los programas y proyectos de recuperación de áreas informales**

Modalidad	Acciones integradas			Acciones no integradas		Sin especificación	
	Nº Total	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%	Nº Abs.	%
Programas	143	52	36,4	89	62,2	2	1,4
Proyectos	220	56	25,5	160	72,7	4	1,8

•la participación de la población local, según la evaluación de las entidades promotoras, ha sido estimada

**TABLA 2 Entidades promotoras de los proyectos**

Entidades	Nº Absoluto	%
Ayuntamientos	81	36,8
Gobierno <i>Estadual</i>	66	30,0
Universidades	44	20,0
ONGs	19	8,7
Gobierno Federal	7	3,2
Asoc. comunitarias	3	1,3
<b>TOTAL</b>	<b>220</b>	<b>100,0</b>

**TABLA 4 Formas de ejecución de obras y acciones en los proyectos**

Formas	%
Gestión directa de los órganos públicos	37,5
Mano de obra de la comunidad remunerada	23,6
Licitación de obras/consultores «Mutirão»	21,0
( trabajo colectivo organizado )	12,1
Autoconstrucción	5,8

en porcentuales que varían de los 62 a los 72% en las diversas fases - desde el planeamiento hasta la

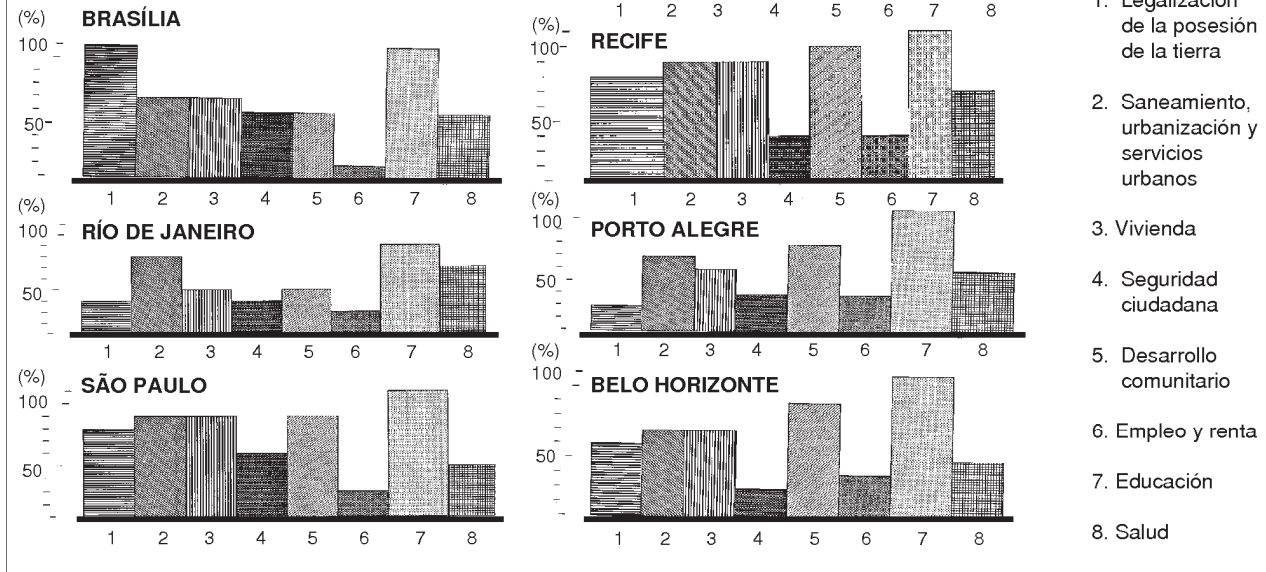
ejecución, la evaluación y el mantenimiento - no obstante, los autores de la investigación creen que estos valores están superestimados debido al uso superficial del concepto de participación;

•la participación de la población puede ser evidenciada en la ejecución de las obras, correspondiendo a un 41,5% de las obras con su participación directa - remunerada, «mutirão» o autoconstrucción ( Ver TABLA 4 ); además, los altos porcentuales de trabajo comunitario y de autogestión de servicios colectivos confirman esta participación y corresponden a gran parte de los proyectos de trabajo comunitario ( Ver TABLA 3 );

Como conclusión se verifica que las intervenciones presentan acciones con diversos objetivos, algunos más inmediatos y comunes en las intervenciones como la intervención sobre la vivienda, urbanización y servicios, además del desarrollo de comunidad. Nuevos enfoques han surgido en el periodo analizado, como las acciones en las áreas de educación, salud, empleo y seguridad. No obstante, en la TABLA 5 se verifica que son pocas intervenciones las que buscan crear una sinergia integrando a las diversas acciones.

FIGURA

Distribución de las acciones por objetivos



Notas:

- (1) El estudio fue realizado por una ONG italiana - Associazione Volontari per il Servizio Internazionale - AVSI - en colaboración con la Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais-PUC/MG y con la financiación del Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia.
- (2) Ver el CUADRO XLVI para la conceituación y características de estas áreas.
- (3) El banco de datos sobre Programas y Proyectos resultante de este estudio ha elaborado un análisis a tres niveles: un más apurado sobre 220 proyectos que estaban articulados a 143 programas; un registro simplificado de otras 335 intervenciones entre programas y proyectos; y realizado 13 estudios *in locu* sobre intervenciones de recuperación de favelas.

Fuente:

MICHELINI, Anna Conigliaro. Metodologías e experiências de recuperação de áreas informais urbanas: Uma pesquisa em sete capitais brasileiras. In: VV.AA. Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal - Evento preparatório da Conferência HABITAT II. Belo Horizonte, setembro de 1995. s.n.t., pp. 177-203.

**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:  
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

TABLA 115

Ejemplos de intervenciones multisectoriales en *favelas*.

( Fuentes: Ver Nota al pié de página N° 776 )

Intervenciones	<b>PROYECTO VIDA NOVA NO DIQUE</b>	<b>PROYECTO NOVOS ALAGADOS</b>	<b>PROGRAMA ALVORADA</b>
Ciudad / Estado	Santos / Estado de São Paulo	Salvador / Estado de Bahia	Belo Horizonte / Estado de Minas Gerais
Slogan	Acción multisectorial en área urbana degradada	Recuperación ambiental y promoción social	Acción integrada en áreas urbanas degradadas
Inicio	1993	Sin datos	Sin datos
Objetivo	Rescatar a la ciudadanía de sus residentes a través de la recuperación de las condiciones de vida y del ejercicio del control social sobre la ciudad	Recuperación ambiental del ecosistema Río do Cobre/ Enseada do Cabrito, a partir de la integración de la población residente y del ambiente natural con una estrategia de desarrollo sostenible.	Mejora de las condiciones de vida de las poblaciones residentes en <i>vilas</i> y <i>favelas</i> .
N° de favelas	1	1	6
Población	4.300 familias ( 21.500 personas)	3.491 familias ( 11.921 personas )	7.664 familias
Principales problemas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 85% de las viviendas son palafitos de madera sobre el Río Bugre;</li> <li>• desechos son hechos <i>in natura</i> en el río y presencia de un depósito de basura sin sistema de tratamiento ;</li> <li>• presencia de bolsas de pobreza absoluta y altos índices de paro entre los residentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asentamiento formado por dos partes, una de área de terraplano hecha con basura y otra con palafitos sobre el Río do Cobre;</li> <li>• viviendas deterioradas y falta de saneamiento básico;</li> <li>• degradación ambiental y resgos epidemiológicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gran declividad, creando áreas de riesgo;</li> <li>• difícil accesibilidad;</li> <li>• falta de equipamiento urbanos;</li> <li>• insalubridad y falta de saneamiento.</li> </ul>
Acciones propuestas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a la urbanización;</li> <li>• acceso a la vivienda a través de la preservación de las viviendas habitables y transferencia de las familias residentes en los palafitos para áreas urbanizadas en tierra;</li> <li>• recuperación ambiental del río y mangle;</li> <li>• regularización de la posesión de la tierra;</li> <li>• propuestas de promoción de empleo;</li> <li>• creación de canales de participación de la población en el seguimiento y control del proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Saneamiento y recuperación ambiental del mangle;</li> <li>• implantación d infraestructura y servicios urbanos a través de la reforma del sistema viario y terraplenos;</li> <li>• mejora de las viviendas con el apoyo de la Cooperativa de Viviendas y legalización de la posesión de la tierra;</li> <li>• transferencia de las familias de las palafitas para nuevas parcelaciones o para áreas de terraplano;</li> <li>• activación de un proceso de desarrollo ecosostenible potenciando recursos existentes (pesca, artesanía) y actividades de promoción del empleo y renta;</li> <li>• acciones socioeducativas, construcción de guardería.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de Planes Globales que determinan el conjunto de directrices urbanísticas y líneas de intervención necesarias para la consolidación de las áreas, entre las cuales se destacan:</li> <li>- recuperación urbanística y ambiental a través de la infraestructura, servicios urbanos, parcelación del suelo e integración con el entorno;</li> <li>- regularización de la posesión de la tierra;</li> <li>- inserción socioeconómica.</li> </ul>
Promoción	Ayuntamiento y <i>Companhia de Habitação da Baixada Santista</i> ( COHAB Santista ).	<i>Companhia de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Salvador</i> - CONDER.	Convenio firmado entre el gobierno italiano a través de la ONG AVSI, el Gobierno del Estado de Minas Gerais y el Ayuntamiento de Belo Horizonte, a través de URBEL.
Otras Instituciones participantes		Gobierno de Bahía, Fundación Dom Avelar, AVSI, Banco Mundial.	<i>Potifícia Universidade Católica -PUC/MG; Sociedade Mineira de Cultura; Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social; Polícia Militar; CEMIG, COPASA, CODESC.</i>
Recursos	Recursos municipales del Fondo de Incentivo a la Construcción de Vivienda Popular-FINCOHAP y del Gobierno Federal a través del Programa Habitar-Brasil.	Recursos del Gobierno del Estado y financiación del Banco Mundial.	Fondo Municipal de Vivienda Popular.

