

**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.

3. LA PROPOSICION DE UNA POLITICA DE RECUPERACION

La elaboración de un marco de referencia de estrategias, enfoques y líneas de intervención con vistas a la recuperación de los polígonos de viviendas, con base en la realidad de España y Francia, en la Parte II de este estudio, se ha basado en la definición previa de **un marco de problemas** que se verifican en mayor o menor grado en las tres experiencias estudiadas - España, Francia y Brasil.

La existencia de este marco común de problemas, expresos en su ámbito más amplio en la **triple ruptura - física, funcional y social** - es el elemento básico que permite verificar las posibilidades de utilización y adaptación de este marco de referencia de intervenciones a la realidad brasileña.

En el marco de referencia propuesto, la **globalidad de las acciones** se constituye en la estrategia básica sin la cual el objetivo de **integración del polígono a la ciudad** no se hace efectiva y duradera. Se ha visto, también, que las acciones deben centrarse a tres niveles de intervención - de la **integración física**, de la **integración funcional** y de la **integración social** - permitiendo la creación de una política multidisciplinar que intervenga sobre la globalidad de problemas que afectan a los polígonos de viviendas.

El grado de desarrollo de las políticas públicas en el contexto europeo nos enseña una capacidad de realización que ha permitido el desarrollo de intervenciones mucho más complejas y con enfoques más adecuados en comparación a la realidad brasileña. Esta capacidad institucional y financiera para el desarrollo de las políticas públicas ha dado lugar a una serie de intervenciones que han sido presentadas como ejemplos de las posibilidades expresas en el marco de referencia propuesto.

Se buscará, por tanto, en este capítulo **una primera aproximación al análisis de las posibilidades de creación de una política volcada hacia la recuperación de los conjuntos habitacionales en Brasil con base en este marco de referencia.**

Las dificultades impuestas por el contexto económico, social y urbano del país serán consideradas en este análisis que, no obstante, **buscará centrarse en los principales problemas enfrentados por los conjuntos habitacionales y verificar en que medida las políticas públicas existentes pueden adaptarse y convergir hacia una acción integrada para su recuperación.**

3.1. La integración física y funcional.

Las intervenciones físicas sobre los *conjuntos habitacionais* desde su construcción han sido esencialmente paliativas y volcadas hacia la implantación de las condiciones básicas de habitabilidad y calidad urbana. Pocas acciones se han hecho en el sentido de promover una mejor integración urbana de los *conjuntos habitacionais* a la ciudad y de facilitar su integración funcional, a pesar de las deficiencias en servicios y comercio y las dificultades resultantes de la inexistencia de un mercado de trabajo en el área ser una de las mayores dificultades enfrentadas por los mismos.

La inexistencia de propuestas de intervención que reúnan medidas para promover la integración física y funcional en el ámbito de estudio - Río de Janeiro y São Paulo - resulta, en especial, de las dificultades en cuanto a la articulación de las políticas de vivienda y política urbana, que se sucede en los distintos niveles de gobierno.

El análisis del contexto de las políticas urbana y de vivienda en Brasil apuntó una evolución de tendencias hacia la intervención en áreas ya consolidadas y degradadas y la diseminación del enfoque multidisciplinar e integrado en la recuperación de estas áreas.

La concentración de la intervención se ha dado sobre otros territorios específicos de las ciudades, dejando a los *conjuntos habitacionais* una importancia secundaria en las políticas públicas. No obstante, en especial, la naturaleza de estas intervenciones volcadas especialmente hacia territorios donde habitan la población de baja renta puede favorecer la aplicación de algunos de estos enfoques y acciones ya probados en las *favelas* y en otras áreas hacia una política de recuperación de los *conjuntos habitacionais*, siempre que se tenga en cuenta las diferencias cuanto a la configuración física y funcional de estos distintos territorios.

El marco de referencia propuesto a partir de la realidad europea, ha permitido comprobar que existen algunos **objetivos comunes que enmarcan las acciones de los ámbitos de la integración física, funcional y social y que exigen su articulación para alcanzar a la solución plena de los problemas y a la integración del polígono - o conjunto habitacional - en la ciudad.**

El análisis de las posibilidades de intervención en Brasil será hecha, por tanto, con base en estos objetivos, cuales son:

- **calidad de vida;**
- **dinamización económica y urbana;**
- **seguridad ciudadana; e**
- **integración a la ciudad.**

El análisis de las posibilidades de implementar estos objetivos comunes debe ser hecha con base en las prioridades para la realidad brasileña y en sus especificidades, teniendo en cuenta los condicionantes políticos, sociales y económicos ya citados.

La búsqueda de la **calidad de vida** en el área, como objetivo básico de la intervención, puede ser alcanzada a través de **acciones rehabilitadoras concentradas** que buscarían actuar sobre los problemas del área en su conjunto.

Se ha visto en la Parte I que, mismo adecuándose al marco común de problemas que se evidencian en los tres países estudiados, existen problemas en los *conjuntos habitacionais* que se difieren de la realidad europea tanto en su intensidad como en su naturaleza.

Entre ellos se pueden citar como los más significativos los siguientes:

- los **problemas de conformación de la estructura urbana** de algunos *conjuntos habitacionais*, decurrentes de sus grandes dimensiones, se intensifican en algunos casos por la existencia de una **estructura viaria deficiente o incompleta**, por la **inadecuación del partido urbanístico a las condiciones topográficas y morfológicas del sitio** y por sus consecuencias al nivel ambiental y paisajístico;
- las **deficiencias en la infraestructura urbana**, en diversos aspectos como la pavimentación, saneamiento y drenaje, etc.;
- con relación a la **baja calidad de los espacios públicos**, además de las deficiencias proyectuales, las deficiencias en urbanización son todavía muy graves en algunos de ellos y la ausencia de tratamiento paisajístico y de mobiliario urbano es mucho mayor; las **ocupaciones irregulares de los espacios públicos** para usos privados o para comercio y servicios interfieren también en su calidad;
- la **falta de equipamientos urbanos y sociales** se manifiesta tanto al nivel cuantitativo como cualitativo y distributivo;
- la **inadecuación de las viviendas**, tanto por su escasa superficie, mala calidad y deficiente conservación de los espacios comunes, se suma a la **diseminación de extensiones irregulares de las viviendas sobre los espacios públicos y colectivos**.

Las deficiencias apuntadas, que se intensifican o minimizan según la gran diversidad de *conjuntos habitacionais*, pueden presentar, además, un agravante que se constituye como punto fundamental en una intervención sobre el área: la **falta de regularización inmobiliaria y urbanística del conjunto habitacional**, en su totalidad, o de las modificaciones decurrentes de la apropiación irregular de los espacios públicos y privados del área con edificaciones.

La amplitud de los problemas que se presentan ratifican la necesidad de la elaboración de un **Proyecto Global de Polígono** (según lo definido en el marco de referencia de la Parte II), buscando la articulación de **acciones de rehabilitación urbana ligera y mediana** (Ver CUADRO XVIII). Este Proyecto Global de Polígono se constituye en un **proyecto urbano que abarque a todo el conjunto habitacional** o a varios *conjuntos* yuxtapuestos cuando éstos presenten una continuidad e interrelación.

Cabe ratificar que el **proyecto urbano**, se constituye en **instrumento para traducir en «formas urbanas» las distintas propuestas sociales, económicas y urbanas que van a consolidar el proyecto de futuro del barrio**. Y, portanto, su concepción e implementación no debe ser llevada a cabo indisociada de las estrategias y acciones de integración funcional y social que se hacen necesarias para la recuperación efectiva del barrio.

Además, el proyecto urbano debe ser concebido teniendo como el cimiento de la reflexión las medidas necesarias para la **regularización urbanística e inmobiliaria del área**, una vez que el proyecto urbano, a través de su materialización en un plan urbanístico, también será la base a partir de la cual se promoverá la doble regularización del área.

Según las demandas de la realidad brasileña y los principales problemas que se presentan, **el proyecto urbano** (o Proyecto Global de Polígono) **debe atender a las siguientes líneas de intervención básicas:**

- **mejora y adecuación de la estructura viaria y de la infraestructura urbana** (pavimentación, alumbrado público, drenaje, saneamiento, telefonía, etc.) en el área;
- **cambios en el uso y/o ocupación del suelo** a través de:
 - determinación de las **áreas destinadas a equipamientos sociales y urbanos** necesarios con base en la demanda local;
 - **determinación de los espacios públicos y espacios libres de uso colectivo;**
 - **determinación de nuevos usos a ser implantados formalmente en el área**, como el comercio y servicios, para atender a las demandas de los residentes y de usos específicos volcados hacia la creación y ampliación de puestos de trabajo en el área; estos nuevos usos pueden ser incorporados de forma a **crear polos de animación**, urbana y económica, para el área;
 - **reordenación de los espacios públicos ya ocupados por comercio y servicios informales**, buscando atender a criterios de accesibilidad, de habitabilidad de la edificación y de atención a la demanda local;

- **definición de las áreas condominiales de los bloques de viviendas**, definiendo con la población las posibilidades de delimitación y cierre de los mismos o de manutención de los espacios semipúblicos;
- **proyectos de recualificación de los espacios públicos y espacios libres de uso colectivo**;
- creación de **programas de apoyo a la intervención física sobre la edificación**.

La propuesta de un **Proyecto Global de Polígono** para los *conjuntos habitacionais* debe llevar a cabo, portanto, la **proposición de un plan urbanístico** que establezca:

- la consolidación de la estructura viaria y parcelaria;
- la delimitación de los espacios públicos, privados y semipúblicos;
- la ubicación y características locacionales de las nuevas actividades y usos a implantar o a los usos existentes a regularizar;
- definición de las áreas de intervención en las cuales deben ser realizados proyectos específicos de recualificación.

Este plan urbanístico también será la base a partir de la cual se promoverá la **regularización urbanística y inmobiliaria del área**.

La necesidad de un instrumento urbanístico que permita a la vez promover la calidad de vida en el área y su regularización puede tener respuesta en la utilización de las **ZEIS - Zonas Especiales de Interés Social**.

Este instrumento fue creado para intervenir en áreas de residencia de población de baja renta donde la inadecuación a las normas urbanísticas y la baja calidad urbana deben ser solucionadas a partir de una intervención más cercana a la realidad local. Este instrumento, creado en Recife (Ver CUADRO LI), vislumbraba en un primer momento, solamente la intervención en las *favelas*, donde la irregularidad frente a los patrones de uso y ocupación del suelo y de la edificación se difieren en gran medida de las normas vigentes.

CUADRO LII

Las Zonas Especiales de Interés Social - ZEIS - en Recife.

El avance alcanzado en el reconocimiento de la presencia de importantes parcelas de la ciudad que se constituyen al margen de la ciudad formal y de las normas urbanísticas, acarreado niveles de calidad de vida y de integración a la ciudad muy bajos, conllevó a la creación de instrumentos específicos para actuar en esta realidad.

En 1983, en la Ley de Uso y Ocupación del Suelo de la ciudad de Recife fueron creadas, por primera vez, Zonas Especiales de Interés Social - ZEIS - caracterizadas como «asentamientos residenciales, surgidos espontáneamente, existentes y consolidados, donde son establecidas normas urbanísticas especiales, con el interés social de promover su regularización jurídica y su integración a la estructura urbana »(1).

Esta misma ley definió 27 áreas de favelas más consolidadas como ZEIS. La importancia de la problemática de las favelas en el municipio, que presenta cerca de 46% de la población municipal viviendo en 600 favelas, hizo con que las ZEIS de Recife fuesen

destinadas a intervenir solamente en estas áreas.

La tentativa de actuar en las ZEIS a través de programas existentes (como el Programa PROMORAR) no se ha visto viable y adecuada a las especificidades locales. Con eso, se creó en 1987 el Plan de Regularización de las ZEIS -PREZEIS- que buscaba la intervención sobre las áreas, promoviendo la mejora de la calidad de vida a través de un tratamiento legal y urbanístico específico y adecuado a las tipicidades de cada ZEIS.

A partir de la Ley del PREZEIS (2) se ha creado un sistema de gestión que se consolida a partir de los siguientes elementos:

- en el plan financiero:
 - creación de un Fondo Municipal del PREZEIS para garantizar recursos para las intervenciones propuestas (3);
- en el plan de la estructura de gestión:
 - definición de una empresa gestora del PREZEIS, la empresa URB-Recife;
 - instalación de las Comisiones de Urbanización y Legalización - COMUL - como canales temporarios de planificación, ejecución y fiscalización de las acciones en cada ZEIS, formadas

por un representante de la URB-Recife, dos de la comunidad, uno de ONGs que asesoran el movimiento popular y uno del órgano ejecutor de los servicios;

- creación de un Forum del PREZEIS como estructura de planeamiento estratégico de las ZEIS, compuesto por tres instancias de Cámaras Sectoriales (cámaras técnicas sobre las temáticas de urbanización, legalización y presupuesto), por representantes de las COMULs, de otras entidades populares, profesionales y de investigación, un representante del Pleno Municipal y seis representantes de la URB-Recife;

- representación del Forum del PREZEIS en los canales institucionales de discusión de los problemas de la ciudad (Forum de la Ciudad y Consejo de Desarrollo Urbano);

- en el plan de la intervención urbana:
 - creación de un sistema de informaciones georeferenciada (GIS) como base para el desarrollo del diagnóstico urbanístico y socioeconómico y de los planes urbanísticos;
 - elaboración de plan urbanístico para cada ZEIS compuesto por:
 - plan del sistema viario y de

reparcelación del suelo;

- proyectos de infraestructuras (drenaje, saneamiento, equipamientos comunitarios);

- creación de un plan de normatización que define parámetros para el control urbanístico en las ZEIS;

- en el plan de la regularización inmobiliaria:

- procesos de legalización posibilitando el repase de títulos de pose de la tierra a los residentes en las ZEIS.

La importancia de las ZEIS como instrumento de integración de las áreas informales a la ciudad y de fortalecimiento de la participación popular se ha visto intensificado por la creación de una estructura técnica, administrativa y participativa que consolidó la presencia de los problemas de las áreas informales en las políticas urbana y de vivienda municipal.

La COMUL, a su vez, permite una acción muy cercana a la población residente en el área, permitiendo su participación en las diversas etapas de los procesos de urbanización y regularización inmobiliaria. La participación popular ha sido, por tanto, factor decisivo en la definición de prioridades y en la minimización

de los efectos de la discontinuidad administrativa y política, manteniendo, bajo presión reivindicatoria, el proceso de desarrollo e intervención mediante las ZEIS.

La presencia de un espacio de discusión - el Forum del PREZEIS - ha permitido el avance en las cuestiones técnicas a través del estudio de nuevas técnicas y procesos y de la deliberación sobre los patrones urbanísticos a utilizar. A la vez, su acción permite garantizar el interés común a través de la representatividad de los diversos actores implicados en cuestiones generales como el proceso de transformación de nuevas áreas en ZEIS o en la definición de las prioridades para la aplicación de los recursos del Fondo del PREZEIS.

Los resultados alcanzados por este trabajo hasta 1995 ha sido la delimitación de 63 ZEIS, incluyendo en ellas a 242 *favelas*; la realización de las obras de infraestructura en 21 ZEIS, beneficiando a una población de 195.652 habitantes y el desarrollo del proceso de legalización en 9 ZEIS, beneficiando a 97.436 habitantes.

Notas:

- (1) Ley Nº 14.511 / 83, artículo 14.
- (2) Ley Nº 14.947 / 87.
- (3) La Ley Nº 5.790/93 destina 1,2% de la recaudación tributaria del municipio a este Fondo.

Fuentes:

ROCHA, Danielle de Melo. Sistema de Informações Geográficas das ZEIS- Recife: Instrumento para a elaboração de planos urbanísticos. 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. 397-405.

ROCHA, Danielle de Melo; RANGEL, Valéria Guimarães & FREIRE, Verônica Maria. O PREZEIS - Lei Viva. Um patrimônio na gestão democrática da cidade informal. In: BONDUKI, Nabil (org.). HABITAT: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Estúdio Nobel, 1996, pp.145-151.

IPEA / MDU - UFPE. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano. Relatório Nº 2 - Levantamento e análise dos problemas da gestão do uso do solo e proposição de políticas públicas - Região Metropolitana do Recife. Recife, junho de 1997.

La elaboración y aprobación del Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro, que instituye la posibilidad de la delimitación del **Área Especial de Interés Social - AEIS** en *conjuntos habitacionais* de baja renta ha sido acompañada, en paralelo, por la creación de un grupo de trabajo que discutía la propuesta para la ejecución de un Programa de Regularización de *Conjuntos Habitacionais* en el Municipio de Río de Janeiro⁸¹².

Este programa preveía la creación de un grupo de trabajo coordinado por la Secretaría Municipal de Urbanismo - SMU e integrado también por la Secretaría Municipal de Desarrollo Social - SMDS y la Secretaría Municipal de Hacienda - SMF. El programa proponía la regularización del proyecto original de los *conjuntos habitacionais*, cabiendo a los residentes, en fase siguiente, la

812 Cf. PROPOSTA Síntese para a execução do Programa de Regularização de Conjuntos Habitacionais no Município do Rio de Janeiro. (mimeo) s.n.t. (Datos facilitados por la Secretaría Municipal de Urbanismo en visita técnica en marzo de 1992).

regularización de las extensiones y edificaciones irregulares realizadas a través del análisis y anuencia de la Secretaría Municipal de Urbanismo, a partir de condiciones previas a ser establecidas.