CUADRO L

**El Programa Favela-Bairro en Río de Janeiro.**

Creado en 1994, el Programa Favela-Bairro tiene como principal objetivo integrar a las *favelas* a la ciudad formal, complementando la estructura urbana principal y ofreciendo condiciones ambientales de identificación de la *favela* como barrio de la ciudad.

La primera etapa del programa se inició con un proyecto piloto en el *Complexo do Andaraí*, donde viven cerca de 7.000 personas y se ha extendido hacia otras 15 *favelas* escogidas entre áreas consolidadas y no ubicadas en áreas de riesgo, donde viven de 500 a 2.500 personas y que presentan déficit de infraestructura y carencia socioeconómica. La segunda etapa de intervención se inició en 1995, cuando fueron seleccionadas más 50 comunidades a intervenir, sumando un total de 300.000 habitantes beneficiados.

La acción integradora que busca el programa se materializa a través de acciones transformadoras de naturaleza física y social que se evidencian a seguir:

- la intervención física a partir de la

implantación de infraestructura de saneamiento básico, contención de áreas de fuerte declive, drenaje, mejora de los accesos y estructuración del sistema viario, creación de plazas y áreas de deporte y ocio, alumbrado público e implantación de los servicios de recogida de basura y de limpieza urbana, realojo de familias que viven en áreas de riesgo ;

- desarrollo de políticas sociales pautadas en la implantación de Centros Comunitarios que incluyen capacitación profesional, promoción de renta y actividades educacionales, culturales, de deporte y ocio y construcción de guarderías y ambulatorios;

- política de educación sanitaria y ambiental, con fuerte incidencia en la salud, y con el desarrollo de acciones educativas para la utilización de los equipamientos implantados;

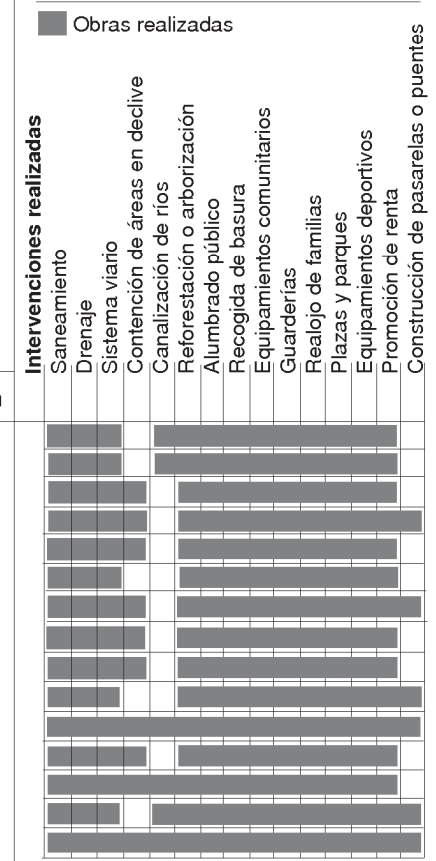
- programa de reforestación de las áreas ocupadas por las *favelas* con el objetivo de reducir los riesgos de erosión y derrumbes de tierra, de mejorar la calidad ambiental de las áreas y de desarrollar la conciencia de preservación ambiental entre sus moradores, una vez que el sistema adoptado es el «Mutirão Remunerado», donde se contratan personas de la misma comunidad para

la realización del plantío.

El carácter innovador de este programa se constituye en el enfoque prioritario de integración de los barrios a su entorno y de la consolidación de la promoción de la integración económica de sus residentes como factor fundamental para esta integración. Con eso, una serie de propuestas innovadoras han sido hechas de las cuales se destacan las siguientes: *partenariado con la iniciativa privada para la generación de renta en Serrinha; creación de huertos y pomares comunitarios en Morro da Fé; creación*

Favelas	Población
Parque Royal	3.115
Canal das Tachas	2.602
Parque Proletário de Grotão	1.992
Serrinha	2.605
Lad.Funcionarios/P.S.Sebastião	3.747
Caminho do Job	2.271
Morro do Prazeres/Escondidinho	7.292
Morro da Fé	2.292
V.Candido/Guararapes/C. Corá	3.158
Chácara de Del Castillo	2.386
Mata Machado	2.153
Morro União	6.243
Três Pontes	3.781
Conj.Res. Fernão Cardim	3.000
Andaraí/Jamelão	6.393

TABLA Programa Favela-Bairro: Tipos de intervenciones realizadas por *favelas*.



de un núcleo de comercio y servicios en Grotão; apoyo al microempresario local y construcción de un condominio industrial en Caminho do Job; rehabilitación de una fábrica abandonada en el entorno para la creación de un centro polifuncional para programas sociales, deportivos y de capacitación profesional en Mata Machado y la creación de una feria de artesanía en Fernão Cardim. Además, acciones de capacitación son implantadas en todas las áreas, volcándose en especial hacia los jóvenes y mujeres jefes de familia.

La primera etapa del programa ( 16 *favelas* ) fue realizada con recursos municipales y la segunda etapa fue financiada con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo - BID.

Además de la consolidación de una acción integrada, el programa Favela-Bairro ha presentado innovaciones en el área de la gestión a partir de dos aspectos: la búsqueda de la integración interinstitucional en el interior de la máquina gubernamental e intersectorial de las acciones y la tercerización de parte importante de sus acciones.

Cabe destacar que, en un primer momento, el programa ha padecido dificultades en su estructuración debido al contexto de cambios y consolidación de la administración

municipal. Las condiciones para la creación del programa empezaron a concretarse con la creación del Grupo Ejecutivo de Programas Especiales para Asentamientos Populares (GEAP) en 1993, creando un colegiado de órganos municipales vinculados al Alcalde como instancia decisoria centralizada y la creación, en final del mismo año, de la Secretaría Extraordinaria de Vivienda, que se transformó posteriormente en Secretaría Municipal de la Vivienda - SMH, como órgano específico de gestión de la política municipal de vivienda.

El Programa Favela-Bairro surgió, portanto, en 1994, en este contexto de cambios administrativos e institucionales, o que incidió en problemas en su etapa inicial tales como desorganización administrativa, de indefinición de los papeles tanto en las relaciones internas cuanto en relación a los agentes externos al programa, ausencia de mecanismos de control y seguimiento de las obras y de los agentes terciarizados y falta de definiciones precisas respecto a los componentes y estrategias a implementar.

La regulamentación del Programa de Asentamientos Populares de Río de Janeiro - PROAP-RIO, en

noviembre de 1995, introdució nuevas definiciones técnicas y consolidó institucionalmente el programa. El PROAP estableció normas y procedimientos para la implementación del Programa Favela-Bairro que fueron consolidados a través de la formulación de un *Cuaderno de Encargos* como referencia técnica del programa y como marco estructurador de las relaciones de la Secretaría Municipal de Vivienda con los otros agentes del programa. En diciembre de 1995 fue firmado contrato con el BID para la financiación de la segunda etapa del programa y se iniciaron las obras relativas a la primera etapa.

Con respecto a las cuestiones innovadoras del proceso cabe destacar la integración interinstitucional como condición fundamental y supuesto básico en la concepción del Programa Favela-Bairro. Este aspecto se consolidó a través del PROAP, por la definición clara del papel y obligaciones de cada órgano participante y por la actuación de otras instancias:

- los grupos de trabajo ya existentes en el Ayuntamiento - el G54, que reúne secretarios, subalcaldes y dirigentes municipales del primer rango y el G260, integrado por el segundo rango de todos los órganos municipales;

- el Grupo Ejecutivo de Programas

Especiales para Asentamientos Populares (GEAP) como instancia de articulación en el plan político;

- y el Grupo de Trabajo de Agilización de Aprobación de Proyectos (GTAAP), integrado por representantes de los órganos sectoriales participantes del programa como instancia de articulación en el plan técnico.

Los problemas transcurrentes de la integración interinstitucional se han concentrado en la necesidad de formalización de procedimientos, rutinas y contactos de los órganos participantes y en el proceso como los proyectos fueron formulados con base en el equipo técnico del programa, sin considerar el poder decisorio de otros agentes institucionales que actúan en estas áreas y sin compatibilizar los planes de intervención con los planes y metas de estos órganos. Como consecuencia, la integración se ha dado más a contento con organismos con afinidades técnicas ya desarrolladas en proyectos anteriores ( como la Secretaría Municipal de Desarrollo Social - SMDS y el IPLANRIO ) y han sido más difíciles con algunas instituciones concesionarias de servicios ( CEDAE, en el área de saneamiento, y RIOLUZ ) y con las secretarías del

área social ( Secretaría Municipal de Educación - SME y la Secretaría Municipal de Salud - SMS ) que presentan una cultura burocrática y organizacional ya consolidada y, por eso, una dificultad mayor de cambiar posturas.

La terciarización de acciones ya se ha dado desde la concepción del programa a través de la realización de un concurso público de metodologías de intervención en *favelas*, promovido por IPLANRIO en 1995 donde 15 despachos de arquitectura, con equipos multidisciplinares, fueron seleccionados y contratados para desarrollar los proyectos de las *favelas* y acompañar la ejecución de las obras. Las indefiniciones que acompañaron el inicio del Programa Favela-Bairro han tenido también incidencia en el proceso de terciarización de los proyectos de intervención en especial en la definición de las competencias y obligaciones de los despachos y en su relación con el Ayuntamiento y Secretaría Municipal de la Vivienda. La formulación del *Cuaderno de Encargos* ha sido el marco estructurador de la relación entre los despachos y la Secretaría y que

ha sido ratificado, por exigencia del BID, por la contratación de una empresa para la supervisión técnica del programa y otra para su control y seguimiento, completando de esa forma el ciclo de las terciarizaciones. SILVA constata que es significativa la presencia, en el ámbito de la Secretaría Municipal de la Vivienda, de un consenso positivo acerca del proceso de terciarización a pesar de existiren críticas al desempeño de parte de los despachos de arquitectura y al papel ejercido por las empresas contratadas.

Fuentes:

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Política Habitacional da Cidade do Rio de Janeiro. s.n.t.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Favela Bairro. Integração de favelas no Rio de Janeiro. 2ª Edição. s.l., IPLANRIO, dezembro de 1996.

SILVA, Maria Laís Pereira da; Araújo Filho, Valdemar Ferreira de & CARDOSO, Elizabeth Dezouart. Poder local e as novas configurações das políticas setoriais: As condições de gestão do programa favela-bairro. In: ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR - Novos recortes territoriais, novos sujeitos sociais: Desafios ao planejamento. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, pp. 1675-1691.

Este cuadro general de las intervenciones llevadas a cabo puede ser ejemplificado en la TABLA 115<sup>776</sup> donde se confirma un nuevo aspecto

776

Las fuentes de los datos presentados son:

Proyecto *Vida Nova no Dique*:

- CAPISTRANO FILHO, David. Vida Nova no Dique: Ação multi-setorial sobre uma área urbana degradada. In: VV.AA. Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal. Evento preparatório da Conferência HABITAT II. Belo Horizonte, setembro de 1995. s.n.t., pp. 467-470;
- PROJETO Dique. Ação Multi Setorial em Área Urbana Degradada. Santos, Prefeitura Municipal de Santos / Companhia de Habitação da Baixada Santista, 1994.

Proyecto *Novos Alagados*:

- FONTES, Sonia. Novos Alagados: Um projeto de recuperação físico-ambiental e promoção social. In: VV.AA. Anais do Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal - Evento preparatório da Conferência HABITAT II. Belo Horizonte, setembro de 1995. s.n.t., pp. 336-368.
- NOVOS Alagados. Recuperação ambiental e promoção social. Projeto de Cooperação Internacional. s.n.t.

Programa *Alvorada* :

- JACINTO, Claudinéia F.; LIBÂNIO, Clarice A. Participação Comunitária em Intervenções Estruturais. A experiência do Programa Alvorada em Belo Horizonte. In: VV.AA. Anais do

apuntado por AVSI relacionado a los **agentes responsables de las intervenciones**: la **primacía de los gobiernos municipales** y, en menor medida, de los *estaduales* en la promoción de las intervenciones y el **papel importante que juegan las organizaciones no gubernamentales - ONGs -** en la **consolidación de nuevas perspectivas de acciones multisectoriales y acciones integradas**.

Estas acciones que se buscan multisectoriales evolucionan hacia la articulación con otras instituciones que, tradicionalmente, no suelen participar directamente en la proposición y ejecución de las políticas urbanas. No obstante, **la acción multisectorial no implica necesariamente en una acción integrada**, hecho que también lo confirma el estudio de AVSI.

A pesar de las dificultades que se presentan, el **Programa Favela-Bairro**, desarrollado en la ciudad de Río de Janeiro (Ver CUADRO L), puede ser evidenciado como un **ejemplo de convergencia de las tendencias ya enunciadas que se consolidaron en los años 80 y 90**.

Este programa, desarrollado a partir de 1994, busca la articulación de políticas transformadoras para atender al **objetivo de integrar las favelas a su entorno y a la ciudad**, transformándolas en barrios, a través de **acciones multisectoriales** que articulan la **intervención física**, el desarrollo de **políticas sociales y de educación sanitaria y ambiental** y la **recuperación ambiental** a través de esfuerzos de reforestación.

La amplitud del programa - que se extiende a 66 *favelas* de la ciudad de Río de Janeiro y a cerca de 300.000 personas - y el gran esfuerzo técnico, administrativo y político llevado a cabo para implementarlo, destaca su importancia como **ejemplo de la evolución y consolidación de las acciones públicas integradas para la recuperación de áreas urbanas degradadas en Brasil**<sup>777</sup>.

La importancia de su ejemplo se evidencia en el hecho del programa Favela-Bairro buscar **garantizar el carácter integrado a las acciones multisectoriales a implementar a través de la creación de instancias de integración interinstitucional**, tanto al nivel político como técnico, y la definición de un marco normativo - el Programa de Asentamientos Populares de Río de Janeiro / PROAP y los *Cuadernos de Encargos* - como elemento estructurador de las relaciones de la Secretaría Municipal de Vivienda, como instancia responsable del programa, con los otros agentes implicados.

---

Seminário Internacional Os Desafios da Cidade Informal - Evento preparatório da Conferência HABITAT II - Belo Horizonte, setembro de 1995. s.n.t., pp. 297-304;

• **HABITAÇÃO, Cooperação, Ação Integrada em Áreas Urbanas Degradadas. Programa Alvorada.** Belo Horizonte, Prefeitura Municipal de Belo Horizonte-URBEL/ AVSI, janeiro de 1995.

777

Posteriormente la amplitud de intervención fue acrecida con la creación del Programa Bairrinho para actuar en *favelas* con población de menos de 500 personas y el Programa Grandes Favelas para áreas con más de 2.500 personas, complementando la intervención del Programa Favela-Bairro.

Además, la contratación de despachos de arquitectura, mediante concurso, para la realización del proyecto y obras en las *favelas* seleccionadas por el programa es elemento innovador que marca la **consolidación del partenariado público-privado en la intervención sobre áreas urbanas degradadas**.

El contexto presentado demuestra que **la evolución de la política urbana y de vivienda desde la segunda mitad de los años 80 apunta para una serie de tendencias que pueden ser resumidas en los siguientes puntos:**

- **participación decreciente del gobierno federal** en la financiación de estas políticas a la vez que los **gobiernos municipales intensifican sus acciones**, propiciando, en especial, el beneficio de una mejor adaptación de sus acciones a las necesidades locales;
- intensificación de las intervenciones de **recuperación de áreas urbanas degradadas**, no obstante, centrandose casi exclusivamente en las *favelas*. Otros sectores de la ciudad todavía no han sido tratados con la debida atención;
- preponderancia creciente de programas y proyectos de intervención que pasan de la simple intervención física a **acciones multisectoriales** englobando el desarrollo de comunidades, programas sociales y la creación de puestos de empleo;
- se verifican ejemplos escasos de evolución del enfoque multisectorial hacia el **enfoque de acción integrada**, donde además se buscan mecanismos de integración interinstitucional para mejor articular a las diversas acciones multisectoriales.