Los datos referentes a los *conjuntos* deberían ser facilitados por los organismos promotores e inspecciones serían hechas por la SMU para comprobar la adecuación de la implantación del conjunto al proyecto original. La existencia de una alteración sustancial del proyecto original por las extensiones construidas por los residentes conllevaría a la necesidad de nuevos proyectos y levantamientos que serían de competencia del organismo promotor.

La aprobación del Plan Director Decenal se ha dado, no obstante, sin la incorporación de este programa a los programas instituidos como prioritarios de la política de vivienda del Municipio por el Plan⁸¹³.

Se verifica, portanto, que la incorporación de los *conjuntos habitacionais* en las AEIS, en Río de Janeiro, no ha sido acompañada por la creación de canales o instrumentos efectivos de implementación de sus objetivos básicos - regularización y recualificación - en estas áreas a través de programas específicos⁸¹⁴. No obstante, la aprobación del Plan ha dado lugar a la utilización y delimitación de las AEIS, que pasa a ser de competencia de la Secretaría Municipal de Vivienda.

En São Paulo, la propuesta del Plan Director delimitaba como **Zonas Especiales de Interés Social** - ZEIS 2, muchos de los *conjuntos habitacionais* periféricos y, entre ellos, el Complejo Santa Etelvina / Cidade Tiradentes que en aquél momento era objeto de estudios para la elaboración de un plan director para el área. No obstante, **la no aprobación del Plan Director ha impedido la continuidad del proceso y las ZEIS no se han constituido formalmente en instrumentos a ser utilizados.**

813 Los programas instituidos por el Plan Decenal (Art. 146) han sido los siguientes: Programa de urbanización y regularización inmobiliaria de *Favelas*; Programa de urbanización y regularización inmobiliaria de *Loteamentos* de baja renta; Programa de *lotes urbanizados*; y Programa de construcción de viviendas para la población de baja renta.

814 Muy recientemente y en estagio inicial de implantación fue creado un Programa de Recualificación de *Conjuntos Habitacionais*, pasados 6 años de la aprobación del Plan Director.

CUADRO LIII

Los conjuntos habitacionais y las AEIS / ZEIS en Río de Janeiro y São Paulo.

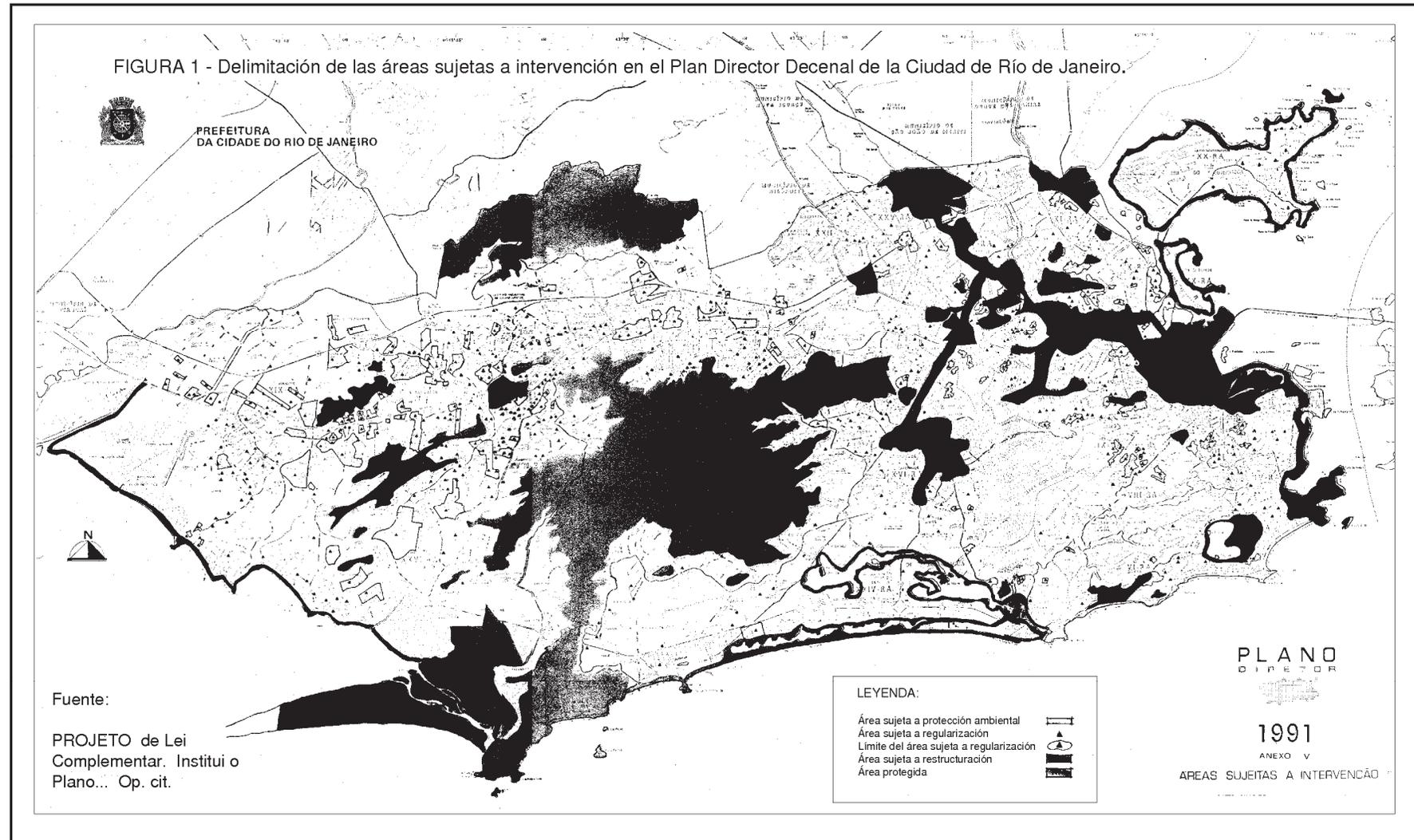
El proceso de proposición y aprobación de los nuevos Planes Directores (Planes Generales de Ordenación Urbana) en el periodo post Constitución de 1988 ha sido marcado por la consolidación de propuestas de intervención y recualificación de los espacios de residencia de la población de baja renta en las ciudades, que padecen, en general, de problemas de la calidad de vida, de irregularidad en la ocupación del suelo y de exclusión social.

La elaboración de los Planes Directores de Río de Janeiro y São Paulo, en finales de los años 80, ha buscado consolidar este tipo de intervención a través de la proposición de un instrumento ya aplicado con anterioridad en otras ciudades - las Áreas Especiales de Interés Social - AEIS, en Río de Janeiro, y las Zonas Especiales de Interés Social - ZEIS, en São Paulo.

La definición conceptual de las ZEIS y AEIS partió en primer lugar de la necesidad de promover programas y acciones para atender a las

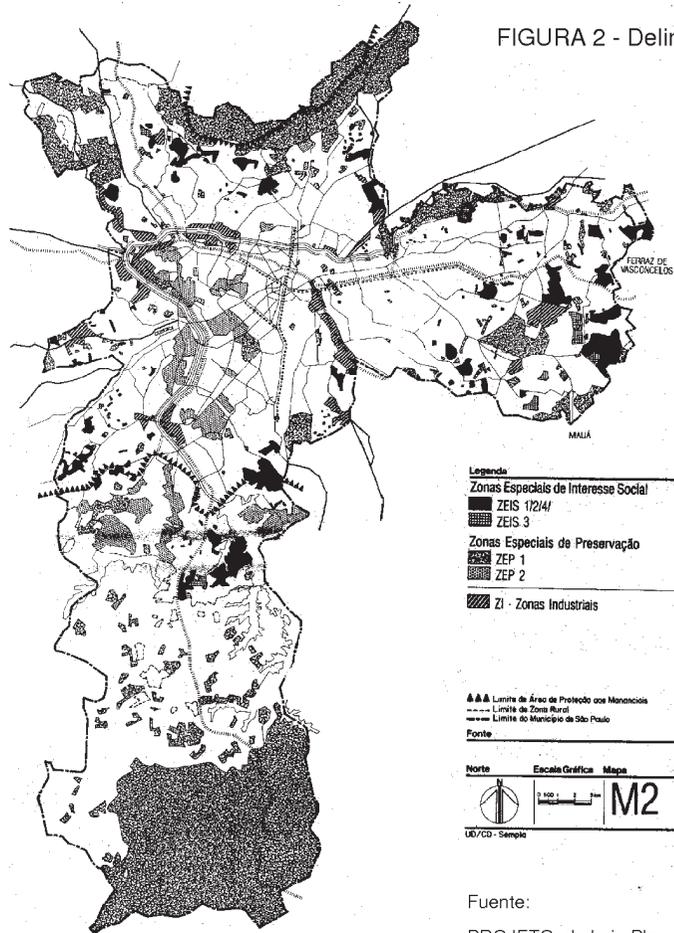
TABLA - Características generales de las propuestas de Zonas / Áreas Especiales de Interés Social en São Paulo y Río de Janeiro.

Instrumento base	Plan Director de São Paulo	Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro
Denominación	Zonas Especiales de Interés Social-ZEIS	Áreas Especiales de Interés Social-AEIS
Concepto	Son aquellas áreas destinadas prioritariamente a la producción y mantenimiento de viviendas de interés social. Su finalidad es de favorecer la producción de viviendas de interés social, recuperar las áreas en condiciones precarias y garantizar la permanencia de la población residente.	Son aquellas áreas que presentan inmuebles públicos o privados necesarios a la implantación de programas de viviendas y las áreas ocupadas por <i>favelas</i> , <i>loteamentos</i> irregulares y por <i>conjuntos habitacionais</i> , destinadas a programas específicos de urbanización y regularización inmobiliaria.
Tipos	ZEIS 1 - Terrenos públicos o particulares ocupados por <i>favelas</i> , por población de baja renta en los cuales hay interés público en promover la urbanización o regularización jurídica de posesión de la tierra; ZEIS 2 - Loteamentos en los cuales hay el interés público en promover la regularización jurídica de la parcelación, la complementación de la infraestructura urbana y de los equipamientos comunitarios o su recuperación ambiental (están contemplados también los <i>conjuntos habitacionais</i> de promoción pública); ZEIS 3 - Parcelas no edificadas, subutilizadas o no utilizadas, necesarias a la implantación de programas de viviendas de interés social; ZEIS 4 - Áreas de concentración de viviendas colectivas precarias en alquiler donde hay interés público de promover programas de vivienda destinados prioritariamente a la población de baja renta que vive en ella.	El Plan Director no especifica por tipos las AEIS, ficando las posibilidades y características de estas áreas establecidas en su concepto.
Forma de aplicación	El ejecutivo deberá elaborar plan de urbanización para las ZEIS que definirán patrones específicos de parcelación, edificación, uso y ocupación del suelo, forma de gestión y participación de la población y de la iniciativa privada, definición de precio y forma de financiación, transferencia o adquisición de las viviendas producidas. Definición de propuesta presupuestaria anual para programas de intervención en las ZEIS.	La declaración de especial interés social es condición para la inclusión del área en los programas prioritarios de la política de vivienda del municipio. La ley establecerá patrones especiales de urbanización, parcelación de la tierra, uso y ocupación del suelo en las AEIS.

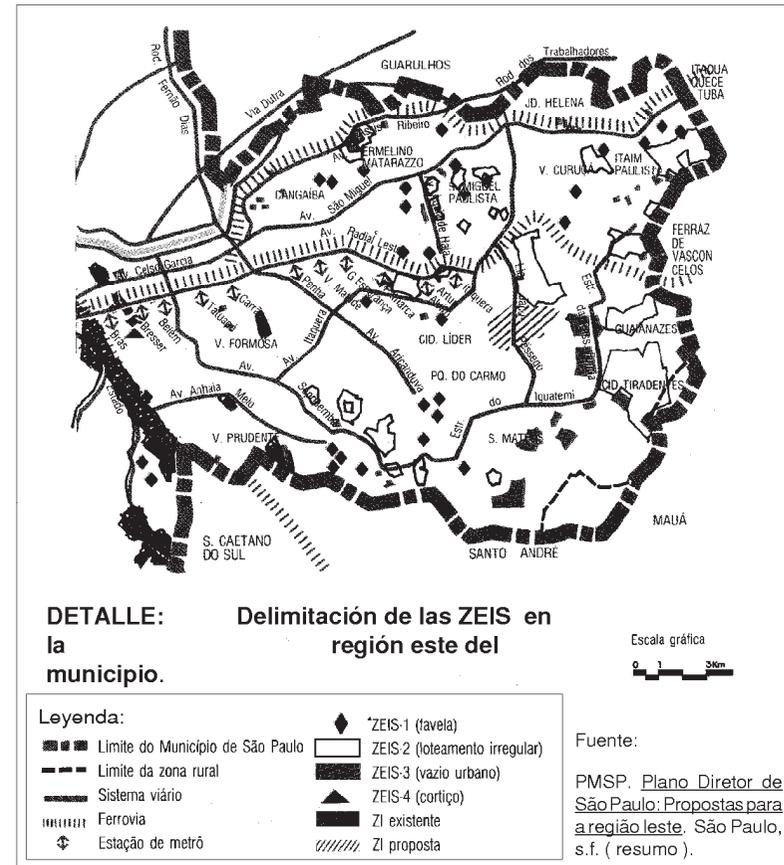


**LOS POLIGONOS DE VIVIENDA SOCIAL:
Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil.**

FIGURA 2 - Delimitación de las Zonas Especiales de Interés Social - ZEIS en el Plan Director de São Paulo.



Fuente:
PROJETO de Lei. Plano... Op. cit.



necesidades de vivienda de la población de baja renta en el municipio. Con base en ello, las principales áreas de residencia popular con deficiencias fueron identificadas al nivel municipal, definiendo las áreas-objeto para la delimitación de ZEIS y AEIS según las especificidades locales del problema de la vivienda.

En este sentido la problemática de las *favelas* y *loteamentos* irregulares han sido objeto específico para la delimitación de las ZEIS y AEIS en las dos ciudades. Las ZEIS de São Paulo, establecen también las áreas de concentración de viviendas colectivas precarias en alquiler - los *cortiços* - y los vacíos urbanos como áreas sujetas a delimitación.

Los *conjuntos habitacionais* de baja renta son citados explícitamente en el Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro (1) como área sujeta a la delimitación de las AEIS (Art. 141). No obstante, el Plan Director no contiene la delimitación de las AEIS, sino que el mismo presenta en el Anexo V de su proyecto de ley (2) un plan de las Áreas Sujetas a Intervención donde se presentan los límites de «áreas sujetas a regularización» entre las cuales se pueden identificar muchos de los *conjuntos habitacionais*

de CEHAB (Ver FIGURA 1). En el texto del Plan son consideradas Áreas Sujetas a Intervención del Poder Público aquellas que, por sus condiciones urbanísticas y ambientales, necesiten de obras, redefinición de las condiciones de uso y ocupación o de regularización inmobiliaria (Art. 56). Estas áreas sujetas a estructuración y regularización corresponden a *favelas*, *loteamentos* irregulares y *conjuntos habitacionais* de baja renta, y las mismas podrán ser declaradas Áreas de Especial Interés Social - AEIS, siendo para ellas previstas acciones que comprenden la regularización inmobiliaria, urbanización e integración a la malla urbana y la recuperación de las condiciones ambientales, abarcando también su entorno (Art. 58).

El Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro fue aprobado y promulgado en 1992 y sus disposiciones pasaron a ser vigentes e incorporadas a la intervención de la administración municipal.

En la propuesta del Plan Director de São Paulo, la posibilidad de delimitación de ZEIS en los *conjuntos habitacionais* no se encuentra explícitamente en el texto del proyecto de ley del Plan Director enviado para

la aprobación del Pleno Municipal (3). No obstante, la memoria técnica del plan (4), en la descripción de los criterios para la delimitación de las ZEIS que constan en el proyecto de ley cita los *conjuntos habitacionais* producidos por agentes públicos (COHAB, CDHU y HABI) como integrantes de las áreas delimitadas como ZEIS 2, constando además estas áreas en el plan de delimitación de las Zonas Especiales de Interés Social integrante del citado proyecto de ley. Específicamente, en la periferia este del municipio, el área correspondiente al Complejo *Santa Etelvina/Cidade Tiradentes* fue delimitado como ZEIS 2, así como otras promociones públicas de vivienda social del entorno (Ver FIGURA 2).

El Plan Director de São Paulo no ha sido aprobado hasta el final de 1992 y su propuesta ha sido retirada del Pleno Municipal en la gestión siguiente.

Notas:

- (1) Corresponde al texto aprobado de la Ley Complementar N° 16/92 que dispone sobre la política urbana del Municipio de Río de Janeiro e instituye el Plan Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro. (Ver PREFEITURADA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. Plano Diretor Decenal... Op. cit.).
- (2) Cf. PMRJ. PROJETO de Lei Complementar. Institui o Plano...Op. cit.
- (3) PMRJ. PROJETO de Lei. Plano ... Op. cit.
- (4) SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO. Plano Diretor... Op. cit.

- (3) PMRJ. PROJETO de Lei. Plano ... Op. cit.
- (4) SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO. Plano Diretor... Op. cit.