### 2.2.2. El contexto de las políticas sociales.

Esta problemática tan amplia y compleja debe ser analizada por este estudio teniendo en cuenta sus repercusiones sobre estos espacios específicos - los *conjuntos habitacionais* - y para tanto se buscará centrar en las políticas sectoriales que han sido definidas como básicas para una actuación territorializada y más cercana a la realidad de las áreas urbanas degradadas, con relación directa a los problemas que influyen en la calidad de vida e integración social de sus residentes. Son las siguientes políticas sectoriales que apoyan más directamente una estrategia de integración social: educación; cultura; deporte; sanidad; trabajo; asistencia social; seguridad pública y justicia.

Las políticas sociales en Brasil que, en finales de los años 80, empezó una trayectoria hacia nuevas perspectivas, ha sido marcada hasta entonces por un sistema de protección social caracterizado por<sup>778</sup>: alto grado de centralización, con la definición de prioridades y directrices definidas por el nivel federal; oneroso, por la superposición de programas, clientelas y servicios dentro de una misma esfera de gobierno y entre ellas - las esferas federal, *estadual*, y

---

<sup>778</sup> Cf. COHN, Amélia. "Políticas Sociais e Pobreza no Brasil." *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12, junho / dezembro de 1995, p. 2.



municipal -, acentuadamente privatizado, con parcela significativa de los servicios siendo prestada por el sector privado (lucrativo y/o filantrópico); discriminatorio e injusto, porque el nivel de renta y/o de inserción en el mercado de trabajo eran los principales criterios de acceso a los beneficios y servicios prestados; con fuentes inestables de financiación, provenientes de recursos fiscales y tributarios completados por otros de distintas naturalezas, compondo un conjunto desarticulado y fragmentado de recursos, además de variable en cuanto a su vinculación o no a gastos específicos, entre otros. Sumadas estas características, se configura un sistema compuesto por varios programas y políticas sectoriales sin interrelación, de baja eficiencia y eficacia, de vida efímera y con bajo control público.

El proceso de redemocratización iniciado a mediados de los años 80, frente a la crisis fiscal e institucional del gobierno federal, dió lugar a una discusión nacional sobre la necesidad de descentralizar las políticas públicas que repercutió en el rediseño de las políticas sociales.

Así que, como lo destaca ARRETCHE & RODRIGUEZ<sup>779</sup>, frente a los señales de la crisis económica de los años 80, mientras que los países centrales discutían la escala y los costes de sus Estados del Bienestar Social - *Welfare State* (que en general habían generalizado el acceso a los servicios entre los años 50 y 70) y empezaban a implementar medidas de ajuste de sus sistemas de protección social, en Brasil se buscaba reformar para ampliar los beneficios y el universo de beneficiarios, expandiendo las garantías legales a través de un proceso que se inició con la elaboración de la Constitución Federal de 1988.

La Constitución dió lugar a cambios en las distintas políticas sectoriales en dirección hacia una forma más universalista e igualitaria de protección social en el país, transformándose en marco transformador de las políticas sociales en el país. Las repercusiones de sus disposiciones han sido apuntadas por DRAIBE<sup>780</sup> como: ampliación de los derechos sociales, la universalización del acceso y la expansión de la cobertura, la disminución del vínculo contributivo como principio estructurante del sistema, la concepción de la seguridad social como forma más amplia de protección, la recuperación y la definición de patamares mínimos de los valores de beneficios sociales y, al final, un mayor comprometimiento del Gobierno y de la sociedad en la financiación de todo el sistema.

La Constitución establece como políticas relativas al orden social, es decir, aquellas que tienen como objetivo el bienestar y la justicia sociales, las siguientes: seguridad social (incluyendo sanidad, seguridad social y asistencia

---

<sup>779</sup> Cf. ARRETCHE, Marta T. S. & RODRIGUEZ, Vicente. Universalizar e Descentralizar a Atenção à Saúde. (mimeo). Relatório Parcial del estudio IPEA/CGPUR. Balanço e Perspectivas da Descentralização no Brasil. Brasília, 1998, p. 1.

<sup>780</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: Diagnósticos e perspectivas. In: IPEA / IPLAN. Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Vol. 4. Brasília, março de 1990, p. 29.

social), educación, cultura, deportes, ciencia y tecnología, comunicación social y medio ambiente.

Los beneficios y avances alcanzados fueron distintos en las diferentes políticas sectoriales que conforman las políticas sociales brasileñas que, por tanto, serán analizadas separadamente, teniendo también en cuenta las políticas más directamente relacionadas con la recuperación e integración social de áreas urbanas degradadas.

La Constitución estableció bajo el concepto de **seguridad social** las acciones y servicios destinados a asegurar los derechos relativos a la **seguridad social, sanidad y asistencia social**, que deben estar apoyadas sobre un presupuesto único y una forma de organización que apunta hacia la universalización del acceso a sus servicios.

Entre las políticas sociales, la reforma de la **sanidad** es considerada la que mejor resultados ha presentado en la descentralización y consolidación de competencias, debido a la profundidad de los debates y a la existencia de medidas descentralizadoras que antecederan a la Constitución y a la coalición de esfuerzos del poder ejecutivo y legislativo en llevar a cabo la descentralización del sistema. La existencia previa de redes *estaduales* y municipales de prestación de servicios, mismo con funciones secundarias y carentes de recursos, han servido de base para este proceso.

La Constitución estableció, por tanto, la garantía del acceso igualitario de toda población a la salud, definiendo una red integrada, descentralizada, regionalizada y jerarquizada, constituyendo un sistema único en cada nivel de gobierno. Estableció también la prioridad a acciones preventivas y a la participación de la población.

La institución del **Sistema Unico de la Salud (SUS)** se consolidó por la aprobación de la Ley Orgánica de La Salud (LOS) en 1990 y, posteriormente, de las Normas Operacionales Básicas (NOB), estableciendo un sistema jerarquizado de órganos y de atribuciones entre las esferas de gobierno que son, en resumen, las siguientes:

- al **Gobierno Federal**, a través del Ministerio de la Salud y del Consejo Nacional de la Salud, cabe la planificación, regulación y normatización del SUS; pago de los servicios médicos, ambulatoriales y hospitalarios de la red conveniada (pública y privada); seguimiento, fiscalización y evaluación de la aplicación de recursos federales; cooperación técnica con *Estados* y Municipios; cabe al Ministerio de la Salud, también, el control de epidemias y enfermedades específicas y la implementación de programas nacionales dirigidos a grupos específicos;
- al **Gobierno Estadual**, a través de la Secretaría y del Consejo *Estadual* de Salud, cabe la formulación de la política *estadual* de salud, la supervisión y cooperación técnica y financiera con los municipios, la ejecución de acciones en salud, en carácter supletivo a los municipios

y la gerencia de las unidades públicas de mayor complejidad y de los sistemas de referencia regional<sup>781</sup>;

- al **Municipio**, a través de su órgano ejecutivo municipal, del Consejo Municipal de Salud y de la creación de un Fondo Municipal de Salud, le cabe la planificación, control y ejecución de las acciones y servicios según diferentes condiciones de gestión a que se credencian los mismos<sup>782</sup>.

La prestación de servicios básicos de la salud se lleva a cabo en los prestadores públicos municipales. Las diferentes condiciones de gestión a las que adhieren los municipios permite que el sistema nacional se adapte a las distintas realidades municipales, estableciendo funciones compatibles con la capacidad técnica instalada, en términos físicos y de recursos humanos.

En este sentido, el proceso de municipalización de los servicios se da de forma diferenciada en los diversos *Estados* de la Federación, y se presentan más elevados en aquellos donde los gobiernos *estaduales* ejercen su función de coordinación del proceso de descentralización, desarrollando políticas de transferencia de atribuciones y de capacitación municipal. Como resultado de este proceso de municipalización ya se configuran la expansión de los índices de cobertura y de mejora de los indicadores de salud (como la reducción de los índices de mortalidad materna e infantil)<sup>783</sup>.

A pesar de los resultados positivos, la implantación del SUS ha variado significativamente de *estado* para *estado*, debido a las condiciones locales y la disminución drástica de recursos federales destinados a la salud y la irregularidad de las transferencias federales para *Estados* y Municipios<sup>784</sup> disminuyó la disposición de los mismos en asumir plenamente sus responsabilidades<sup>785</sup>.

---

781 Como órganos participantes del SUS están también, al nivel federal, la Comisión Intergestores Tripartite, el Consejo Nacional de Secretarios *Estaduais* de Salud ( CONASS) y el Consejo Nacional de Secretarios Municipales de Salud ( CONASEMS) y, al nivel *estadual*, están la Comisión Intergestores Bipartite (CIBE) y el Consejo Estadual de Secretários Municipales de Salud (COSEMS).