Fuentes:

MUNICIPIO DE SÃO PAULO. PROJETO DE LEI. Plano Diretor do Município de São Paulo. Suplemento do Diário Oficial do Município de São Paulo. Ano 36, N° 177, 19 de setembro de 1991

SECRETARIA MUNICIPAL DO PLANEJAMENTO. Plano Diretor do Município de São Paulo. Memória Técnica (Projeto de Lei em viado à Câmara Municipal em 05/02/1991). São Paulo, 1991.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SEPLAN. Plano Diretor de São Paulo. Ao alcance de todos. São Paulo, 1991.

MUNICIPIO DO RIO DE JANEIRO. PROJETO de Lei Complementar. Plano Diretor. Suplemento do Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro. Ano V, N° 102, 9 de agosto de 1991.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E MEIO AMBIENTE. Plano Diretor. Proposta de trabalho. Rio de Janeiro, IPLANRIO, agosto de 1989.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO/SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO. Plano Diretor Decenal da Cidade. Rio de Janeiro, 1993.

CUADROLIV

El Programa Recualificación de Conjuntos Habitacionais en Río de Janeiro.

En 1998, el Ayuntamiento de Río de Janeiro, a través de la Secretaría Municipal de Vivienda (1) ha creado, dentro del programa municipal de promoción de nueva construcción de viviendas - *Morar Carioca*, un programa volcado hacia la recuperación de los *conjuntos habitacionais* existentes y ya consolidados, a través de la recualificación de los espacios públicos.

Este programa se inició a partir de un proyecto-piloto realizado sobre el conjunto Parque Irajá, resultante de un convenio firmado entre la Secretaría Municipal de Vivienda y el Rotary Club (entidad asociativa y filantrópica). De las obras realizadas (Ver TABLA), las referentes a infraestructura y espacios públicos fueron costeadas por el Ayuntamiento y la recuperación de las viviendas por el Rotary Club.

A partir de esta experiencia fue definida la consolidación y ampliación del programa a otras áreas a partir de la convocación pública de inscripciones de los condominios organizados o asociaciones de los

conjuntos habitacionais de la ciudad para recibir a los beneficios del programa. A partir de esta nueva etapa la financiación de las obras se dará con base en recursos del FGTS, facilitados por la CEF a través del Programa *Pró-Moradia* (del gobierno federal), que requiere una contrapartida municipal del 10% de los recursos necesarios a los proyectos.

La creación formal del Programa Recualificación de

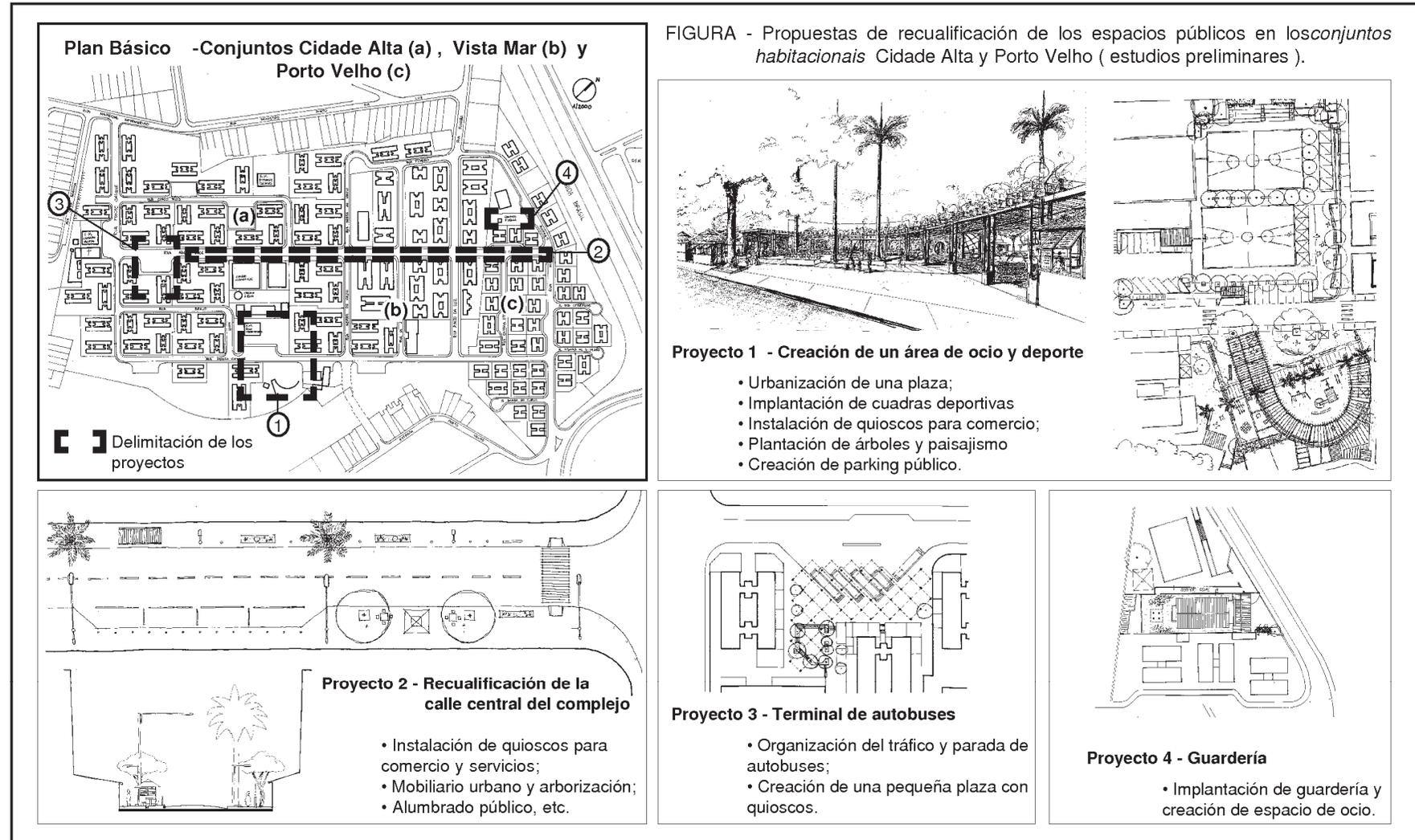
Conjuntos Habitacionais definió como sus objetivos los siguientes:

- recuperar las áreas públicas, plazas, infraestructura, pavimentación y alumbrado público;
- promover la organización comunitaria y del condominio y la capacitación administrativa y gerencial de los residentes;
- incentivar la recuperación de las edificaciones;
- auxiliar en la regularización de la propiedad.

Según criterios previamente establecidos (2) y a partir de un diagnóstico inicial de los conjuntos inscritos fueron seleccionados tres áreas que están en fase de proyecto y contratación de obras: los conjuntos Amâncio Bezerra, Comerciaros da Avenida Brasil y, en un proyecto conjunto, los *conjuntos Cidade Alta* y Porto Velho. Con base en estos *conjuntos habitacionais* inscritos, otras 12 áreas se encuentran también seleccionadas.

TABLA - Características generales de las intervenciones del Programa Recualificación de Conjuntos Habitacionais por barrios.

<i>Conjuntos Habitacionais</i>	Parque Irajá	Amâncio Bezerra	Comerciaros da Avenida Brasil	Cidade Alta / Porto Velho
Ubicación	Irajá	Irajá	Irajá	Cordovil
N de bloques y de viviendas	30 bloques 472 viviendas	22 bloques 368 viviendas	99 bloques 1.254 viviendas	109 bloques 6.597 viviendas
Población	2.000 habitantes	1.500 habitantes	6.000 habitantes	26.388 habitantes
Servicios a ejecutar	- recuperación y ejecución de paseos; - recuperación de la pavimentación de vías; - ejecución de cuadra deportiva; - paisajismo; - construcción de una guardería y play-ground infantil, tienda y salón de fiestas; - recuperación de los bloques de viviendas.	- recuperación de las redes de esgotamiento sanitario y drenage; - recuperación de la pavimentación de vías; - recuperación y ejecución de paseos; - recuperación de plazas, áreas deportivas y play-ground; plantío de árboles; - implantación de mesas para juegos y rampas para minusválidos..	- recuperación de las redes de esgotamiento sanitario y drenage; - alumbrado público en los equipamientos comunitarios; - recuperación de plazas, áreas deportivas y play-ground; - urbanización del margen del Río Cachorros; - pavimentación de pascos; - ejecución de parking.	- recuperación de las redes de esgotamiento sanitario, de drenage, de alumbrado público y de agua; - recuperación de la pavimentación de vías; - construcción de una guardería; - ejecución de áreas de ocio y cuadras deportivas; - recuperación de plazas y del campo de fútbol; - plantío de árboles.



a espera del desarrollo de los proyectos y de la captación de recursos para su intervención.

El programa, no obstante, en su actual fase de desarrollo se centra exclusivamente en la recuperación de la infraestructura y espacios públicos, sin que la regularización inmobiliaria y urbanística de los mismos ocurra de forma paralela o previa (3).

Los tipos de intervención sobre los espacios públicos de las áreas a intervenir pueden ser ejemplificados a través de los estudios preliminares de los proyectos a ser implementados en los *conjuntos* Cidade Alta e Porto Velho (Ver FIGURA). Se busca, a partir de la constatación de espacios libres y de espacios públicos con necesidad de reestructuración, hacer proyectos que mejoren la calidad urbana y creen espacios de convívio en el área. Así, se ha dado énfasis a la reestructuración de la calle principal del área y del terminal de autobuses que le sirve. La existencia de un gran número de edificaciones irregulares con pequeños comercios y servicios se ha buscado solucionar con la creación de quioscos en todo el área para su realojo.

El trabajo conjunto de profesionales del área social procura también evidenciar las necesidades y aspiraciones de la población residente, y como respuesta a eso se implantará una guardería y un área de ocio y deporte.

Notas:

- (1) El Programa Recualificación de *Conjuntos Habitacionais* es desarrollado por la *Coordenação de Fomento* de la Secretaría Municipal de Vivienda - SMH.
- (2) Los criterios de selección han sido: edad del *conjunto*, condiciones de las áreas públicas, población, organización de la comunidad, coste por domicilio, influencia de la recualificación sobre el entorno y clasificación del área según tamaño y población.
- (3) La coordinación del programa evidenció la existencia de una propuesta de creación de un grupo de trabajo para analizar las posibilidades de la regularización inmobiliaria de las áreas y de las ocupaciones irregulares. Vislúmbrase también la posibilidad de estudiar las posibilidades de crear una línea de financiación junto a la CEF para la recuperación de las edificaciones.

Fuentes (texto, tabla y figura):

Datos facilitados por la Coordinación de Fomento de la Secretaría Municipal de Vivienda / Ayuntamiento de Río de Janeiro. Río de Janeiro, noviembre de 1998.

Como conclusión, se verifica que una serie de posibilidades se configuran en cuanto a instrumentos para la intervención de recuperación de *conjuntos habitacionais*, sin embargo, que todavía **no han sido estructuradas de forma a configurar una política de recuperación de *conjuntos habitacionais***.

A este respecto cabe destacar la propuesta de Recife donde, **juntamente con la institución del instrumento ZEIS se ha creado una estructura de gestión e implementación de este instrumento** (Ver CUADRO LII). Aspectos fundamentales han sido contemplados, como la creación de un Fondo con recursos para la intervención sobre las ZEIS (Fondo del PREZEIS) y la creación de instancias locales (COMULs) para implementar las acciones en cada ZEIS y una instancia municipal (*Forum* del PREZEIS) para implementar la política al nivel municipal. Esta experiencia ha presentado también una forma efectiva de garantizar la **participación de la población residente** en la concepción e implementación de las acciones a través de las COMULs.

Una intervención amplia sobre los *conjuntos habitacionais* mediante la utilización de las ZEIS o AEIS requiere una **acción conjunta de los órganos o secretarías responsables de las políticas urbana y de vivienda para atender a las dos vertientes principales de intervención - regularización / recualificación - dentro de un proyecto integrado**⁸¹⁵. Y esta integración debe extenderse a otros órganos sectoriales a ser contemplados en una política articulada al nivel municipal.

Sin embargo, la utilización de la ZEIS articulada a un plan urbanístico del área de intervención debe ser complementada por la creación de programas que permitan la elaboración y ejecución de **proyectos de recualificación de áreas específicas de importancia en los conjuntos habitacionais**, en especial, de los **espacios públicos y espacios libres de uso colectivo**.

El **Programa Recualificación de Conjuntos Habitacionais** desarrollado recientemente por la Secretaría Municipal de Vivienda del Ayuntamiento de Río de Janeiro (Ver CUADRO LIV) presenta como principal acción desarrollada hasta el momento la elaboración de **proyectos de recualificación de espacios públicos y de dotación de infraestructura** en las áreas en que interviene. No obstante, la inexistencia de una actuación consolidada de este programa no permite una evaluación de sus resultados.

Por otro lado, con base en las intervenciones llevadas a cabo en Francia y España, analizadas en este estudio, se puede evidenciar que **proyectos ejecutivos que resultan en la realización de obras y mejoras en puntos específicos de los conjuntos habitacionais no se harán efectivas y duraderas si no están apoyadas sobre un proyecto más amplio del área**, donde los problemas más básicos - como la consolidación de la estructura urbana y parcelaria y la definición de nuevos parámetros de uso y ocupación del suelo - estén ya contemplados.

Portanto, en este sentido, el Programa Recualificación de *Conjuntos Habitacionais* no se encuentra, en su concepción e implementación, hasta el momento, inserido en una propuesta más global que tenga en cuenta la regularización del área, su integración urbana y tampoco una acción coordinada con el organismo gestor de las viviendas - la CEHAB. Estos aspectos pueden comprometer futuramente los resultados del programa.

815 Las dificultades en cuanto a esta articulación está presente en la acción del Ayuntamiento de Río de Janeiro. Esto se evidencia hasta en la implementación del Programa *Favela-Bairro* que se constituye como marco de referencia de una acción multisectorial e integrada en Brasil. Según SILVA, la Secretaría Municipal de Urbanismo - SMU se ha situado al margen de las definiciones urbanísticas y proyectuales del Programa *Favela-Bairro*, coordinado por la Secretaría Municipal de Vivienda - SMH (Cf. SILVA, Maria Laís Pereira da; Araújo Filho, Valdemar Ferreira de & CARDOSO, Elizabeth Dezouart. *Poder local ...*. Op. cit., p. 1685). Situación semejante se evidencia en la elaboración de los Proyectos de Estructuración Urbana - PEUs como instrumentos urbanísticos que determinan, en especial, los aspectos relacionados al uso y ocupación del suelo (de los cuales se hablará a continuación), elaborados por la SMU, donde la delimitación de AEIS en áreas específicas (*favelas, loteamentos*, etc.) se hace necesaria. No obstante, el desarrollo de los PEUs por la SMU y de las AEIS por la SMH se hace sin colaboración directa entre estos organismos.

Como conclusión, se puede afirmar que la **creación de una cadena de instrumentos que actúen sucesivamente desde los ámbitos más amplios hasta los más específicos** - como por ejemplo, las ZEIS / plan urbanístico / programas y proyectos de recualificación - **se hace prioritaria para alcanzar una calidad urbana que no se haga efímera.**

Además, para alcanzar a la calidad de vida en los *conjuntos habitacionais* la intervención urbana muchas veces no se hace suficiente. **En muchas áreas la calidad de vida está fuertemente condicionada por la calidad de las edificaciones y de las viviendas.**

A este respecto, ya se ha visto en la Parte I de este estudio que una serie de desperfectos en las edificaciones tienen su origen tanto en la mala calidad inicial de las construcciones como en su escaso mantenimiento. Además, la **diseminación de las extensiones de las viviendas**, mismo en los bloques lineales, **o la construcción de garajes privados y locales para comercio o servicios junto a los bloques**, ocupando indiscriminadamente a los espacios condominiales, interfieren fuertemente en el estado actual de las edificaciones.

El ecuacionamiento de la **problemática de las extensiones irregulares** debe ser buscado teniendo como referencia tanto sus **repercusiones en el contexto urbano** (accesibilidad, paisaje urbano, utilización de los espacios semipúblicos y condominiales) como en sus **repercusiones sobre la habitabilidad de las edificaciones** (estabilidad, ventilación, accesibilidad). Dos aspectos importantes también deben ser llevados en cuenta:

- la **ocupación de los espacios condominiales** (que ocurre especialmente en planta baja, más que en casos aislados se da también en extensiones de varias plantas) se produce por la apropiación indevida, sin el consenso colectivo y para beneficio individual, **prevaleciendo la ley del más fuerte y la iniciativa individual sobre el interés colectivo;**
- las extensiones ocurren generalmente sobre los espacios libres inmediatos de los bloques de viviendas y su ubicación muchas veces coincide con el paso de las redes de alcantarillado, dificultando los trabajos posteriores de mantenimiento y reparos de las mismas.

Las repercusiones de las extensiones y ocupaciones irregulares sobre el contexto urbano debe ser objeto de análisis conjunto en la elaboración del plan urbanístico, cuando directrices importantes respecto a mantener o demolerlas deben ser consolidadas juntamente con la delimitación de los espacios públicos y privados y de los condominios, definiendo si los mismos permanecerán como espacios semi públicos o si serán cerrados como espacios privados de uso colectivo. La experiencia de regularización del *conjunto habitacional* Rubem Berta de Porto Alegre (Ver CUADRO XLVIII) es muy importante como referencia de la elaboración de un proyecto urbanístico para la regularización del área basándose en la definición colectiva de directrices y de la prevaencia del interés común.