782 Cf. ARRETCHE, Marta T. S. & RODRIGUEZ, Vicente. Universalizar e... Op. cit., p. 5.

783 Id., *ibid*.

784 En 1990, la financiación del SUS dependía en 52% de recursos federales, en 34% de recursos *estaduales* y en 14% de recursos municipales. Los recursos federales, que provienen del Presupuesto de la Seguridad Social y son financiados a partir de una serie de contribuciones sociales, sufren con la actual conyuntura de sonegación y insolvencia en el pago de contribuciones, por el crecimiento del mercado informal de trabajo (no contributivo) y por la destinación de recursos a otros fines, dificultando su repase a los *estados* y municipios. Estos problemas tienen acarreado constantes paralizaciones en los servicios, huelgas de médicos, falta de equipamientos, material y medicamentos (Cf. VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política de Saúde. In: NEPP / UNICAMP. Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Relatório Final. s.l., junho de 1994 y MEDICI, André Cezar. Políticas Sociais e Federalismo. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros ( orgs.) A Federação em Perspectiva: Ensaio selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995).

785 Cf. ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e Políticas Sociais. In: NEPP / UNICAMP. Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Relatório Final. s.l., junho de 1994, p. 10.

La importancia de la **asistencia social** en las políticas sociales brasileñas se amplía debido a la dimensión que alcanza la pobreza en el país<sup>786</sup>. Las políticas del pasado, no obstante, dieron fuerte carácter de clientelismo y asistencialismo a esta política, que ha sido siempre un importante instrumento a servicio de los intereses electorales.

La Constitución de 1988 estableció una serie de preceptos que balizan la nueva política a implementar: el derecho de la población a la asistencia social independientemente de una contribución previa de cualquier naturaleza; las acciones asistenciales deben ser concebidas como garantía de mínimos sociales a aquellos desfavorecidos o necesitados a través de la acción del Gobierno; enfoque preferencial a la protección a la familia, a la maternidad, a la infancia, a la adolescencia y a la tercera edad, el amparo a los niños y adolescentes carentes, la promoción de la integración al trabajo, la integración de las personas con minusvalías y la creación de una renta mínima para los ancianos y minusvalidos con deficiencias graves que no tengan medios para proveer su sustento.

La reglamentación de los preceptos constitucionales fue consolidada con la aprobación de la **Ley Orgánica de la Asistencia Social - LOAS**<sup>787</sup>, en 1993, que estableció normas básicas para la operación de la Política Nacional de Asistencia Social, estableciendo su estructura institucional y las bases para su financiación. Se crea un **Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS)** con recursos de responsabilidad del gobierno central<sup>788</sup> a ser repasados a *Estados* y Municipios<sup>789</sup>.

En 1995 ocurrió el desmonte del aparato institucional federal responsable de la prestación de servicios de asistencia social<sup>790</sup>, concretando la exclusión del gobierno federal de la ejecución de acciones directas, manteniendo funciones más normativas, y se crea la Secretaría de Assitencia Social (SAS) para coordinar la política al nivel federal.

La descentralización de los servicios de carácter permanente coordinados por la SAS fue acompañada de la creación del **Programa Comunidad Solidaria** (Ver CUADRO LI), gestionado por una Secretaría Ejecutiva vinculada a la Presidencia de la República, que realiza acciones de carácter emergencial y focalizado con vistas al combate al hambre y a la miseria. Este programa visa articular los programas existentes en varios Ministerios en las áreas de alimentación, servicios urbanos, desarrollo rural, promoción del empleo y renta y defensa de derechos y repasar recursos a los municipios demandantes

---

<sup>786</sup> En el Capítulo 1. de la Parte III se presentan datos básicos sobre el problema en Brasil.

<sup>787</sup> Ley Federal Nº 8.742/93.

<sup>788</sup> El COFINS, que es una contribución social ( anteriormente denominado Fundo de Inversión Social - FINSOCIAL), pasa a ser responsable por el 87,6% de la financiación de la asistencia y lo restante es financiado por las rentas de Loterías.

<sup>789</sup> Cf. ARRETCHE, Marta T. S. & RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização da Assistência Social no Brasil 1988-1994.( mimeo). Relatório Parcial del estudio IPEA/CGPUR. Balanço e Perspectivas da Descentralização no Brasil. Brasília, 1998.

<sup>790</sup> *Legião Brasileira de Assistência - LBA y Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência - CBIA*

que son seleccionados con base en criterios de focalización en las «**bolsas de pobreza**» existentes en el país.

El repase de los recursos del FNAS a *Estados* y Municipios presenta como condición previa la creación de Fondos de Asistencia Social y su control a través de Consejos de Asistencia Social, *estaduales* y municipales, de composición paritaria entre gobierno y sociedad civil. La transferencia de recursos se da para los Fondos *estaduales*, y el repase a los Municipios se da mediante convenios. Se preve también la elaboración de **Planes Estaduales y Municipales de Asistencia**.

El proceso de municipalización fomentado por el sistema se ha dado en ritmos diferenciados según cada *Estado*, en función de la herencia traída de la política anteriormente practicada, en especial, en aquellos donde la acción de los órganos federales era fuerte y donde los gobiernos *estaduales* no han promovido la capacitación institucional de los municipios para desarrollar estas funciones. No obstante, municipios que presentaban ya una acción social desarrollada (como por ejemplo los municipios de Río de Janeiro y São Paulo) han sido capaces de reestructurar sus programas y acciones dentro de las nuevas directrices propuestas.

Las resistencias que se imponen para la definición clara de competencias y repartos de recursos en el área de la asistencia social tiene repercusiones en la situación de fragilidad, insuficiencia de recursos y fragmentación institucional que todavía persiste.

A diferencia de las demás políticas sociales brasileñas que en los años 60-70 se centralizaban en el Gobierno Federal, en la **educación**, el sistema público de enseñanza fundamental y media se encontraba hace mucho descentralizada hacia los gobiernos *estaduales*. No obstante, los *Estados* y Municipios presentaban dependencia político administrativa generada por la necesidad de suplementación financiera.

Además, la expansión de los servicios públicos de enseñanza básica en las décadas de 70 y 80 no ocurrieron de forma orgánica e igualitaria entre las tres esferas de gobierno, aumentando las desigualdades sectoriales y regionales por la ausencia de organización y planeamiento del sistema de enseñanza - federal, *estadual* y municipal - posibilitando la actuación de las tres instancias en todos los grados y modalidades de enseñanza sin coordinación, lo que redundaba también en grados y modalidades casi que totalmente descubiertas<sup>791</sup>.

---

<sup>791</sup> Cf. SILVA, Rose Neubauer da & CRUZ, Neide. Política Educacional. In: NEPP / UNICAMP. Redefinição de competências entre esferas de governo na prestação de serviços públicos na área social. Relatório Final. s.l., junho de 1994, p. 92.

La Constitución de 1988 estableció la universalización de la enseñanza básica-obligatoria y gratuita - y el deber del Gobierno en garantizar las guarderías y pre-escuela como parte del sistema de enseñanza fundamental con acceso universal y gratuito.

La Carta Magna estableció que el Gobierno Federal deberá destinar de sus recursos un mínimo de 18% a la educación, y los *Estados*, Distrito Federal y Municipios un mínimo de 25% de su receta de tributos y transferencias.

Para la financiación de la educación, además de las transferencias de recursos de bases presupuestarias, se agregan otros recursos de base extra presupuestarias, oriundas de contribuciones sociales e incentivos fiscales tales como: el salario educación, como contribución compulsoria del 2,5% sobre los salarios de empleados de empresas vinculadas a la seguridad social, que constituyen el **Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación - FNDE**, que transfiere sus recursos a *estados* y municipios según cuotas establecidas; el COFINS, contribución social destinada a la seguridad social, y el Fondo de Apoyo al Desarrollo Social - FAS financian programas suplementares de alimentación y asistencia a los escolares, vinculados a la educación.

El aumento de transferencia de recursos a *Estados* y Municipios efectuada por la Constitución sumada a la definición de un porcentual de gasto con el sector, tuvo repercusiones diferenciadas: los *Estados*, que ya tenían un volumen relativo de recursos aplicados en el sector mantuvo estable los recursos invertidos, hasta presentando en algunos de ellos reducción de gastos; los municipios, con la ampliación de sus recetas tributarias ampliaron sus gastos en el sector.

Las nuevas disposiciones suponen la creación de un sistema jerarquizado de oferta de enseñanza, en el cual los municipios actuarían prioritariamente en la pre-escuela y enseñanza fundamental, el *Estado* en la enseñanza fundamental y media y el gobierno federal en la enseñanza superior.

Esto conllevaría a la necesidad de un proceso de municipalización de la enseñanza fundamental a través de políticas descentralizadoras activas de los *Estados*. No obstante, esto no ocurrió en gran parte de ellos. Además, los *Estados* han reducido sus gastos y se han focalizado en la pre-escuela y enseñanza fundamental, a la vez que los municipios aumentaran el número de matrículas predominantemente en la pre-escuela y enseñanza media, o gastando sus recursos en actividades no directamente educativas, ocasionando una inversión de las competencias que les caberían dentro del sistema jerarquizado.

## CUADRO LI

### El Programa Comunidad Solidaria.

El Programa Comunidad Solidaria es un conjunto de acciones gubernamentales volcadas hacia la promoción de la mejora de las condiciones sociales de los segmentos más pobres de la población. Para tanto, el programa busca la movilización de la sociedad civil, de entidades gubernamentales y no gubernamentales y la integración de acciones de los niveles federal, *estadual* y municipal y atiende a los siguientes principios: focalización del gasto público, integración espacializada, colaboración entre los niveles de gobierno y partenariado con la sociedad civil (1).

El arranjo institucional propuesto para el programa se constituye de:

- al nivel federal: creación de un Consejo Consultivo formado de 10 Ministros y 21 miembros de la sociedad civil de reconocida expresión; una Secretaría Ejecutiva compuesta por técnicos con la atribución de asesorar el consejo, articular las acciones entre los programas federales y los agentes *estaduales* y municipales; y grupos

ejecutivos en el interior de los Ministerios implicados. Las atribuciones del gobierno federal abarcan la planificación, la asistencia financiera y el control y fiscalización de los recursos aplicados;

- al nivel *estadual*: institución de un Comité Técnico para analizar las propuestas de los municipios y del *Estado* y verificar su adecuación a las prioridades nacionales. Las atribuciones del gobierno *estadual* es aportar recursos como contrapartida de los recursos federales; dar asistencia técnica a municipios y organizaciones comunitarias; e integrar las acciones ejecutadas por las secretarías y órganos *estaduales* en áreas prioritarias definidas por el Programa con las acciones municipales y federales previstas;
- al nivel municipal: creación de Consejos Municipales donde el gobierno y sociedad están representados; el encaminamiento oficial de las propuestas cabe al Alcalde. La elaboración de las propuestas de acciones a ser desarrolladas es definida al nivel municipal, así como cuales los programas que son prioritarios según la realidad local.

El Programa Comunidad Solidaria no detiene recursos propios, sino que trabaja con los programas existentes en los Ministerios, que guardan su responsabilidad por sus respectivos presupuestos, no obstante, definiendo su prioridad en el combate a la pobreza, los mismos se potencializan como objetivo preferencial para alocaión de recursos, integración y articulación con otros programas y niveles de acción gubernamental, así como de partenariado con la sociedad (2).

El Programa está compuesto de una serie de programas que atienden a cinco categorías: alimentación y nutrición; servicios urbanos; desarrollo rural; promoción de empleo y renta y defensa de derechos. A estas categorías están vinculados programas, entre otros, como (3):

- Programa de Combate a la Desnutrición y a la Mortalidad Infantil;
- Programa Nacional de Alimentación Escolar, Programa de Alimentación del Trabajador;
- Programa de Distribución Emergencial de Alimentos;
- Programa de Mejora en las Condiciones de las Viviendas;
- Programa de Asentamiento de Trabajadores Rurales;
- Programa de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas y de Formación

Profesional;

- Programa de Atención a los Niños y Adolescentes; y
- Programa de Educación Infantil.

En su estrategia operacional este programa optó por definir la focalización del programa a partir de la definición de «bolsas de pobreza» a través de estudios que identificaron los 1.100 municipios con mayor incidencia de población miserable en el país y a estos municipios fueron sumadas las capitales de *Estados* y algunos municipios de su entorno como los beneficiarios potenciales del programa.

La escasez de recursos conllevó a que los *Estados* definiesen los municipios que deben ser atendidos por el Programa, debiendo alcanzar cerca de 300 comunidades.

Las dificultades que se imponen a la consolidación del Programa Comunidad Solidaria es el actual contexto de contención de los gastos públicos. Mientras que hay sectores del Programa Comunidad Solidaria, además de diputados y senadores deseando la ampliación de su amplitud de acción, y los Alcaldes de varios municipios deseosos de que los mismos sean incorporados al programa, el área económica del gobierno federal no

se hace sensible a realizar acciones concretas en este sentido(4).

SUPLICY destaca también que, el Programa Comunidad Solidaria, al proponer que la sociedad se organice para solicitar el acceso a los bienes y servicios del gobierno federal es un avance significativo, no obstante, se mantiene la relación de dependencia y centralización de recursos en el nivel federal, que mantiene el poder de atender a esta o a aquella demanda (5).

Notas:

- (1) Cf. LOBO, Thereza. "Distribuição de..." Op. cit., p. 311.
- (2) PELIANO, Ana Maria T. Medeiros et. al. "Comunidade Solidária..." Op. cit., p. 24.
- (3) MPO / SEPURB. Plano Nacional... Op. cit., p. 20.
- (4) CAMPOS, Paulo Pires. "Comunidad..." Op. cit., p. 12.
- (5) SUPLICY, Eduardo Matarazzo & MARGARIDO NETO, Balizeu Alves. "Políticas Sociais..." Op. cit., p. 45.

Fuentes:

CAMPOS, Paulo Pires. "Comunidade solidária não é prioridade da área econômica." *Informativo INESC*, Nº 79, outubro de 1977, p. 12.

IPEA / DPS. Comunidade Solidária - Informe à 4ª Reunião do Conselho - julho de 1995. ( mimeo ) s.n.t.

LOBO, Thereza. Distribuição de encargos na área social. In: AFFONSO, Rui de Britto & SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.) A federação em perspectiva. Ensaio selecionados. São Paulo, FUNDAP, 1995, pp. 305-313.

MPO / SEPURB. Plano Nacional de Ação 1996 - 2000. Brasília, 1995.

PELIANO, Ana Maria T. Medeiros; RESENDE, Luis Fernando de Lara & BEGHIN, Nathalie. "Comunidade Solidária: Uma estratégia de combate à fome e à miséria." *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12, junho / dezembro de 1995, pp. 19-38.

PROGRAMA de Combate à Fome e à Pobreza: A Comunidade Solidária. ( mimeo ) s.n.t.

SUPLICY, Eduardo Matarazzo & MARGARIDO NETO, Balizeu Alves. "Políticas Sociais: O Programa Comunidade Solidária e o Programa de Garantia de Renda Mínima." *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12, junho / dezembro de 1995, pp. 39-62.

Los resultados de este proceso fueron apuntados por ARRETCHE & RODRIGUEZ<sup>792</sup> como siendo los siguientes: la falta de espacios institucionales de negociación y decisión para una nueva distribución de competencias, ha generado un impase en las relaciones entre *estados* y municipios, cuyo resultado ha sido la expansión desordenada de matrículas en estas dos esferas y, consecuentemente, la consolidación de sistemas estatales de enseñanza no jerarquizados, no atendiendo a las disposiciones constitucionales. Así que, no se verifica un efectivo proceso de descentralización o municipalización, con algunas excepciones, como el *Estado* de Paraná.

La política de la **cultura** fue contemplada en la Constitución de 1988, que establece que el Gobierno debe garantizar a todos el pleno ejercicio de los derechos culturales y el acceso a las fuentes de la cultura nacional y apoyará y dará incentivo a la valorización y difusión de las manifestaciones culturales, en

<sup>792</sup> ARRETCHE, Marta T. S. & RODRIGUEZ, Vicente. Descentralização da Educação no Brasil: Uma política em processo. ( mimeo ) Relatório Parcial del estudio IPEA/CGPUR. Balanco e Perspectivas da Descentralização no Brasil. Brasília, 1998.



especial de la cultura popular, indígena, afrobrasileña y de otros grupos participantes del proceso civilizador nacional.

La actual política del Ministerio de la Cultura presenta tres objetivos básicos y un objetivo complementario: los básicos son preservación del patrimonio, la lectura (en especial con el apoyo a las bibliotecas públicas y campañas de lectura) y la difusión cultural del arte erudita y popular a través de los medios de comunicación. El objetivo complementario es encontrar nuevos medios para garantizar recursos financieros para el pleno desarrollo de los objetivos básicos citados<sup>793</sup>.

Del monto total de los recursos destinados al área de la cultura entre los años de 1985 y 1995 se verifica que el gobierno federal es responsable por cerca del 32%, mientras que *estados* y municipios responden, respectivamente, por 50% y 17% del total dispendido. En este período, los gastos del gobierno federal se han mantenido estables en algunos períodos y han disminuido en otros (particularmente entre 1991 y 1992, en el gobierno Collor de Mello), no obstante, los gastos públicos en cultura en el período ha crecido en una media anual de 2,18%, siendo los *estados* y municipios<sup>794</sup> los principales responsables de este hecho<sup>795</sup>. Para tanto, ha contribuido el aumento de recursos tributarios facilitados por la Constitución a los *Estados* y Municipios.