Esta definición de directrices podría estar acompañada, además, por el **estudio de posibilidades de la realización de extensiones de las viviendas a través de proyectos-tipo que permitirían el beneficio a las viviendas de todas las plantas, dentro de un proyecto conjunto y consensuado del condominio y dentro de la observancia de normas técnicas, de habitabilidad y seguridad de la edificación.** Posibilidades de realojo de los locales comerciales y de servicios pueden ser estudiadas, dentro de los mismos límites del condominio o en otras áreas más adecuadas del punto de vista urbanístico. Cabe subrayar, también, que la implantación de locales en el área del condominio debería atender a directrices predefinidas para su adjudicación y requerer el pago de tasas para beneficio del condominio.

No obstante, la innovación que representaría este tipo de abordaje requiere estudios de viabilidad que no son posibles en el ámbito de este estudio.

A este respecto cabe recordar que la **intervención sobre la edificación** en los *conjuntos habitacionais* tiene como principal condicionante el régimen de acceso a las viviendas que es en propiedad, siendo de competencia del condominio el mantenimiento de la edificación. Ya se ha visto también que algunas intervenciones han sido realizadas por los organismos gestores, en su gran mayoría paliativas y emergenciales, a menudo, no incidiendo sus costes sobre los residentes.

La responsabilidad de una intervención de mejora de la edificación sería, por tanto, de los mismos propietarios a través del condominio constituido por los mismos. No obstante, la necesidad de adecuación de la intervención sobre la edificación al proceso de elaboración del plan urbanístico implicaría también en un trabajo coordinado con los responsables de la intervención urbana.

Dos condicionantes serían básicos para la realización de una intervención sobre la edificación dentro de las características citadas, cuales sean:

- **la necesidad del apoyo técnico para la definición de las posibilidades de proyectos de ampliación de la edificación existente** a partir de módulos predefinidos, requeriría la participación efectiva del organismo gestor o de otro órgano competente y de su cuerpo técnico en la asesoría a los condominios;
- **la necesidad de financiación de las obras** teniendo en vista las características socioeconómicas de los residentes requeriría la **creación de una línea de financiación adaptada a las características de estos proyectos y a las posibilidades económicas de los residentes**, a la cual debe acceder el condominio a través de un proyecto consensual para la totalidad del bloque de viviendas.

Algunos problemas se configuran como dificultadores de una intervención llevada a cabo bajo la coordinación del condominio, cuales son:

- las **dificultades financieras de algunas familias** conlleva a problemas de pago de las tasas condominiales y a la insolvencia en el pago de la financiación de la vivienda, lo que imposibilitaría asumir nuevas deudas;
- las **dificultades en la consolidación del condominio** como espacio de decisión colectiva.

La intervención sobre la edificación debería estar basada, por tanto, en la creación de una **línea de financiación que permitiera las obras de rehabilitación mediana**, cuando interviniera solamente sobre la mejora de los espacios comunes de los bloques, **o profunda**, cuando la intervención sobre las extensiones existentes requiriera obras más complejas de ampliación de superficie a través de los módulos-tipo ya citados.

TABLA 116 Programas del gobierno federal (SEPURB / MPO) volcados hacia el ciudadano.

Programa de Financiación Individual a la Vivienda a través de Carta de Crédito		
Objetivo	Modalidad	Cliente
Mejor condición de vida a familias mediante la concesión de crédito directo a la persona física.	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de lote o vivienda nueva o usada; • Construcción de vivienda; • Conclusión, ampliación o mejora de viviendas. 	Personas físicas con renta hasta 12 salarios mínimos.

Programa de Carta de Crédito Asociativo		
Objetivo	Modalidad	Cliente
Concesión de recursos para la construcción de viviendas o ejecución de <i>lotes urbanizados</i> a través de personas físicas agrupadas en condomínios o por sindicatos, asociaciones y cooperativas.	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición o construcción de viviendas que utilice materiales y sistemas constructivos alternativos; • Módulos de materiales de construcción para conclusión, ampliación o mejora de viviendas. 	Personas físicas con renta hasta 5 salarios mínimos.

Programa de Apoyo a la Utilización de Material y/o Sistema de Construcción Alternativo		
Objetivo	Modalidad	Cliente
Estímulo a la producción de viviendas populares que utilicen materiales y sistemas constructivos alternativos.	<ul style="list-style-type: none"> • Adquisición o construcción de viviendas que utilice materiales y sistemas constructivos alternativos; • Módulos de materiales de construcción para conclusión, ampliación o mejora de viviendas. 	Personas físicas con renta hasta 5 salarios mínimos.

Fuente: MPO / SEPURB. Relatório de Atividades 1996. s.n.t.

La inexistencia previa de intervenciones con estas características necesitaría la adaptación de líneas de financiación existentes a esta demanda y a las características técnicas de la intervención sobre bloques lineales de viviendas. En período reciente se verifica en la política de vivienda al nivel federal el surgimiento de líneas de crédito destinadas a la persona física individual o asociada (Ver TABLA 116) con el objetivo de permitir la conclusión, ampliación o mejora de viviendas. La **utilización y/o adaptación de estos programas**, vinculados a la necesidad del **apoyo técnico del organismo gestor a los proyectos de intervención** y a la **observancia de las directrices establecidas por el plan urbanístico del área**, permitirían la **creación de una política de recuperación de las viviendas que contribuiría en gran medida a la mejora de la calidad de vida en los conjuntos habitacionais**. La necesidad de un seguimiento social de estas intervenciones se hace prioritaria para dirimir las dificultades resultantes de la baja capacidad económica de los residentes y de la necesidad de un proyecto consensual del condominio donde los derechos y las necesidades individuales y colectivos sean preservados y atendidos.

La vinculación del proyecto urbano al objetivo de alcanzar a la calidad de vida en el área a través de la implantación en ellas de las infraestructuras y dotaciones y promover la recualificación de los espacios y de las edificaciones **no se hace suficiente para alcanzar una mejora efectiva en la calidad de vida de su población.**

Los *conjuntos habitacionais* concebidos como áreas casi exclusivamente residenciales, principalmente cuando su ubicación se hace más lejana de los centros de trabajo y cuando sus dimensiones son mayores, acarrear dificultades que se expresan en una **baja dinámica urbana y económica en estas áreas**, que hacen ampliar las dificultades de integración social y económica de la población residente.

Se ha visto que el **rechazo a la monofuncionalidad** de los *conjuntos habitacionais* en las ciudades estudiadas se ha manifestado a través de la **escalada de las ocupaciones irregulares** que buscan dotar el área de los servicios necesarios para su vida cotidiana⁸¹⁶. La importancia de estas ocupaciones irregulares con comercio y servicios se intensifica debido a las características socioeconómicas de la población residente: el aumento del paro y la baja calificación de la población hace con que **las actividades informales se constituyan en importante fuente de renta para esta población**. Por tanto, la combinación de una **demanda insatisfecha por las actividades formalmente implantadas** en el área con la **necesidad de generación de puestos de trabajo más cercanos a la residencia** ampliaron el fenómeno de las actividades informales en los *conjuntos habitacionais*.

⁸¹⁶ A este respecto, cabe recordar que en el *conjunto* Marechal Castello Branco de Carapicuiaba (SP) cerca del 55% de la superficie total destinada en proyecto a los usos no residenciales está ocupada irregularmente por pequeños comercios y servicios, garajes y *favelas*.

Como objetivo de intervención con gran importancia tanto en la integración urbana y funcional como en la integración social, la **dinamización económica** de los *conjuntos habitacionais* se presenta como condición básica para la recuperación efectiva de estas áreas y para su integración a la ciudad. La superación de la función exclusiva residencial - de «área dormitorio» - a través de su dinamización económica puede ser factor a desencadenar también su **dinamización urbana** por la ampliación de los puestos de trabajo y, consecuentemente, de la permanencia de sus residentes en el área.

El proyecto urbano permite definir la ubicación y características locacionales de las nuevas actividades y usos a implantar o a los usos existentes a regularizar a través de la delimitación de las AEIS.

No obstante, las determinaciones del plan urbanístico cristalizarían las propuestas adaptadas al momento de su elaboración sin la posibilidad de controlar (o normatizar) las posibilidades futuras de implantación de nuevos usos. Por tanto, **la redefinición de normas de uso y ocupación del suelo específicas para la realidad local se hace necesaria para balizar las intervenciones futuras y la evolución del área.**

Dos posibilidades fueron encontradas entre las intervenciones estudiadas:

- la definición de un **plan de normatización para el área vinculado a las ZEIS o AEIS**, como lo propuesto en Recife;
- la utilización de **instrumentos específicos volcados hacia la definición de normas de uso y ocupación para áreas más amplias que el conjunto habitacional**, como los **Proyectos de Estructuración Urbana** de Río de Janeiro.

El uso de los dos instrumentos apuntados no son necesariamente excluyentes, sino que, podrían ser aplicados conjuntamente, buscando una integración y complementariedad de sus disposiciones.

Como fue apuntado en la Parte II, **la integración del polígono - o conjunto habitacional - en la economía local solo será alcanzada plenamente por la complementariedad de acciones en el ámbito de la ciudad** (mejor distribución de las actividades económicas y productivas en la ciudad) **con acciones económicas de barrio**, que buscarán potenciar la actividad económica en el *conjunto habitacional* y mejorar su interrelación con su entorno.

Los **Proyectos de Estructuración Urbana - PEUs** implementados en la ciudad de Río de Janeiro (Ver CUADRO LV) permiten el tratamiento de una serie de temas dentro de un ámbito - la **Unidad Espacial de Planeamiento (UEP)** - predefinida en función de características comunes, tanto en los aspectos físicos, funcionales, de configuración urbana o de evolución histórica.

CUADRO LV

Los Proyectos de Estructuración Urbana en Río de Janeiro.

El Proyecto de Estructuración Urbana - PEU surgió como concepto a partir del Plan Urbanístico Básico - PUB-Rio, en 1977 (1), como proyectos específicos para barrios o conjuntos de barrios con características comunes para zonas urbanas y áreas de renovación o expansión urbana. Muchos de los PEUs han surgido en contraposición al Decreto N° 322/76, que definía un nuevo Reglamento de Zonificación del suelo en el municipio, que proponía la homogeneización de la ciudad a través de la definición de parámetros válidos para todo su territorio. Los PEUs surgían como respuesta a las reivindicaciones de las asociaciones de moradores contra el nuevo reglamento o por la necesidad de preservar áreas con características especiales.

Entre 1986 y 1988 fue el periodo de mayor elaboración de PEUs y fue creada una Superintendencia para cumplir esta atribución a partir de la definición de Unidades Espaciales de Planeamiento (UEPs).

Los objetivos originales establecidos en el decreto de su

creación preveían «*la definición de los trazados viarios, patrones de uso y ocupación del suelo y planes de masa*». No obstante, el Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro, aprobado en 1992, dió un papel especial a los PEUs en el planeamiento urbano municipal y amplió su utilización a partir de la obligatoriedad de elaboración de PEUs a todas las 55 Unidades Espaciales de Planeamiento (UEPs) en que fue dividido el territorio del Municipio de Río de Janeiro.

La elaboración de los PEUs se da a partir de tres etapas diferenciadas y sucesivas, cuales son (2):

- etapa de caracterización, donde se realizan los diversos estudios que permitirán conocer la realidad a intervenir, buscando conocer el histórico de la ocupación del área y la situación existente a través de datos socioeconómicos, ambientales, de uso del suelo efectivo, transportes y sistema viario, servicios públicos, equipamientos urbanos, patrimonio natural y cultural, identificación de las *favelas*, los *loteamentos* y los *conjuntos*

habitacionais existentes, legislación vigente, proyectos existentes para el área, organización de la sociedad civil. Un análisis preliminar de los datos permite su ordenación para el inicio de las discusiones con base en ellos en la siguiente etapa;

- realización de reuniones y seminarios temáticos donde participan técnicos de diversos órganos implicados y la sociedad organizada (asociaciones de vecinos y comerciales, órganos de clase, etc.) donde se analizan los principales problemas detectados , las reivindicaciones de la comunidad local, los proyectos de los agentes públicos y privados y otras propuestas presentadas;
- elaboración de propuestas atendiendo a los siguientes ámbitos:
 - legislación de uso del suelo;
 - prioridades para inversiones públicas;
 - alteraciones en el diseño urbano;
 - áreas para equipamientos urbanos;
 - alteraciones en el sistema viario y de transportes;
 - definición de áreas destinadas a la utilización de instrumentos o de mecanismos de gestión específicos (Áreas para Urbanización Consorciada, Áreas de Especial Interés Social, Áreas de Especial Interés Urbanístico);
 - relación de bienes naturales y culturales a ser preservados.

Por la gran amplitud de temas que el mismo abarca, el PEU podría constituirse en instrumento de convergencia de la acción de diversos órganos sectoriales sobre un territorio específico de la ciudad. Su interrelación se hace cercana con la política de vivienda, la política económica (a través de la definición de usos y actividades permitidos), con las diversas políticas sectoriales responsables de los equipamientos urbanos (educación, salud, asistencia social, etc.) y con la política de transportes (a través de los planes locales de circulación y sistema viario que deben ser elaborados para cada UEPs).

La realización del PEU bajo la coordinación de una secretaría municipal -la Secretaría Municipal de Urbanismo / SMU -, no obstante, ocurre sin que estén definidos mecanismos de formalización de la participación de las demás secretarías municipales y de los organismos afines, haciendo con que la acción multidisciplinar se haga muy comprometida y las disposiciones del PEU se atengan más a las normas urbanísticas.

Una innovación propuesta a partir del Plan Director Decenal para los PEUs (Art 73), que ampliaría su

importancia como instrumento de gestión urbana, es la posibilidad de definir acciones de la administración, estableciendo prioridades para las inversiones públicas en obras que deben ser incluidas en los presupuestos municipales. Sin embargo, la ausencia de mecanismos que garanticen esta articulación entre PEUs y Presupuesto Municipal no hace efectiva su utilización.

La aprobación de los PEUs se hace mediante la proposición de un Proyecto de Ley a ser aprobado por el Pleno Municipal.

Todavía no han sido aprobados PEUs con las características definidas por el Plan Director, encontrándose en etapa de finalización los PEUs de Tijuca y Rio Comprido, elaborados por equipo técnico del Ayuntamiento, y los PEUs de Méier, Campo Grande y Taquara, de forma tercerizada, a través de concurso público que seleccionó propuestas de equipos interdisciplinarios especialmente compuestos para tal fin (3).

Notas:

- (1) Decreto Nº 1269 de 29/10/77.
- (2) Cf. OLIVEIRA, Luiz Paulo Leal de. Metodologia para... Op. cit.

(3) IPEA / IPPUR - UFRJ. Gestão do... Op. cit.

Fuentes:

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / IBAM. PEU-Projeto de Estruturação Urbana. Rio de Janeiro, 1995.

OLIVEIRA, Luiz Paulo Leal de. Metodologia para a elaboração dos Projetos de Estruturação Urbana da Cidade do Rio de Janeiro. IPPUR / UFRJ, 1992.

FELLOWS, Winnie Emily & OLIVEIRA, Luiz Paulo Leal de. Projetos de Estruturação Urbana (PEUs). Uma possibilidade de melhoria da vida cotidiana no bairros da Cidade do Rio de Janeiro. Seminário Interdisciplinar - ANPUR. Recife, novembro de 1993.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / IBAM. Projetos de Estruturação Urbana da Cidade do Rio de Janeiro. Avaliação e revisão da metodologia para sua elaboração. 2 vols. Rio de Janeiro, junho de 1994.

IPEA / IPPUR - UFRJ. Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano. Levantamento e análise dos problemas da gestão do uso do solo e da ocupação do solo e proposições de políticas públicas - Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Relatórios nº 2 e 3. Rio de Janeiro, agosto de 1994.

Los PEUs, tal como son definidos y caracterizados a partir de la aprobación del Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro, tienen como principal objetivo la **definición de las directrices y normas de uso y ocupación del suelo en su ámbito**, vinculando estas disposiciones a otras políticas sectoriales como vivienda, transporte, medio ambiente y con las políticas responsables de la implantación de los equipamientos sociales, entre otras.

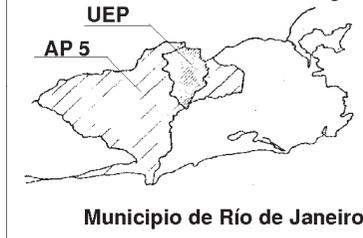
CUADRO LVI

Los conjuntos habitacionales en el Proyecto de Estructuración Urbana de Bangu.

La Unidad Espacial de Planeamiento Nº 50 - la UEP Bangu - está formada por tres barrios - Senador Camará, Bangu y Padre Miguel - y se ubica en la zona oeste del municipio en el Área de Planeamiento 5 (Ver FIGURA 1). Es una región periférica en relación al centro de Río de Janeiro y a él se conecta en especial a través de la Av. Brasil y el ferrocarril, que atraviesan la UEP. El área se caracteriza por ser predominantemente residencial, presentando algunas industrias junto a la Av. Brasil y áreas militar y penitenciaria al sur de la misma. Se verifica también la presencia de áreas agrícolas cultivadas. La población residente es predominantemente de baja renta, cuya renta media familiar está entre 3 y 5 salarios mínimos (Censo 1980 / FIBGE).

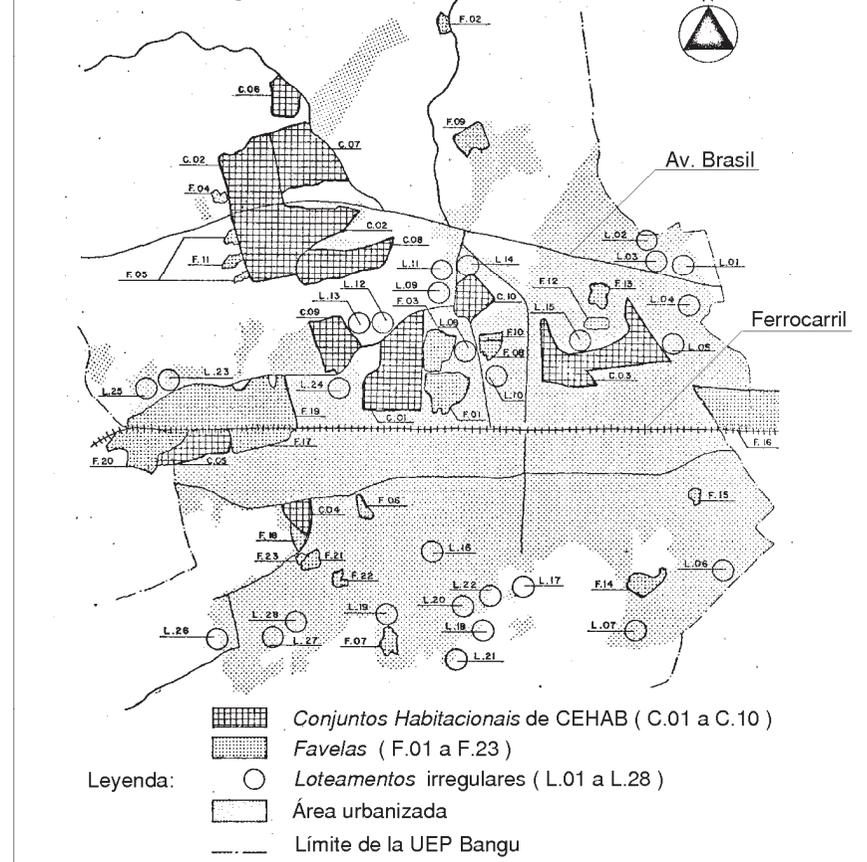
El uso residencial corresponde al 95% de los usos de la UEP (Ver FIGURA 2) y en ella se ubican 10 conjuntos habitacionales de la CEHAB, 8 en el barrio Bangu y 2 en el barrio Senador Camará (Ver TABLA). Estos

FIGURA 1 - Delimitación de la UEP Bangu.



conjuntos ocupan un área de 356 ha y corresponden al 15% del área urbanizada. En la década de 70/80, la ocupación de los conjuntos habitacionales de CEHAB representó más del 50% del crecimiento de la población de la UEP y, en 1985, una tercera parte de la población de la UEP vivía en ellos. En los 10 conjuntos están implantadas 22.081 viviendas, de las cuales 8.907 son en tipología de bloques lineares (conjuntos D. Jaime Câmara y Senador Camará) y las demás son viviendas unifamiliares aisladas. Las características de los conjuntos habitacionales son variadas, donde los de mayores dimensiones y los más densamente ocupados corresponden a los más antiguos. En la UEP se verifica también la

FIGURA 2 - Conjuntos habitacionales de CEHAB, favelas y loteamientos irregulares ubicados en la Unidad Espacial de Planeamiento Bangu.



existencia de de 23 *favelas* (que corresponden al 6% del área urbanizada de la UEP) que se ubicaron en áreas anteriormente vacías junto a los márgenes de los ríos, en los cerros o en el entorno de los *conjuntos habitacionais*. Existen también 28 *loteamentos* irregulares, ubicados al sur de la Av. Brasil.

En 1985 fue elaborado un primer estudio de Proyecto de Estructuración Urbana para la UEP Bangu, realizado por técnicos del IPLANRIO. Esta propuesta proponía soluciones para cuatro cuestiones básicas del área:

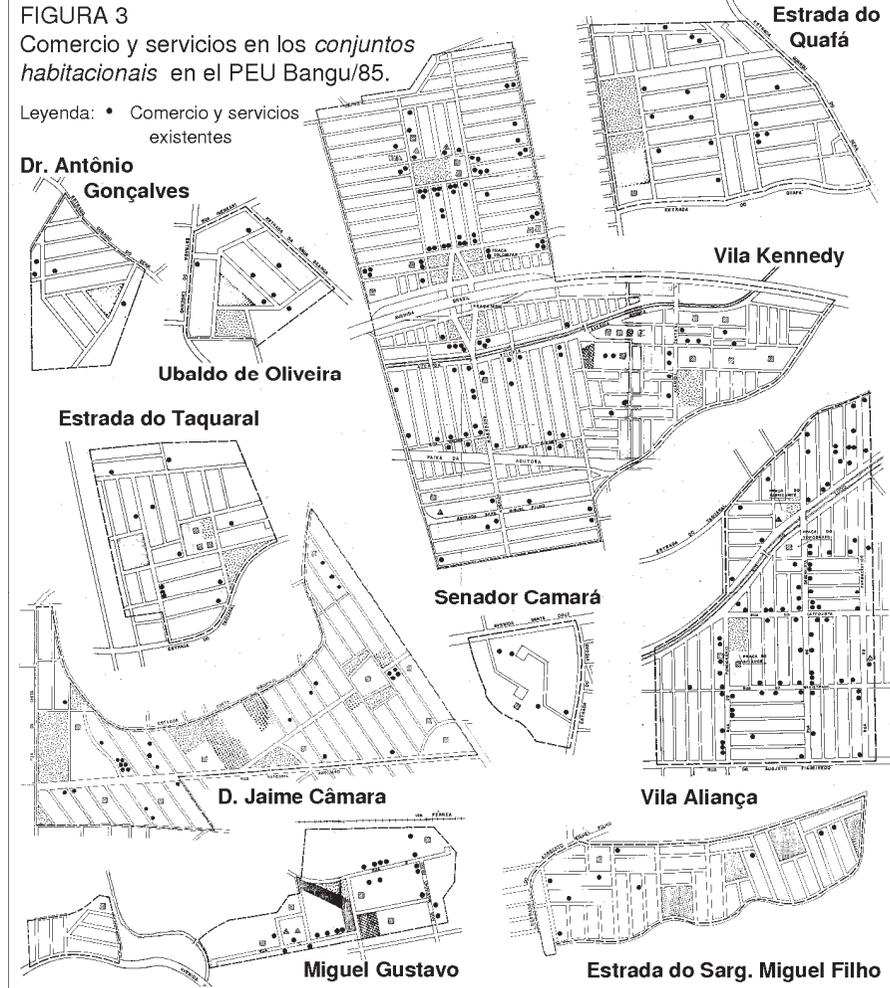
- la definición de las áreas urbanizables, las áreas destinadas a la agricultura y pecuaria, las áreas con forestas y las áreas para reforestación;

- la definición de los parámetros urbanísticos para las áreas ya ocupadas y las urbanizables;
- problemas específicos de las áreas atípicas o especiales: los núcleos centrales de los barrios, áreas de las estaciones de ferrocarril, los *loteamentos* irregulares y las *favelas*, las áreas y las construcciones históricas a preservar;
- definición de los parámetros de ocupación de las áreas destinadas a la agricultura y pecuaria.

La importancia de los *conjuntos habitacionais*, tanto al nivel de extensión territorial como en población, ha conllevado a que los

TABLA - Los conjuntos habitacionais ubicados en la Unidad Espacial de Planeamiento Bangu (UEP Bangu).

Conjunto Habitacional	Nº de Viviendas	Fecha de Ocupación
Vila Aliança	2.183	1962
Vila Kennedy	5.054	1964
Senador Camará	1.907	1971
D. Jaime Câmara	7.000	1971
Miguel Gustavo	2.466	1972
Dr. Antônio Gonçalves	172	1980
Ubaldo de Oliveira	212	1980
Estrada do Quafá	1.236	1981
Estrada do Taquaral	844	1981
Estrada do Sargento Miguel Filho	1.007	1982



mismos hayan sido objeto de propuestas dentro de las disposiciones del PEU.

Un estudio específico sobre los *conjuntos habitacionais* de CEHAB consta en el PEU, centrado, en especial, en el análisis de los nuevos usos y actividades implantados en ellos. Se evidencia la vocación, en la mayoría de los *conjuntos*, de diversificar usos, principalmente en el sector informal (Ver FIGURA 3). En algunas áreas de los *conjuntos* más antiguos, los comercios y servicios son implantados más concentrados en algunos espacios específicos, como plazas o calles principales, presentándose allí más diversificado y de mejor patrón. No obstante, tanto el comercio como los servicios son de consumo local. Los quioscos son más frecuentes y se distribuyen más esparcidamente. Los locales proyectados por CEHAB presentan frecuentemente problemas en su ocupación y muchos están vacíos o invadidos para uso residencial. Los *conjuntos habitacionais* más recientes (post 1980) presentan menor incidencia de cambio de usos, generalizándose en ellos quioscos en pequeño número.

Con base en este estudio, el PEU Bangu/85 hace, con relación a los

conjuntos habitacionais, las siguientes proposiciones:

a) en cuanto a los parámetros urbanísticos:

- parcelación del suelo: los conjuntos no fueron considerados (a este respecto se mantienen las disposiciones del Decreto Nº 1.321/77);

- usos y actividades: el estudio realizado demuestra que las actividades comerciales y de servicios en los *conjuntos habitacionais* presentan el mismo comportamiento que en las demás áreas residenciales de la UEP. Como la situación actualmente vigente para los *conjuntos* no contempla estas situaciones se propone lo siguiente:

- en las calles de los *conjuntos habitacionais* serán permitidos los usos considerados de primera necesidad (comercio y servicios locales): bares, carnicería, aviario, peluquería, bazar, confitería, distribución de bebidas, droguería, farmacia, ferretería, lotería, limpieza, mercería, panadería, papelería, venta de peces, plantas y flores, verdulería, zapatería, ropas, mini mercado, tintorería. Se puede incluir además:

reparación de aparatos eléctricos y electrónicos y de bicicletas, talleres mecánicos.

- las plazas Dolomitas y Miami del *conjunto* Vila Kennedy son definidos como subcentros funcionales, donde se permiten las siguientes actividades: permitir todos usos con excepción de matadero, carpintería, carbonería, distribución de cargas y mercancías de gran porte, empresas de transportes, chatarrero, funeraria, matadero, material de demolición, motel y cerrajería.

b) proposiciones para las áreas especiales:

A pesar de, en su introducción, los *conjuntos habitacionais* no ser citados

como áreas especiales (solamente las *favelas* y *loteamentos* irregulares), los mismos son citados en su propuesta. En relación a los *conjuntos habitacionais* se propone:

- aumentar la tasa de ocupación y el número de domicilios por lote en los *conjuntos* de viviendas unifamiliares;

- estudiar la posibilidad de uso de las áreas libres entre los bloques lineales según cada situación particular en los *conjuntos* de edificaciones multifamiliares;

- realizar amplio análisis y revisión de los parámetros

TABLA - Causas que conllevan a la elaboración del PEU Bangu.

Motivaciones	PEU BANGU / 85	PEU BANGU / 88
Políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar la penetración del partido de situación en la Zona Oeste; • Responder a presiones de agricultores y propietarios de áreas agrícolas; 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar por lo menos un PEU en la Zona Oeste; • Evitar calamidades en función de las inundaciones;
Técnicas	<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar el conocimiento de la Zona Oeste; • Experimentar ideas innovadoras de planeamiento; 	<ul style="list-style-type: none"> • Obtener base legal para actuar en la UEP; • Aprovechar el estudio del PEU Bangu/85;
Comunitarias	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitación de reglamentación de fincas ocupadas en el área agrícola. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reivindicación de la preservación de la Fábrica Bangu.

Fuente: PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / IBAM. *Projetos de...* Op. cit.

urbanísticos en los *conjuntos habitacionais* mediante estudio realizado conjuntamente por el Ayuntamiento y CEHAB.

A pesar de las disposiciones presentes en la propuesta del PEU, él mismo evidencia que las áreas de *conjuntos habitacionais, favelas* y *loteamentos* irregulares merecen estudios y planeamiento específico que no se agotan en el ámbito de las recomendaciones presentadas (1).

La propuesta del PEU Bangu/85 no se ha formalizado como ley. En la administración siguiente, la retomada de la elaboración de PEUs ha conllevado a la definición de la UEP de Bangu como prioritaria por la necesidad de elaborar por lo menos un PEU en la Zona Oeste de la ciudad y por la existencia de un estudio detallado y criterioso realizado por el IPLANRIO. El PEU Bangu/88 ha buscado, por tanto, actualizar y complementar el PEU Bangu/85 e incorporar la participación comunitaria en su realización.

Los resultados del PEU/88 fueron marcados por (2):

- dificultades de articulación con órganos sectoriales, tanto para la colecta de informaciones como para la creación de un grupo de apoyo de estos órganos, que se ha

refletido en la imposibilidad de avanzar en algunos aspectos tratados en el PEU y en la restricción de su abordaje a los aspectos de competencia del órgano coordinador de los trabajos - la Superintendencia de Planes Locales (SPL) de la Secretaría Municipal de Desarrollo Urbano (SMDU);

- grand diversidad de intereses y desmovilización de la población en la elaboración del PEU en áreas de baja renta (3);
- los resultados presentados por el PEU Bangu/88 fueron considerados limitados por que aspectos importantes como la tenencia de la tierra, la ubicación de equipamientos urbanos y la delimitación de las *favelas* no han sido contemplados; además, esta limitación refleje el pensamiento del órgano ejecutor de que los PEUs deberían tratar prioritariamente de la revisión del nuevo Reglamento de Zonificación (Decreto N° 322/76) y las áreas invadidas como *loteamentos* irregulares y las *favelas* no han sido contempladas por el PEU;
- con relación a los *conjuntos*

habitacionais, dificultades específicas no han sido tratadas, como la falta de reglamentación sobre los espacios vacíos colectivos entre las edificaciones y las ocupaciones irregulares (4);

- comparándose los productos del PEU Bangu/85 y del PEU Bangu/88 observase mayor amplitud de contenido, menores exigencias en cuanto al uso (en gran parte debido a deficiencias de especificaciones) y mayores exigencias en cuanto a la ocupación del suelo en el PEU Bangu/85.

El producto resultante del PEU Bangu/88 fue el Decreto N° 7.914, de 03/08/88, que estableció condiciones de uso y ocupación del suelo para la 50ª UEP.

Notas:

- (1) Cf. IPLANRIO. Projeto de Estruturação Urbana - PEU. UEP Bangu. Rio de Janeiro, outubro de 1985.
- (2) Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / IBAM. Projetos de ... Op. cit., Anexo - Estudo de Caso Senador Camará, Bangu e Padre Miguel.
- (3) La prioridad casi estricta dada por el proceso de elaboración del PEU a los temas del uso y ocupación del suelo dificulta a la participación de la población, preocupada con los problemas más inmediatos que

no pueden ser solucionados en el ámbito del PEU. No obstante, cabe aclarar a la población de que aspectos básicos del uso y ocupación del suelo tienen incidencias muy graves sobre los problemas más prementes que la afligen, como la carencia de servicios urbanos, y los problemas de inundaciones. Además, la poca motivación de la población en participar en la elaboración de los PEUs resulta de experiencias pasadas cuando las proposiciones de la población difícilmente fueron acatadas.

- (4) El estudio referenciado no presenta análisis específica sobre la cuestión de los *conjuntos habitacionais*, razón por la cual no se puede profundizar sobre las disposiciones del PEU a este respecto.

Fuentes:

IPLANRIO. Projeto de Estruturação Urbana - PEU. UEP Bangu. Rio de Janeiro, outubro de 1985.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / IBAM. Projetos de Estruturação Urbana da Cidade do Rio de Janeiro. Avaliação e revisão da metodologia para sua elaboração. 2 vols. Rio de Janeiro, junho de 1994.

Fuente (figuras y tabla):

IPLANRIO. Projeto de Estruturação Urbana - PEU. UEP Bangu. Op. cit.

La posibilidad del PEU establecer los usos y actividades a ser implantados en la UEP le transforma en un importante instrumento de planificación económica en la ciudad, pudiendo, a través de sus disposiciones, traducir en su territorio el proyecto económico de la ciudad en cada una de sus partes e influenciar, mediante la inclusión o exclusión de una amplia tipología de actividades, en la funcionalidad de la ciudad en términos de desplazamientos, accesibilidades, centralidades, etc.⁸¹⁷

La posibilidad de los PEUs de promover y facilitar la integración funcional y la dinamización económica de los *conjuntos habitacionais* ya ha sido intentada mediante la elaboración del PEU Bangu (Ver CUADRO LVI). La presencia de un gran número de áreas de residencia de población de baja renta - *favelas*, *loteamentos* irregulares y *conjuntos habitacionais* - en el territorio de la UEP nº 50 (UEP Bangu) ha conllevado a que sus problemáticas fuesen tenidas en cuenta en el proceso de elaboración y en las propuestas formuladas.