Importantes medidas han sido tomadas a partir de 1991, con la creación del **Programa Nacional de Apoyo a la Cultura - PRONAC** y de un **Fondo Nacional de la Cultura - FNC** destinado a captar y destinar recursos para los proyectos culturales compatibles con la finalidad del PRONAC<sup>796</sup>. Este Fondo está formado por recursos de distintas orígenes - como recursos del Tesoro Nacional, de donaciones, subvenciones y auxilios de entidades, incluso entidades internacionales, recaudación de los Fondos de Inversiones Regionales, porcentual de recaudación de concursos y loterías, etc. - que pueden ser repasados como primas o como préstamos reembolsables.

Fueron creadas también leyes de incentivos fiscales (de ámbito y promoción federal, *estadual* y municipal) para empresas públicas y privadas que inviertan en la cultura patrocinando proyectos y eventos culturales dentro de sus acciones de comunicación y marketing. Como resultado de esta política, el patrocinio empresarial se ha centrado preferencialmente en las áreas de

---

<sup>793</sup> Cf. WEFFORT, Francisco C. Quatro objetivos da cultura. (mimeo) Artigo enviado para *Revista FIESP* en 05/03/98.

<sup>794</sup> En este estudio fueron analizados los 26 municipios de las capitales de los *Estados*. A pesar del crecimiento de los gastos municipales se presentar, en general, creciente, cabe destacar que éste se dá concentrado en ocho de ellos ( en São Paulo, Río de Janeiro, Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Curitiba, Recife y Porto Alegre) representando los mismos el 88,83% del total de gastos de los municipios de las capitales de los *Estados*.

<sup>795</sup> MOISÉS, José Álvaro & ALBUQUERQUE, Robert Chacon. Economía da Cultura. (mimeo) Rio de Janeiro, Encontro do Conselho de Cultura da Associação Comercial do Rio de Janeiro, 05 de agosto de 1998.

<sup>796</sup> Ley Nº 8.313, de 31 de diciembre de 1991.

música, cinema / video, patrimonio histórico y cultural, artes escénicas y producción editorial.

Los resultados de la política de cultura consolidada en la actualidad permite destacar dos aspectos conflictivos: la concentración de inversiones en las áreas más desarrolladas, en especial en el eje Río de Janeiro - São Paulo, que acaban por no focalizar más directamente a parcelas de la población que son las más desfavorecidas.

No definida entre las políticas del orden social por la Constitución, por su relación más estrecha con la política económica y productiva, la política del **trabajo** se constituye también como elemento importante en la intervención de recuperación de áreas urbanas degradadas por la interrelación entre degradación física, desintegración social y deterioración económica. Muchas veces, la suma de estos tres factores influye grandemente en la falta de integración social de la población residente de determinadas áreas urbanas, en especial por la importancia de la integración laboral como base para una integración social más amplia.

El mercado de trabajo brasileño tiene como característica, en período reciente, la manutención de tasas de desempleo relativamente bajas para los patrones internacionales<sup>797</sup> y por un aumento de estas tasas en las Regiones Metropolitanas hacia 1996<sup>798</sup>, una disminución de la capacidad de absorción de la mano de obra por la industria y la migración de esta mano de obra para el sector de servicios o hacia el sector informal, al margen de los derechos y beneficios de la legislación laboral. Como consecuencia de este proceso, el ajuste del mercado brasileño a las actuales circunstancias económicas está pasando mucho más por la vía de la informalización do que por la vía del paro<sup>799</sup>.

Según RAMOS & REIS<sup>800</sup>, es patente la deterioración de la calidad del empleo debido al aumento constante en la proporción de empleados sin contratación formalizada y trabajadores autónomos, que correspondían a cerca de 42% de la Población Económicamente Activa (PEA) en 1991 y alcanzaron el 50% en agosto de 1996. Según estos autores, la reversión en la tendencia de crecimiento del paro y el aumento de la precariedad de los puestos de trabajo explica el cambio en el enfoque del debate acerca del mercado de trabajo, se desplazando desde la cuestión de la cantidad hacia la calidad del empleo.

---

<sup>797</sup> En Europa la repercusión de la pérdida de puestos de trabajo en la industria han sido tasas de paro elevadas - 11,3% en Francia y 22,1% en España ( Cf. PNUD. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil - 1996. Brasília, PNUD/IPEA,1996).

<sup>798</sup> La tasa media de paro en las Regiones Metropolitanas de São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife y Salvador han oscilado de los 3% del inicio de la década a los 6,5% en inicio de 1996, volviendo a reducirse hasta el final del año ( Cf. RAMOS, Lauro & REIS, José Guilherme Almeida. Emprego no Brasil nos Anos 90. Texto para Discussão, Nº 468. IPEA, março de 1997).

<sup>799</sup> PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / MINISTÉRIO DO TRABALHO. O mercado de trabalho e a geração de empregos. 2ª Edição. Brasília, 1997, p. 10.

<sup>800</sup> RAMOS, Lauro & REIS, José Guilherme Almeida. Emprego no... Op. cit. , pp. 14-15.

Según CACCIAMALI et. al<sup>801</sup>, existen restrictas posibilidades de un crecimiento satisfactorio del empleo en Brasil, hasta mismo en un escenario de estabilidad monetaria y de vuelta al crecimiento. La reestructuración tecnológica y organizacional en proceso elimina puestos de trabajo y requiere un trabajador mejor cualificado, mientras que el 42% de la fuerza de trabajo en el país no llega a tener escolaridad fundamental completada.

Las políticas públicas de empleo tuvieron inicio en los años 40 con la creación de órganos de formación profesional<sup>802</sup> y se intensificaron en los años 70 con la creación del Sistema Nacional de Empleo (SINE) con el objetivo de formar los recursos humanos necesarios a la «modernización de la sociedad», que, sin embargo, ha entrado en crisis juntamente con el modelo desarrollista.

A pesar de algunas tentativas anteriores fracasadas, en 1986, fue creado un Programa Seguro-desempleo, todavía con beneficios no efectivos, pero que fueron fortalecidos con las disposiciones de la Constitución de 1988 y nuevas leyes posteriores<sup>803</sup>, definiendo nuevos criterios de acceso a los beneficios y la ampliación de los beneficios. Esta nueva ley incluyó también al programa nuevas funciones como la ayuda a la reinserción en el mercado laboral y en su capacitación profesional. La financiación de estas medidas fueron garantizadas por la creación del **Fondo de Amparo al Trabajador (FAT)** con base en recursos de contribuciones (PIS y PASEP<sup>804</sup>) a ser gestionados por el **Consejo Deliberativo del FAT (CODEFAT)**, órgano de representación tripartita - gobierno, trabajadores y empresarios - y paritaria<sup>805</sup>.

Además de las acciones más amplias con repercusiones directas en la ampliación, consolidación y reglamentación del mercado de trabajo - como asegurar la estabilidad de la economía, promover inversiones regionales y sectoriales, reducir los costes del trabajo y reformar las relaciones de trabajo, entre otras - **las políticas activas de generación de trabajo y renta son imprescindibles para contrarrestar las tendencias negativas en relación al volumen y calidad del empleo.** Estas políticas activas pueden tener, por tanto, **repercusiones directas sobre el territorio y sobre las ciudades**, transformándose también en instrumentos a ser aplicados en áreas específicas de las mismas, donde las condiciones de acceso al mercado de trabajo son más difíciles.

---

801 CACCIAMALI, Maria Cristina; PIRES, Julio; LACERDA, Guilherme; PIRES, Edson Luciano & PORTELA, André. "Crescimento Econômico e Geração de Emprego: Considerações sobre políticas públicas." *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12, junho/dezembro de 1995, p. 175.

802 Fueron creados el Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial ( SENAI), el Servicio Nacional de Aprendizaje Comercial ( SENAC) y, en la década de 70, el Servicio Nacional de Aprendizaje Rural (SENAR).

803 Ley Nº 7.988, de enero de 1990.

804 El Programa de Integración Social (PIS) y Programa de Formación de Patrimonio del Servidor Público ( PASEP) fueron creados en el inicio de la década de los 70, y corresponden a contribuciones de los empleadores con relación a los lucros de la empresa.

805 AZEREDO, Beatriz & RAMOS, Carlos Alberto. "Políticas Públicas de Emprego: Experiências e desafios." *Planejamento e Políticas Públicas*, Nº 12, junho / dezembro de 1995, pp. 91-116.