Esto ocurrió en especial en el estudio realizado por el IPLANRIO en 1985 para la elaboración del PEU (PEU Bangu/85), donde un estudio sobre las transformaciones de usos en los 10 *conjuntos habitacionais* existentes en el área apuntó la tendencia a diversificar usos, implantándose comercios y servicios, en general de manera informal. La conclusión sacada de este estudio fue de que las actividades comerciales y de servicios en los *conjuntos habitacionais* presentan el mismo comportamiento que en las demás áreas residenciales y, por esa razón, sus proposiciones incluyeron la ampliación de las posibilidades de usos a ser implantados en los *conjuntos*, acercándoles a las posibilidades de las otras áreas residenciales de la UEP⁸¹⁸.

Además, esta propuesta de PEU ha definido los *conjuntos habitacionais* como áreas especiales en las cuales un estudio más profundizado debería ser llevado a cabo en una acción conjunta entre el Ayuntamiento y la CEHAB.

Esta propuesta de PEU no ha sido oficializada mediante proyecto de ley y una nueva propuesta elaborada en 1988 (PEU Bangu/88), con base en las disposiciones del PEU Bangu/85, no dió la misma importancia que el anterior a las *favelas*, *loteamentos* irregulares y *conjuntos habitacionais* en su contenido. El PEU Bangu de 1988 fue aprobado mediante decreto.

El Proyecto de Estructuración Urbana, según disposiciones del Plan Director Decenal, **puede también delimitar en el interior de la UEP las Áreas Especiales de Interés Social** que se hagan necesarias para la definición de normas específicas para su territorio. Por tanto, **el objetivo mayor del PEU sería relacionar los usos y actividades del conjunto habitacional con un**

817 PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO / IBAM. Projetos de Estruturação Urbana da Cidade do Rio de Janeiro. Avaliação e revisão da metodologia para sua elaboração. 2 vols. Rio de Janeiro, junho de 1994.

818 Las proposiciones del PEU Bangu/85 incidieron solamente en la definición de los usos permitidos en el área, manteniendo las disposiciones del Decreto Nº 1.321/77 en lo que respecta a los parámetros urbanísticos, de parcelación del suelo y edificación permitidos.

ámbito más amplio en su entorno (la UEP), a la vez que **la AEIS buscaría adecuar estas disposiciones a las características físicas** (parcelarias, de ocupación, etc.) **del conjunto habitacional y a sus nuevas actividades y demandas a través de un plan de normatización del área.**

Por tanto, a pesar de sus enfoques diferenciados, el objetivo común de estos instrumentos, utilizados complementariamente, sería la **regularización de los nuevos usos y actividades permitidos en los conjuntos habitacionales**, dando un importante paso hacia su integración funcional a la ciudad y a su entorno.

Esta intervención visando a la **dinamización económica del área** también puede ser articulada a medidas que fomenten la **dinamización urbana del área**, es decir, alcanzar la **plena utilización de sus espacios y su animación urbana**⁸¹⁹.

La definición de la ubicación de los equipamientos comunitarios, sociales y comerciales en los proyectos urbanos de los *conjuntos habitacionales* difícilmente tenían en cuenta estrategias efectivas de **creación de polos de animación urbana para estas áreas**. La conformación urbana, la accesibilidad y el proyecto urbano de estos espacios, en general, no potenciaban esta animación.

Además, la proyectación de los espacios destinados a comercio y servicios se mostró poco adaptable a las necesidades locales y su ubicación generalmente no atendía a criterios de comercialidad. La proyectación de locales desvinculados de las viviendas, de uso exclusivo a comercio y servicios ha dificultado su integración con la demanda y los comercios y servicios irregulares se han intensificado, atendiendo a esta necesidad.

La utilización de intervenciones que promueban la vinculación del uso residencial con los usos de comercio y servicio pueden atender a este doble objetivo: **acercar demanda y oferta, y promover la animación urbana.**

Un ejemplo de intervención con estas características son las **Vilas de Oficios** implantadas en Curitiba⁸²⁰ (Ver CUADRO LVI) en áreas periféricas de la ciudad donde la deficiencia de servicios de proximidad disminuía la calidad de vida. Las *Vilas de Oficios* se constituyen de unidades unifamiliares adosadas de dos plantas donde, en la planta baja, se ubica un local para comercio o servicios y en la planta superior, se ubica la residencia familiar, con un total de cerca de 44 m².

Las dimensiones de estas promociones varían según la extensión de los espacios disponibles y su proyecto de implantación busca adaptarse a las

819 La animación urbana corresponde a la plena utilización de los espacios alcanzada por el aumento del aflujo de personas en su interior.

820 Curitiba es la capital del *Estado* de Paraná, ubicado en la región sur del país.

características de su entorno y crear un espacio que intensifique su uso y la animación urbana.

Además, las *Vilas de Ofícios* pueden constituirse en **importante instrumento de integración social y laboral de sus residentes**, una vez que una acción de seguimiento y capacitación de los residentes en los oficios que desempeñarán es implementada conjuntamente con la construcción y adjudicación de las unidades.

Las posibilidades de utilización de las *Vilas de Ofícios* en los *conjuntos habitacionais* de Río de Janeiro y São Paulo son diferenciadas según cada promoción. La mayor disponibilidad de espacios libres ocurre en los *conjuntos* de São Paulo que no han sido totalmente implantados, restando fincas todavía desocupadas. La variación del número de unidades a implantar podría también mejor acondicionar las promociones a las disponibilidades de áreas libres a construir.

Estos proyectos representarían también una ruptura con la tendencia a la sectorización de funciones presentes en la concepción de los *conjuntos habitacionais*, permitiendo la mezcla de usos en las edificaciones. El estudio de la viabilidad de implantación de esta propuesta en los *conjuntos habitacionais* de Río y São Paulo debe ser hecho caso a caso según las características locales. Debería también darse conjuntamente con el estudio de viabilidad de la creación de líneas de financiación para este tipo de emprendimiento (edificaciones mixtas en *conjuntos habitacionais*) junto a la CEF⁸²¹.

No obstante sus repercusiones al nivel de la dotación de los servicios necesarios para la comunidad ya establecida en el área ser evidente, las *Vilas de Ofícios* implican en la adjudicación de estas viviendas y oficinas a personas ajenas al *conjunto habitacional*.

Por otro lado, las altas tasas de paro que acometen a la población ya residente de los *conjuntos habitacionais* hacen necesario además **favorecer a la iniciativa económica local** con el objetivo de **crear puestos de trabajo para la población local**.

Avanzos importantes fueron alcanzados en Río de Janeiro en acciones de promoción de empleo y renta vinculadas a acciones territorializadas de recuperación de áreas urbanas: es el caso del **Programa Favela - Bairro**.

⁸²¹ La financiación de las *Vilas de Ofícios* de Curitiba se ha dado con recursos municipales.

CUADRO LVII

Las Vilas de Oficios de Curitiba.

Con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población de baja renta a través de alternativas que alien trabajo y vivienda, permitiendo así su inserción en la red de producción de bienes y servicios, fue creado el Programa *Vilas de Oficios* a partir del partenariado de dos órganos, la Compañía de Vivienda Popular de Curitiba - COHAB-CT y la Fundación de Acción Social - FAS, ambos organismos actuando bajo orientación del Ayuntamiento de Curitiba.

Las *Vilas de Oficios* son integradas por un grupo de viviendas en línea con dos plantas y un total de cerca de 44 m², siendo que en la planta baja de cada unidad se abriga una oficina y en la planta superior la residencia de la familia. El proyecto prevé también la implantación de toda la infraestructura necesaria, las calles de acceso a las oficinas y el paisajismo. El tamaño de las promociones construidas hasta 1998 varía de las 6 a 35 viviendas, cuando 12 *Vilas de Oficios* ya fueron implantadas, atendiendo a 190 familias (Ver TABLA).

La creación del programa en 1993 se dio a partir de un proyecto-piloto,

denominado Vila Pinto, implantado a partir de la intervención en un área de ocupación irregular, dentro de una propuesta más amplia de reurbanización y preservación ambiental del área ubicada al margen de un río.

A partir de este proyecto el programa se consolidó con base en la destinación de las nuevas viviendas en las *Vilas de Oficios* a implantar a las personas inscritas en la COHAB-CT para acceder a financiación para sus viviendas.

El programa presenta los siguientes procedimientos:

- selección de los moradores a partir de los inscritos en COHAB-CT;
- análisis de demanda de bienes y servicios en el barrio donde será implantada la *Vila de Oficios* (1);
- la construcción de las viviendas se da a través de la COHAB-CT;
- participación del futuro residente en el «Curso del Emprendedor» impartido dentro del Programa Liceos y Líneas de Oficio por la FAS, para la capacitación de las familias en las actividades escogidas y en las funciones de gerencia y comercialización de productos.

FIGURA - Esquema básico de las *Vilas de Oficios* implantadas.

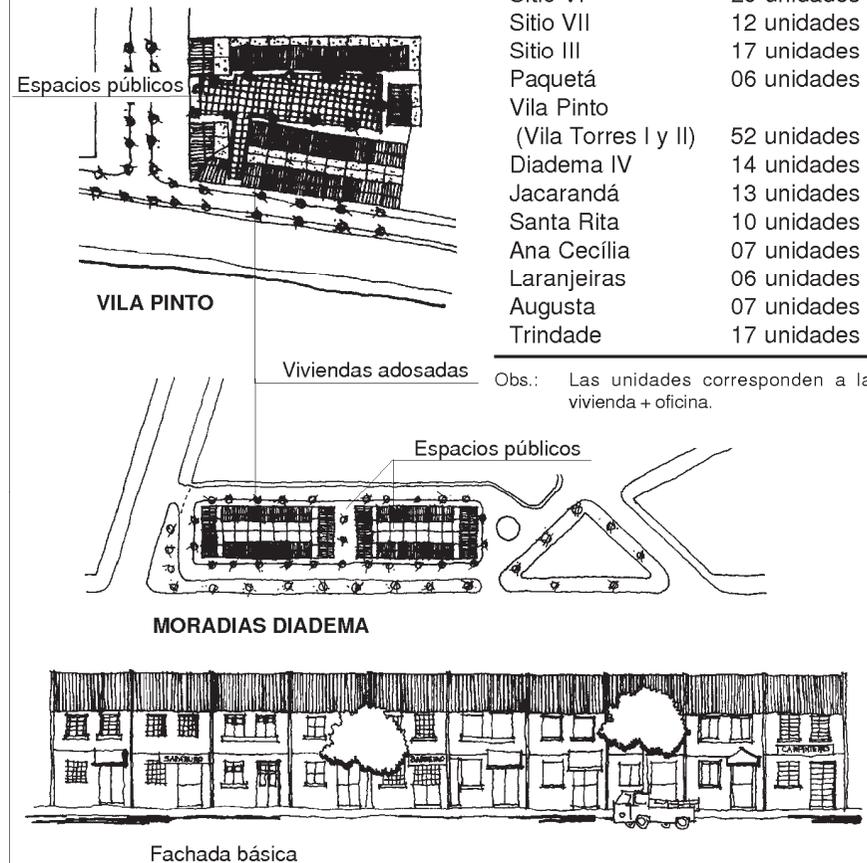


TABLA - Las *Vilas de Oficios* implantadas.

Sítio VI	29 unidades
Sítio VII	12 unidades
Sítio III	17 unidades
Paquetá	06 unidades
Vila Pinto	
(Vila Torres I y II)	52 unidades
Diadema IV	14 unidades
Jacarandá	13 unidades
Santa Rita	10 unidades
Ana Cecília	07 unidades
Laranjeiras	06 unidades
Augusta	07 unidades
Trindade	17 unidades

Obs.: Las unidades corresponden a la vivienda + oficina.

La aprobación del curso, que culmina con la presentación del estudio de viabilidad de su negocio, y la aceptación del sistema organizacional del condominio permite la admisión final al programa. Por un año la familia o el responsable recibirá seguimiento técnico y asesoría y su desempeño será evaluado en el período. Una evaluación al final de un año autorizará el repase final del inmueble al mutuario.

Las *Vilas de Ofícios* han sido implantadas con recursos municipales en un área de ocupación irregular (más de 50 unidades en la Vila Pinto) o en áreas de propiedad de la COHAB-CT (14 áreas en el municipio, con un total de 205 unidades a ser implantadas) en fincas remanescientes en los *conjuntos habitacionais* destinados al comercio o en otras áreas municipales.

Para su implantación se delimita, con base en el Decreto Nº 477/95, el «Sector Especial Vila de Ofícios», que se constituye en bolsa de pobreza donde se abre la posibilidad de que las unidades de uso residencial puedan ser utilizadas, también, para la

instalación de nuevas actividades comerciales de pequeño porte o para la prestación de servicios a la comunidad.

Las *Vilas de Ofícios* se constituyen, por tanto, en instrumento de integración funcional de estas áreas a través de la dotación de las actividades necesarias para mejorar la calidad de vida cotidiana de la población local y para la creación de puestos de trabajo para sus residentes.

La evaluación de las áreas implantadas apunta que las actividades comerciales y de servicios tienen ejercido un efecto polarizador de la población local, con resultados sociales y económicos de gran éxito.

Notas:

- (1) El programa define los usos que no pueden ser implantados como juegos, zapaterías, bares, venta de carnes y pescado. Varios oficios a ser implantados son sugeridos por el programa y también pueden ser propuestos según la vocación del barrio.

Fuentes(texto, tabla y figura) :

Datos facilitados por el *Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba* - IPPUC. Noviembre de 1998.

La creación de la **Secretaría Municipal del Trabajo - SMTb**⁸²² ha permitido consolidar en el municipio una serie de medidas volcadas hacia la creación de un sistema público de empleo con el principal objetivo de financiar y promover políticas de promoción de trabajo y renta.

La consolidación de un conjunto de políticas «horizontales» en torno a cuatro ejes principales⁸²³ viene acompañada también de políticas «verticales» o «integradas», las cuales combinan los varios elementos de la política horizontal

822 En 1997 fue creada una Secretaría Especial del Trabajo (SETb), como decurrencia de recomendaciones del Plan Estratégico de la Ciudad de Rio de Janeiro que, posteriormente, fue estructurada y aprobada por el Pleno Municipal como Secretaría Municipal de Trabajo (SMTb).

823 Estos ejes principales son: incremento de la escolaridad básica, mejora de los puestos de trabajo, educación para el trabajo y mejora en la calidad de las relaciones de trabajo.

de modo a beneficiar determinados grupos socioeconómicos o a ser aplicadas a un determinado territorio⁸²⁴.

En este sentido, en 1997 fue implementado un plan de acciones integradas volcadas hacia las comunidades atendidas por el Programa Favela-Bairro (Ver CUADRO L).

En este programa, la integración de las *favelas* a su entorno pasa fundamentalmente por la consolidación de la promoción de la integración económica de sus residentes⁸²⁵. Así que, en la definición del proyecto de intervención física y social fueron realizados estudios y debates sobre alternativas de promoción de empleo y renta en las 16 primeras *favelas* acogidas al programa y han sido propuestas áreas destinadas a este fin dentro de cada comunidad y actividades a ser desarrolladas, atendiendo a sus peculiaridades y demandas⁸²⁶.

La actuación de la SMTb en el ámbito del Programa Favela-Bairro, dentro de una propuesta de desarrollo económico local, ha buscado crear las condiciones para su autosostenibilidad en largo plazo a través de **acciones en las áreas de educación, capacitación y apoyo a los trabajadores autónomos y a las microempresas** (Ver TABLA 117). Se ha creado también un **programa de crédito productivo popular** para financiar a los pequeños emprendedores.

La necesidad de articular a los diversos programas existentes ha conllevado a un primer **Proyecto Integrado de Promoción de Trabajo y Renta en Jacarezinho**, elaborado para una gran *favela* acogida al programa (cerca de 38.500 habitantes)⁸²⁷.

La implementación del Proyecto Integrado se dará con base en la creación de una **Agencia del Trabajo y Desarrollo Local** a ser implantada en el barrio y que buscará el atendimento integrado y la oferta de un conjunto articulado de servicios. Con el desarrollo de este proyecto, todavía en implementación, se cree que la concentración de esfuerzos en un determinado local puede, más fácilmente, hacer visible los impactos de estos programas en la mejora de las

824 URANI, André. A Política de Geração de Emprego e Renda da Prefeitura do Rio de Janeiro. In: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO. O Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro. Tendências e Políticas 91 a 96. s.n.t.

825 Las intervenciones de promoción de empleo y renta en la fase inicial del Programa Favela-Bairro era de competencia de la Secretaría Municipal de Desarrollo Social - SMDS. Solamente más tarde, con la creación de la SETb y, posteriormente, SMTb, esta acción pasa a ser de su responsabilidad.

826 Ver PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SECRETARIA MUNICIPAL DA HABITAÇÃO / IBAM. Geração de Emprego e Renda / Alternativas para 16 favelas incluídas na primeira etapa do Programa Favela-Bairro do Rio de Janeiro. 4 vols. Workshop, 16 a 18 de janeiro de 1995. Rio de Janeiro, 1995.

827 PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO. Projeto Integrado de Geração de Trabalho e Renda no Jacarezinho. s.n.t.

condiciones de vida de los residentes de esta localidad y, por tanto, en su desarrollo⁸²⁸.

TABLA 117 Programas desarrollados por la Secretaría Municipal del Trabajo de Río de Janeiro y aplicados en el ámbito del Programa Favela-Bairro.

PROGRAMAS	OBJETIVOS
Encuesta socioeconómica	Encuesta para trazar el perfil socioeconómico de cada comunidad y una encuesta de establecimientos (comercio y servicios) para conocer la estructura productiva del área
Programa de Aumento de la Escolaridad	Cursos desde la alfabetización hasta la preparación para el ingreso a la universidad;
Programa de Educación Profesional	Cursos destinados especialmente a la capacitación de trabajadores autónomos y de microempresas;
Cualificación de Líderes Comunitarios	Formación de líderes en la formulación de proyectos sociales y en la conducción de las asociaciones comunitarias;
Centros de Informática para el Trabajo	Centros implantados junto a las asociaciones de vecinos y por ellas gestionados, permitiendo revertir en beneficio de la comunidad a través de cursos de informática o la prestación de servicios o préstamo de los equipamientos a las microempresas locales;
Apoyo al Trabajador Autónomo - ATA	Intermedia servicios prestados por trabajadores autónomos mediante su inscripción y catastro, selección, capacitación y facilitación de sus servicios mediante consulta telefónica;
Apoyo a la Formación de Cooperativas	Prestación de servicios necesarios para crear y reciclar cooperativas: cursos básicos en cooperativismo, especialización y cualificación de mano de obra, apoyo técnico y jurídico, seguimiento de su inserción en el mercado.

Fuente: CAFÉ, Sônia L. & MOTTA, Maria Fátima dos Santos Rosinha. "Geração de trabalho e renda em comunidades de baixa renda." *Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: Conjuntura e análise*, Ano 2, Nº 3, agosto de 1998, p. 11.

La concentración de esfuerzos de la Secretaría Municipal de Trabajo de Río de Janeiro en la promoción de empleo y renta, dentro de una acción integrada de diversas secretarías municipales, a través del Programa Favela-Bairro, puede y debe ser ampliada futuramente a otras áreas de la ciudad que presentan problemas semejantes de integración laboral y paro. Dentre ellas, se puede evidenciar a los *conjuntos habitacionais* como áreas con fuertes demandas de acciones con esta amplitud.

El **apoyo a la creación de micro y pequeñas empresas locales** es condición fundamental para la dinamización económica del área. Los altos índices de mortalidad de estas empresas frente al actual contexto económico hace con que la asistencia técnica y el seguimiento de los emprendimientos sea condición indispensable para su consolidación. Además del apoyo facilitado por los programas públicos dirigidos al sector, el **Servicio Brasileño de Apoyo**

⁸²⁸ Cf. CAFÉ, Sônia L. & MOTTA, Maria Fátima dos Santos Rosinha. "Geração de..." Op. cit., p. 12.

a las **Micro y Pequeñas Empresas - SEBRAE**⁸²⁹ ofrece programas de modernización de la gestión, fomento a la capacitación tecnológica, incremento de la competitividad y difusión de informaciones empresariales a las micro y pequeñas empresas. El SEBRAE-RJ ha apoyado el Programa Favela-Bairro en la capacitación de 1.428 emprendedores y empresarios de 17 *favelas* integrantes del programa, entre abril y diciembre de 1996. Su acción en el estímulo a la creación de empresas y cooperativas incluye las siguientes etapas: la identificación de vocaciones profesionales y oportunidades de negocios en las comunidades; la interacción entre los medios de producción locales y el mercado demandante; apoyo para el registro y legalización de empresas; y, divulgación y orientación sobre líneas de crédito.

En algunos casos, según las características locales, la inexistencia de espacios libres para la ubicación de actividades económicas en el interior del *conjunto habitacional* puede ser compensada por la creación de **Zonas de Actividades Económicas** en su entorno inmediato o en áreas más cercanas, creando facilidades de accesibilidad para los residentes de los *conjuntos habitacionais* y de otras áreas residenciales de baja renta del entorno.

Los PEUs podrían también servir como instrumentos para la creación de estas Zonas de Actividades Económicas o, hasta mismo los **Planes Directores** permiten la **delimitación de Zonas Industriales que pueden promover la creación de puestos de trabajo en las áreas periféricas**. En este sentido, el Plan Director de São Paulo, propuesto (y no aprobado) en 1992, definía la creación de una Zona Industrial en la Zona Este del municipio (Ver FIGURA 2 del CUADRO LII) donde se ubican un gran número de *conjuntos habitacionais* y *loteamentos* irregulares. El Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro ha propuesto y consolidado Zonas de Uso Estrictamente Industrial (ZEI) en especial en la AP 5 y las Zonas de Uso Predominantemente Industrial (ZUPI) dispersas en áreas de predominancia de población de baja renta (AP 1, AP 2, AP 3 y AP5).

Un último factor de gran importancia para la integración funcional de los *conjuntos habitacionais* es la **mejora de la accesibilidad** desde y hacia estas áreas con relación al conjunto de la ciudad y con las áreas de concentración de empleo. Las características socioeconómicas de la población residente hace con que sea prioritario el **desarrollo de un sistema de transporte colectivo**

829 El SEBRAE es una Entidad civil sin fin lucrativo, compuesta por representantes de la iniciativa privada y del gobierno, que dispone de recursos parafiscales (0,3% de los salarios) que visa a estimular y promover las empresas de pequeño porte de forma compatible con las políticas nacionales de desarrollo. El SEBRAE, a través de sus agencias facilita el apoyo técnico, entrenamiento y capacitación, además de buscar articulación con Bancos oficiales de crédito para hacer viable la concesión de créditos a las empresas. El SEBRAE apoya también: los programas sociales del gobierno, como por ejemplo, el Comunidad Solidaria en el área específica de promoción de empleo y renta; a acciones específicas de gobiernos municipales, como por ejemplo al Plan de Educación Profesional de la SETb de Río de Janeiro; a los municipios, en especial a los pequeños y medios, a través del Programa de Empleo y Renta - PRODER. Para mayores detalles ver SEBRAE. O que é o SEBRAE. s.n.t. y Id. Emprego e Renda. Proder. Mudando a face dos municípios. Brasília, 1997.

que atienda con eficiencia a los *conjuntos habitacionais* y demás áreas periféricas, facilitando los desplazamientos intraurbanos.

La mejora de la accesibilidad de las áreas periféricas del municipio de São Paulo fue buscada por la elaboración del **Programa Integrado de Transportes Urbanos - PITU**, que busca dotar la metrópolis de un sistema eficiente de transporte de masa que articula a tres modalidades de transporte: el metro, el tren de cercanías y el autobús. Para tanto, se busca la articulación de los planes desarrollados por las tres principales empresas que prestan estos servicios: la Compañía del Metropolitano de São Paulo, la Compañía Paulista de Trenes Metropolitanos (CPTM) y la Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU) que coordina el sistema de autobuses metropolitanos. Otras empresas del sector privado y público también están incorporadas al sistema, buscando la atención integrada de los problemas de transporte, medio ambiente y ocupación del suelo.

La apertura de nuevas vías ha contribuido también para el aumento de la accesibilidad de la zona este (donde se ubican el 80% de las viviendas construidas por COHAB-SP en *conjuntos habitacionais*): la Avenida Aricanduva, donde pasaron a concentrarse comercios y servicios modernos y de calidad junto a las áreas informales existentes, o la Avenida Jacu-Pêssego, construida en 1996, que permite conectar el extremo este del municipio con otros municipios colindantes de la Región Metropolitana que presentan polos de desarrollo económico y de promoción de empleo⁸³⁰.

El PITU busca, portanto, aumentar la accesibilidad a las áreas de residencia de la población más desfavorecida a través de la ampliación del sistema de transporte público, promoviendo, para tanto, la prolongación de las vías existentes del metro (como por ejemplo, la línea este debe extenderse hasta Guaianazes), la mejora de los trenes metropolitanos y, en algunas áreas, la conversión de las líneas de ferrocarriles existentes en metroviarias (como en el Proyecto Este) y la construcción de vías exclusivas para autobuses. Integrado al sistema metropolitano se propone un **Programa de Vías Exclusivas y Terminales de Integración (PCTI)**⁸³¹ para ampliación del sistema municipal de autobuses.

El sistema en su conjunto (PITU y PCTI) prevé también la articulación entre las estaciones de metro, trenes, y de autobuses metropolitanos y municipales para conectar a las diversas modalidades de transporte público existentes. El PITU propone una red de transportes para los próximos diez años y cuenta con financiación internacional (del Banco Interamericano de Desarrollo - BID y del Banco Mundial - BIRD) para su implantación⁸³².

830 Esta ciudades son Guarulhos, al norte, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema, al sur.

831 Programa de Corredores e Terminais de Integração.

832 Cf. MEYER, Regina Maria Proserpi et. al. *São Paulo Metrópole Terciária*. Anexo A: Projetos de Infra-estrutura Urbana. Relatório final. CEBRAP / IPEA, 1996/1997.

En Río de Janeiro, el Plan Director Decenal instituyó el **Plan Municipal Integrado de Transportes** al nivel municipal y los **Planes de Circulación y Sistema Viario**, de nivel local, a ser desarrollados en cada UEP, en articulación con los PEUs.

La existencia de los planes locales de transportes para cada UEP permite el acercamiento de las propuestas relacionadas al transporte con las demás propuestas de uso y ocupación del respectivo PEU. No obstante, la existencia de este ámbito territorial común para las políticas urbanística y de transporte no garantiza su articulación, la cual solo puede ser alcanzada a través de una acción conjunta y concomitante de los organismos responsables.

La dinamización económica y urbana no se harán efectivas sin que la **seguridad ciudadana** en los *conjuntos habitacionais* pueda garantizar que los nuevos usos - sociales, culturales, económicos y otros - puedan consolidarse, tener pleno funcionamiento y propiciar una mejor calidad de vida de sus residentes.

A pesar de la seguridad ciudadana depender en especial de acciones en el ámbito de la integración social, **en el proyecto urbano pueden ser incorporadas las siguientes medidas:**

- en el ámbito de la intervención física, la **reordenación y rehabilitación de las áreas públicas consideradas peligrosas o de riesgo**; y
- en el ámbito de la integración funcional, el **desarrollo de actividades económicas y sociales** en los barrios como medida para **aumentar la animación urbana y, consecuentemente, el control social sobre los espacios públicos.**

No obstante, estas medidas citadas solo se harán efectivas si estuvieren apoyadas por estrategias de prevención y represión de las causas de la violencia urbana existente en estas áreas. Estas medidas serán tratadas con mayores detalles en el capítulo siguiente, dentro del enfoque de la integración social.

Para finalizar, la integración física y funcional de los *conjuntos habitacionais*, para hacerse efectiva y duradera debe desarrollar acciones coordinadas a tres escalas:

- la **recualificación del área** a través de acciones rehabilitadoras en el interior del *conjunto habitacional* (Proyecto Global de Polígono);
- la **integración del conjunto habitacional con el entorno** a través de un instrumento que actúe en un territorio más amplio que el mismo (Proyecto Parcial de Ciudad);
- la **integración del conjunto habitacional a la ciudad** mediante la definición de directrices y políticas para estas áreas dentro de un Proyecto Global de Ciudad.

La intervención en escalas territoriales más amplias que el *conjunto habitacional* potencializa la **integración urbana** como objetivo más importante a ser alcanzado. En este sentido, **la intervención focalizada en el conjunto habitacional se hace básica pero no suficiente para alcanzar esta integración.**

En la perspectiva de intervención en Brasil se puede citar los **Proyectos de Estructuración Urbana** de Río de Janeiro como instrumento adecuado para una intervención a una escala de Proyecto Parcial de Ciudad. No obstante, para tal, hay que superar algunos aspectos que se presentan con respecto a la forma con que los mismos vienen siendo aplicados hasta el momento: sobrepasar al carácter de simple instrumento definidor de normas urbanísticas para desarrollar su potencial de instrumento articulador de políticas sectoriales en un territorio establecido.

En este sentido, una importante labor de **articulación interinstitucional y de creación de mecanismos fomentadores del partenariado** debe ser desarrollado para garantizar, en la elaboración de los PEUs, la articulación de las temáticas urbanística, de vivienda, transportes, medio ambiente, y otras, deteniéndose también en el trato específico de territorios especiales como las *favelas*, *conjuntos habitacionais* y *loteamentos* irregulares, visando su integración.

Esta escala de intervención, sin embargo, puede ser complementada por la **incorporación de la política de recuperación e integración de conjuntos habitacionais en la política urbana de la ciudad.**

A este nivel, cuando se define el Proyecto Global de Ciudad en metrópolis del porte de Río de Janeiro y São Paulo, la importancia de la temática de los *conjuntos habitacionais* se diluye en una complejidad de problemas mucho más amplia y de difícil solución que los presentados en las pequeñas ciudades o aglomeraciones de la periferia parisina, por ejemplo. No obstante, **la necesidad de articulación de las medidas puntuales y focalizadas a los conjuntos habitacionais con las grandes directrices del urbanismo municipal es importante.**

Por tanto, dos instrumentos ya existentes e implementados pueden servir de soporte para este nivel de intervención.

El primer de ellos es el **Plan Director**, como instrumento básico que congrega directrices para las políticas de medio ambiente y valorización del patrimonio cultural, de vivienda, de transportes, de servicios públicos y equipamientos urbanos, de desarrollo económico, científico y tecnológico, de administración del patrimonio municipal⁸³³, entre otras.

⁸³³ Estas son las políticas contempladas en el Plan Director Decenal de la Ciudad de Río de Janeiro.

El **planeamiento estratégico de ciudades** se muestra como una opción viable y de importantes resultados en la búsqueda de la articulación de las fuerzas políticas, económicas y sociales en un proyecto consensuado de ciudad. Esta posibilidad de articulación de acciones de promoción pública y privada puede ser de gran importancia para aumentar la capacidad de acción al nivel municipal por la incorporación de recursos de otras fuentes no gubernamentales.

El **Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro - *Rio Sempre Rio*** (Ver CUADRO LVIII) fue aprobado en 1995 y cuenta con una serie de estrategias volcadas hacia: el desarrollo de la base productiva y las infraestructuras de la ciudad ("Puertas de Río" y "Río Competitivo"); la actuación e integración de determinados espacios territoriales de importancia en la ciudad ("Río Integrado"); y, la mejora de la calidad de vida e integración social de sus habitantes ("El carioca del siglo XXI", "Río Acogedor" y "Río Participativo"); teniendo en cuenta también las potencialidades de una mayor inserción en el ámbito regional, nacional e internacional ("Río 2.004").

Las potencialidades del Plan Estratégico como catalizador de esfuerzos y como mecanismo de articulación de las políticas públicas con la participación de la sociedad y de la promoción privada puede contribuir fuertemente para **establecer las necesarias relaciones entre las distintas estrategias, acciones y proyectos que visan a la mejora de la calidad de vida de la población en general y en determinados territorios en el interior de la ciudad, caminando hacia una política integrada en los ámbitos urbano, social y económico.**

La presencia en el Plan de acciones y proyectos volcados hacia territorios específicos - centro de la ciudad, *favelas* y *conjuntos habitacionais* - confirma la **importancia de la actuación sobre los espacios más desfavorecidos de la ciudad para alcanzar una mejora efectiva del conjunto de la ciudad**, haciéndoles más competitivos y adecuados en función de niveles de vida deseados y promocionando mayor cohesión urbana.

No obstante, la utilización del planeamiento estratégico como mecanismo de pensar y realizar la ciudad debe contar también con el progresivo abandono de las estructuras administrativas tradicionales y pautadas en políticas sectoriales, para crear estructuras de articulación de las políticas públicas, hecho que todavía merece amplios esfuerzos en Río de Janeiro, São Paulo y en otras ciudades de Brasil.

CUADRO LVIII

El Plan Estratégico de la ciudad de Río de Janeiro.

En 22 de noviembre de 1993 fue firmado un convenio entre la Alcaldía de Río de Janeiro y la Asociación Comercial de Río de Janeiro - ACRJ y la Federación de las Industrias de Río de Janeiro - FIRJAN para la elaboración del Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro - Río Sempre Rio.

Para tal, se ha contado con la asesoría de la empresa catalana TUBSA (Tecnologies Urbanes de Barcelona S.A.) para la utilización de la metodología desarrollada en la elaboración e implantación del Plan Estratégico de Barcelona.

La firma del convenio ha dado lugar a la constitución del Consorcio Mantenedor, efectivado en febrero de 1994, como un consorcio de empresas y entidades (40 empresas) con el objetivo de costear y supervisar la contratación del equipo técnico responsable de la coordinación de la elaboración del Plan.

El Plan, circunscrito al municipio de Río de Janeiro, ha contado con una estructura organizacional compuesta por el Consejo de la Ciudad (formado por representantes institucionales y

personalidades con la función de supervisar y aprobar las directrices del Plan), el Consejo Director (responsable directo de la elaboración del Plan a través de grupos de trabajo) y el Comité Ejecutivo (equipo técnico para la preparación de los estudios y documentos del Plan).