El Gobierno Federal actúa en este sector mediante la consolidación del **Sistema Público de Empleo**, integrando acciones de cualificación profesional y de intermediación de mano de obra a través de las siguientes acciones:

- **recualificación profesional** promovida por la Secretaría de Formación y Desarrollo Profesional - SEFOR del Ministerio de Trabajo - MTb, dentro del Plan Nacional de Educación Profesional - PLANFOR;
- **intermediación de la mano de obra** a través de la modernización e informatización del SINE, no obstante, no presentando todavía resultados cuantitativos favorables;
- aumento de la cobertura del **seguro-desempleo**<sup>806</sup>.

Los esfuerzos de recualificación de la mano de obra son resultado del partenariado del Ministerio del Trabajo, Ministerio de la Educación y el Sistema Brasileño de Educación Profesional (formado por los organismos de formación profesional ya citados - SENAI, SENAC, SENAT y SENAR).

Los recursos del FAT financian el **Plan Nacional de Educación Profesional - PLANFOR** (periodo 1996-99), que actúa bajo dos mecanismos: la realización de convenios directos con entidades gubernamentales y no gubernamentales; y también a través de la financiación de los **Planes Estaduales de Cualificación (PEQ)** elaborados por las **Secretarías Estaduales de Trabajo** y las **Comisiones Estaduales y Municipales de Empleo** (ya implantadas en todos los *Estados* y en más de mil Municipios brasileños) con contrapartidas de recursos de los *Estados* y del Distrito Federal. Los beneficiarios de este esfuerzo son los desempleados, los jóvenes, microempresarios, mujeres jefe de familia y trabajadores bajo el riesgo de perder su empleo, volcándose especialmente hacia personas de baja escolaridad y renta.

Acciones de una política de inversiones de carácter regional y/o sectorial están previstas como elemento motor para la creación de puestos de trabajo, como el apoyo a las micro y pequeñas empresas a través del **Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER)** o con inversiones que contribuyan para la mejora de los sistemas de infraestructura física y social<sup>807</sup>, generando empleos directos e indirectos, como en el **Programa de Expansión del Empleo y Mejora de la Calidad de Vida del Trabajador (PROEMPREGO)**. Ambos programas son realizados con base en recursos del FAT.

---

<sup>806</sup> Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA / MINISTÉRIO DO TRABALHO. O mercado ... Op. cit.; MINISTÉRIO DO TRABALHO / SECRETARIA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL. Sistema Público de Emprego e Educação Profissional. Implementação de uma política integrada. Brasília, MTB / SEFOR, 1996; MINISTÉRIO DO TRABALHO / FAT. Política Pública de Emprego e Renda: Ações do Governo. Brasília, abril de 1997; y MINISTÉRIO DO TRABALHO / SECRETARIA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PROFISSIONAL. Plano Nacional de Educação Profissional. Trabalho e empregabilidade. s.n.t.

<sup>807</sup> Este programa esta volcado especialmente hacia los sectores de transporte colectivo de masa, infraestructura para la mejora de la competitividad, saneamiento ambiental, infraestructura turística y acciones de recuperación de segmentos industriales específicos.

No obstante la importancia de los beneficios alcanzados por la consolidación del Sistema Público de Empleo, algunas cuestiones importantes todavía deben ser llevadas en cuenta<sup>808</sup>:

- la necesidad de articulación de las diversas políticas - seguro-desempleo, servicio de reinserción en el mercado, capacitación profesional - y de buscar un adecuado conocimiento del perfil de la población trabajadora y de las oportunidades de trabajo;
- la necesidad de municipalizar las acciones - particularmente en las grandes ciudades, donde se viene concentrando los principales problemas del mercado de trabajo brasileño contemporáneo - y de definir reglas claras de articulación de las tres esferas de gobierno para facilitar la aprobación de los programas y proyectos municipales y el acceso a su financiación mediante el sistema<sup>809</sup>.

Los resultados de la política social del gobierno en su globalidad entre los años 1980 y 1992, presentaron una elevación de recursos dispendidos, que han pasado, en el período citado, de 13,9% a 17,1% del Producto InterIOR Bruto (PIB) del país. En 1992, el Gobierno Federal era responsable por 54% de la globalidad del gasto público social, mientras que *Estados* y Municipios eran responsables por el 32% y 14%, respectivamente<sup>810</sup>.

A pesar de distintas trayectorias seguidas individualmente por cada una de las políticas sociales mencionadas, cabe trazar algunas consideraciones generales sobre el proceso ocurrido. Un estudio de evaluación de las políticas sociales en Brasil en el período posterior a la Constitución de 1988 hasta 1994<sup>811</sup> ha apuntado como principales conclusiones las siguiente:

- se verifica el **crecimiento de las recetas propias estaduais y municipales**, ampliando su autonomía y disminuyendo su dependencia de transferencias del gobierno federal para la financiación de los gastos sociales;

---

<sup>808</sup> Cf. AZEREDO, Beatriz. "Políticas..." Op. cit. y URANI, André. "A Política..." Op. cit.

<sup>809</sup> URANI destaca que los recursos solicitados del FAT para la financiación de Plan de Educación Profesional ( PEP) en 1997 por la Secretaría Municipal de Trabajo ( SETb) del municipio de Río de Janeiro se revelaron inaccesibles, a pesar del Plan haber sido aprobado por la Comisión Municipal de Trabajo y por la Comisión Estadual de Empleo, según las reglas y orientaciones del sistema CODEFAT. La SETb ha liderado un esfuerzo nacional, reuniendo las 10 mayores ciudades del país ( Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Río de Janeiro, Belo Horizonte, Brasília, Salvador Recife, Fortaleza e Belém) en un *Forum* permanente de discusión de las políticas de promoción de empleo y renta en estas ciudades y de presión para la obtención de recursos junto .al gobierno federal y el CODEFAT ( Cf. URANI, André. "A Política... Op. cit., pp. 17 y 24).

<sup>810</sup> Cf. MEDICI, André Cezar. "Políticas Sociais..." Op. cit., p. 288.

<sup>811</sup> Este estudio fue desarrollado bajo la coordinación del *Instituto de Pesquisa Aplicada* - IPEA ( a través de la *Coordenação Geral de Política Urbana* - CGPUR) sobre seis *Estados* de la Federación ( São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Bahia y Ceará) y ha enfocado a las políticas sectoriales de educación, salud, saneamiento, vivienda y asistencia social. Sus resultados sectoriales han sido presentados en relatorios parciales ya citados de autoría de ARRETCHE & RODRIGUEZ y sus conclusiones en OLIVEIRA, Fabrício Augusto de & BIASOTO JR, Geraldo. Balanço e Perspectivas da Descentralização das Políticas Sociais no Brasil. (mimeo). s.l., maio de 1997.

- **en los Estados**, las despensas realizadas en las áreas de educación, salud y asistencia social han crecido, no obstante la disminución en su participación relativa, en conjunto, en la estructura de gastos sociales. Los sectores de educación y salud, a pesar de tendencialmente declinantes debido al proceso de municipalización de estas actividades, continúan recibiendo parcelas significativas de recursos por fuerza de las vinculaciones de recetas mantenidas por la Constitución y de los repases del SUS. La asistencia social presenta tendencia de aumento en su participación relativa en el total de gastos, sin embargo, padece con la ausencia de acciones concertadas y de programas que revitalicen sus acciones;
- **en los municipios**, las funciones "educación y cultura", "salud y saneamiento" y "asistencia y seguridad social"<sup>812</sup> registran un aumento, tanto en términos absolutos de sus gastos como en términos relativos de su participación en las despensas totales del municipio, presentando porcentuales nunca inferiores a 50%. El proceso de descentralización y municipalización se verifica más notadamente en las áreas de educación y salud y la asistencia social carece de programas articulados y consistentes para su fortalecimiento.

Como resultado de su análisis, el estudio apunta que la **revisión de las responsabilidades de los encargos y tareas de cada unidad federativa y la reorganización de sus actividades y mecanismos de financiación**, de forma concertada, representa todavía un paso indispensable para la consolidación de este deseable proceso iniciado por la Constitución de 1988.

Cabe salientar aún que el proceso desencadenado a partir de la Constitución presenta todavía un defasaje entre los instrumentos descentralizadores y el grado de desarrollo de las prácticas descentralizadas hacia el ámbito municipal.

Deficiencias en la capacidad administrativa de los municipios y en su capacidad de concebir y promover las políticas sociales en el ámbito municipal de forma eficiente y eficaz y atendiendo a las especificidades locales, conlleva a resultados diferenciados en cada municipio. Las repercusiones de este proceso en los ámbitos locales estudiados y sus implicaciones en las políticas de intervención en los *conjuntos habitacionais* serán analizadas en el capítulo siguiente.

---

<sup>812</sup> El sistema de computo de gastos municipales no permite la discriminación de recursos empleados en educación de los aplicados en cultura, y así sucesivamente, implicando en la obligatoriedad de analizarlos conjuntamente.