La fase de diagnóstico ha dado lugar a la definición del objetivo central y líneas estratégicas, que son los siguientes:

- Objetivo central: Hacer Río de Janeiro una metrópolis con creciente calidad de vida, socialmente integrada, respetuosa de la cosa pública y que confirme su vocación a la cultura y alegría de vivir. Una metrópolis emprendedora y competitiva, con capacidad para ser centro de pensamiento, de generación de negocios para el país y su conexión privilegiada con el exterior:

- Líneas estratégicas:
1. El carioca del siglo XXI: ofrecer a las personas oportunidades y facilidades para el acceso al empleo y a los bienes sociales y culturales en su sentido más amplio;
2. Río acogedor: mejorar la relación de la ciudad con su entorno es una exigencia de calidad del ambiente

urbano necesaria para alcanzar que Río de Janeiro sea identificado como una ciudad receptiva, funcional y capaz de promover y ampliar el convivio y la vecindad;

3. Río participativo: las profundas transformaciones de la vida urbana obligan a cambios en la estructura de gobierno local, a la reorganización de la vida comunitaria, al incremento de la participación colectiva en la construcción de la ciudad, a nuevas formas de ciudadanía y convivio y a una administración pública eficaz y eficiente, que establezca nuevas formas de relación y comunicación con el ciudadano;

4. Río integrado: el proceso de integración creciente será alcanzado a través de la mejor vertebración de la

ciudad, del equilibrio territorial y de nuevas centralidades que faciliten la difusión de la calidad urbana por toda la ciudad, la normalización de la vivienda, el fortalecimiento del Centro y la mejor movilidad de los ciudadanos;

5. Puertas de Río: la ciudad de Río de Janeiro se constituye como un centro articulador de la Región Metropolitana y, a la vez, como eje vertebrador de la más importante región económica del país. Esa situación exige que sus puertas de entrada y sus infraestructuras de acceso sean adecuadas para los importantes flujos económicos. La cualificación de las puertas internas, articulando las Zonas Sur, Norte y Oeste con el Centro es condición previa para que Río sea un polo vertebrador de la Región Metropolitana;

TABLA - Cuadro resumen del grado de realización de los proyectos por estrategia.

Estrategias	N total de Proyectos	Informe Abril 1996*		Informe Octubre 1996*	
		Proyectos en ejecución		Proyectos en ejecución	
		N	%***	N	%***
1. Carioca del Siglo XXI	24	13	55,0	17	70,5
2. Río acogedor	25	13	66,1	14	73,25
3. Río participativo	25	8	66,1	11	68,90
4. Río integrado	24	10	71,2	10	76,39
5. Puertas de Río	25	11	72,9	11	77,38
6. Río competitivo	17	9	80,1	9	86,11
7. Río 2.004	19	8	81,2	9	81,16

Fuentes: * PLANO Estratégico da... Op. cit. **RELATÓRIO da... Op. cit
Observ.: *** Grado de realización en %

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

TABLA - Principales propuestas del Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro - Rio Sempre Rio - que apoyan una acción integrada sobre áreas urbanas degradadas (aspectos de integración física, funcional y social).

Estrategias	Objetivos	Acciones	Proyectos	Descripción
1. El carioca del Siglo XXI	1.1. Incorporación/ inserción del carioca en el mercado de trabajo formal	1.1.1. Crear un sistema integrado de empleo y renta	1.1.1.3. Fondo Carioca	Financiación a micro y pequeños productores urbanos y rurales, artesanos, pequeños prestadores de servicio, cooperativas, etc., capacitación gerencial y asistencia técnica.
		1.1.2. Fomentar la promoción de empleo y renta	1.1.2.1. Creación de cooperativas de producción y de trabajo	Apoyo técnico y administrativo a personas de baja renta para desarrollar de forma asociativa a empresas productivas;
			1.1.2.2. Creación de oficinas de artesanía	Promocionar la integración social de comunidades carentes a través de capacitación y formación;
	1.1.2.3. Incentivo a la creación de micro y pequeñas empresas		Promocionar el empleo a través de la revisión de la Ley de Zonificación Urbana, desreglamentación para legalización de empresas y creación de canales de comercialización de productos de las micro y pequeñas empresas.	
	1.2. Cualificar el sistema educativo	1.2.2. Fomentar la integración escuela/sociedad	1.2.2.2. Renta mínima familiar	Incentivar la frecuencia escolar a través de la concesión de un complemento de renta para las familias de baja renta con hijos en la escuela.
	1.3. Facilitar el acceso y mejora de la calidad de los servicios de salud	1.3.2. Recualificar los sistemas de salud	1.3.2.3. Ampliación y diversifi- cación de las modalidades de la atención a la salud	Ampliar la atención a los niños y adolescentes, mujeres, portadores de enfermedades mentales y SIDA (HIV) y grupos sociales marginalizados. Apoyo al Programa de Salud de la Familia, de atención primaria a la salud de comunidades carentes.
			1.4.1.1. Río Joven	
	1.4. Incorporar la diversidad personal en la vida cotidiana	1.4.1. Promocionar la integración social de los jóvenes	1.4.1.2. Circuito de la Cultura Marginal	Crear actividades en las áreas de deporte, cultura, ocio y capacitación profesional que den soporte a su desarrollo.
			1.4.1.3. Informática para jóvenes de baja renta	Incentivar la cultura popular mediante eventos y adecuar locales en las comunidades para su realización.
			1.4.2.1. Atención integral de ni- ños de 0 a 6 años	Instalación de escuelas de informática en comunidades carentes visando la cualificación de los jóvenes para el mercado de trabajo.
		1.4.2. Atender a las necesidades de los segmentos frágiles	1.4.2.2. Padres sustitutos	
			1.4.2.3. Niños de la calle	
1.4.2.4. Minusválidos			Desarrollar programas destinados a atender a las necesidades de los grupos más desprotegidos, para su incorporación a la vida cotidiana.	
		1.4.2.5. Estímulo al voluntariado		
		1.4.2.6. Tercera edad		
2. Río acogedor	2.2. Cualificar y fortalecer la vida en los barrios y mejorar la calidad de los espacios públicos.	2.2.2. Fortalecer los barrios	2.2.2.1. Plan Estratégico de Barrios	
			2.2.2.4. Centros de ocio y turismo popular	Elaborar e implantar en carácter permanente y de forma colectiva y participativa un plan estratégico de desarrollo para los barrios. Estimular la integración social a través de la instalación de áreas de ocio y para el turismo popular en las zonas oeste y norte.

TABLA Continuación.

Estrategias	Objetivos	Acciones	Proyectos	Descripción
3. Río participativo	3.1. Administración descentralizada y participativa.	3.1.1. Descentralizar y Mejorar la administración municipal.	3.1.1.1. Descentralización de la administración municipal.	Descentralizar los servicios públicos utilizando las estructuras de las Subalcaldías y de las Regiones Administrativas con el objetivos de modernizar la prestación y facilitar el acceso a los servicios municipales.
	3.2. Desarrollo y ciudadanía.	3.2.1. Impulsar a los sistemas básicos de formación de ciudadanía.	3.2.1.1. Cursos de ciudadanía	Campañas de educación para el ejercicio de la ciudadanía.
			3.2.1.2. Centros de Defensa de la Ciudadanía	Crear nuevos Centros de Defensa de la Ciudadanía junto a las comunidades carentes.
			3.2.1.3. Centros comunitarios volantes de ciudadanía	Ampliar el acceso a los servicios de identificación, registro e informaciones a través de unidades móviles que atiendan a las comunidades carentes.
		3.2.2. Ejercer la ciudadanía	3.2.2.1. Centros Integrados de Capacitación	Multiplicar los Centros Integrados que articulen actividades de formación, culturales y de ocio volcadas hacia la ciudadanía.
3.3. Seguridad para el ciudadano carioca	3.3.1. Reformar el sistema de seguridad pública	Varios proyectos	Varios proyectos	Recualificar el sistema de seguridad a través de su reformulación institucional, la mejor capacitación profesional y la integración entre órganos competentes.
		3.3.4. Actualizar el sistema jurídico y penitenciario	Varios proyectos	Crear sistemas descentralizados, ágiles y de fácil acceso en el área jurídica, para mejor atender a la población.
		3.3.5. Desarrollar acciones prioritarias de seguridad	Varios proyectos	Perfeccionar los sistemas que tratan de las acciones prioritarias en las áreas de entorpecientes, secuestros y desarmamiento.
4. Río integrado	4.1. Nuevas centralidades y revitalización del Centro	4.1.1. Revitalizar el Centro de la Ciudad	4.1.1.1. Revitalización de Santo Cristo/ Gamboa / Saúde	Recuperar el tejido urbano en el área, inventario los bienes de interés histórico y promover la integración de las favelas y conjuntos habitacionais allí ubicados.
		4.1.3. Desarrollar nuevas centralidades	4.1.3.1./ 4.1.3.2. Desarrollo de centralidades en la Zona Norte (AP 3) y Zona Oeste (AP 5)	Reestructurar las áreas de Madureira y Deodoro (AP 3) y de Campo Grande y Santa Cruz (AP 5) a través de la recuperación de los espacios urbanos y de la implantación de nuevas actividades por la cooperación público-privada.
	4.2. Normalización urbanística	4.2.1. Normalizar la Situación urbanística	4.2.1.1. Favela-Bairro	Mejorar las condiciones de vida en las favelas a través de la implantación de servicios básicos y accesos y la regularización de la posesión de la tierra.
		4.2.3. Incrementar la construcción de vivienda popular	4.2.3.2. Recuperación de conjuntos habitacionais degradados	Recuperar la infraestructura urbanística de servicios y las viviendas de los conjuntos habitacionais degradados.
	4.3. Movilidad interna	4.3.1. Mejora del sistema de circulación	Varios proyectos	La movilidad y la necesidad de una fácil conexión entre los barrios de la Ciudad es exigencia básica para la calidad de vida e integración de la misma. Buscar la mejora de la circulación y del transporte de masa son dos objetivos básicos.
4.3.2. Mejora del sistema de gestión de los transportes colectivos		Varios proyectos		

Fuente: [Relatório Final do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio Sempre Rio. Documento de Trabalho. Rio de Janeiro, setembro de 1995.](#)

6. Río competitivo: recuperar la competitividad de Río, en el contexto de la economía globalizada, enfrentando los desafíos para la modernización de los procesos productivos, tales como: el fortalecimiento de los sectores económicos tradicionales, el soporte para el desarrollo de sectores emergentes, la implantación de servicios avanzados y potencialización de tecnologías e innovaciones;

7. Río 2004: Polo regional, nacional e internacional: desarrollar proyectos en los campos cultural, deportivo y de eventos con efectos sobre su imagen de modo a hacerlo un polo de atraktividad. Entre los eventos definidos estaba la candidatura de la ciudad como sede de las Olimpiadas de 2004 que, no obstante, no ha sido alcanzada.

Fueron definidos 21 objetivos, 61 acciones y 159 proyectos, aprobados en septiembre de 1995 cuando de la oficialización del Plan.

A pesar del fuerte contenido del plan volcado hacia el desarrollo de las potencialidades e infraestructuras económicas de la ciudad, una serie de acciones y proyectos importantes (Ver TABLA

en el área social (en las áreas de empleo, educación, salud, integración de los jóvenes, etc.) contribuyen para una acción integrada sobre áreas urbanas degradadas. En la estrategia Río Integrado, se establecen acciones y proyectos dirigidos hacia espacios específicos de la ciudad: el Centro, las *favelas*, y los *conjuntos habitacionais*.

De los 159 proyectos prioritarios establecidos por el Plan Estratégico, el 44% son de la responsabilidad de la Alcaldía, 24% del Estado de Río de Janeiro, 14% del Gobierno Federal y el 17% de la iniciativa privada. Hasta finales de 1996 los porcentajes de ejecución de proyectos variaban entre los 68 y los 86%, lo que significa que muchos de los proyectos previstos en el Plan ya presentan una dinámica propia.

Fuentes:

PLANO Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - Rio Sempre Rio. Rio de Janeiro, janeiro de 1996.

PLANO Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro - Rio Sempre Rio. Relatório da Cidade - documento de trabalho. Rio de Janeiro, abril de 1996.

RELATÓRIO da Cidade 2. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, outubro de 1996.

Para concluir, cabe subrayar que **para alcanzar a la integración física y funcional de los *conjuntos habitacionais* a la ciudad fueron evidenciados una serie de instrumentos existentes en las políticas públicas brasileñas (en especial en las dos ciudades analizadas) que permitirían la consolidación de una política de recuperación de los *conjuntos habitacionais* abarcando a aspectos más amplios de su integración a la ciudad hasta los más locales, volcados hacia la recualificación de estas áreas (Ver TABLA 118).**

Para alcanzar a la viabilidad de aplicación de los mismos todavía hace falta que estudios específicos sean llevados a cabo, visto que muchos de los instrumentos analizados nunca han sido utilizados específicamente para los *conjuntos habitacionais*. Es importante, además **buscar mecanismos y procedimientos que articulen los distintos instrumentos presentados**, de forma que constituyan una cadena articulada y sucesiva de disposiciones e intervenciones, configurando una política integrada y efectiva.

TABLA 118 Jerarquía de los principales instrumentos existentes para la integración física y funcional en la recuperación de los *conjuntos habitacionais*.

OBJETIVO / AMBITO	INSTRUMENTO	DISPOSICIONES
Integración a la ciudad (Proyecto Global de Ciudad)	Planeamiento Estratégico	- Integración de las políticas económica, social y urbana dentro de un proyecto de ciudad; - Integración de acciones entre la administración pública, la sociedad civil y la promoción privada; - Articulación de las políticas públicas con base en las estrategias propuestas;
	Plan Director	- Base legal y urbanística para el desarrollo de programas de intervención en estas áreas;
Integración al entorno / Dinamización Económica y Urbana (Proyecto Parcial de Ciudad)	Proyectos de Estructuración Urbana (PEUS)	- Definición de usos permitidos en ámbito más amplio que el <i>conjunto habitacional</i> , permitiendo su integración funcional al entorno; - Articulación de las propuestas del plan urbanístico del <i>conjunto habitacional</i> con el proyecto urbano del entorno; - Articulación del proyecto urbano con otras políticas sectoriales;
Calidad de vida / Dinamización Económica y Urbana / Seguridad Ciudadana (Proyecto Global de Polígono)	Zonas o Áreas de Especial Interés Social (ZEIS/AEIS)	- Regularización parcelaria, urbanística e inmobiliaria; - Regularización de edificaciones;
	Plan de Normatización (vinculado a las ZEIS/AEIS)	- Establecer parámetros específicos de uso y ocupación del suelo del <i>conjunto habitacional</i> para permitir el control de su evolución futura;
	Plan Urbanístico (vinculado a las ZEIS/AEIS)	- Definición de la estructura viaria y parcelaria; - Delimitación de los espacios públicos, privados y semipúblicos; - Ubicación de equipamientos urbanos; - Definición de la ubicación y características locacionales de usos comerciales y de servicios (para los nuevos usos a implantar y para los existentes a regularizar); - Definición de las áreas de intervención en las cuales deben ser realizados proyectos específicos de recualificación;
	Programa y Proyectos de Recualificación	- Proyectos ejecutivos que resultan en la realización de obras y mejoras en puntos específicos de los <i>conjuntos habitacionais</i> ;
	Programa y Proyectos de intervención sobre la edificación	- Regularización de las extensiones irregulares de las edificaciones; - Mejora de los espacios comunes a través de un proyecto consensuado; - Mejora de la calidad de vida y habitabilidad de las viviendas.

Fuente: Elaboración propia.

3.2. La integración social

La situación socioeconómica de la población residente en los *conjuntos habitacionais* de Río de Janeiro y São Paulo es diversa. No obstante, algunas características comunes han podido ser apuntadas en la parte primera de este estudio que se presentan en grados diferenciados según cada realidad local y según las diversas promociones, tales como: bajos niveles de renta; concentración de jóvenes; dificultades de acceso a los servicios municipales y de desplazamiento; violencia y criminalidad, principalmente generadas por problemas relacionados al consumo y venta de drogas.

La concentración de población con problemas diversos y con distintas intensidades de manifestación hacen con que las estrategias de integración social pasen a ser condición esencial para que los *conjuntos habitacionais* alcancen su completa integración a la ciudad. Estas estrategias de integración social, volcadas, en especial, hacia la población residente, pasan por la definición de una serie de acciones dirigidas a la **disminución de las desigualdades que ella padece en relación al resto de la ciudad**, estableciendo, además acciones específicas hacia los colectivos excluidos.

La cuestión social en Brasil se presenta bastante compleja para permitir que en el ámbito de este estudio la misma pueda ser tratada con la debida profundidad. Una serie de estudios especializados apuntan las principales dificultades relacionadas a la presencia de intensas desigualdades sociales que se manifiestan en el nivel de pobreza que alcanza parte de su población y por la formación de bolsas de pobreza que se expresan principalmente en las disparidades regionales y en la metropolización de la pobreza⁸³⁴.

Las repercusiones de esta problemática tan amplia y compleja será analizada por este estudio, no obstante, 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 en los *conjuntos habitacionais*: educación; cultura; deporte; sanidad; trabajo; asistencia social; seguridad pública y justicia.

834 Para mayores detalles sobre la cuestión ver PNUD. Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil - 1996. Brasília, PNUD/IPEA, 1996; BANCO MUNDIAL. Avaliação da Pobreza no Brasil. Vol. I: Relatório Principal. s.n.t. y demás bibliografía citada en el capítulo 1 de esta parte.

La proposición de una política de integración social es tarea amplia que solo puede ser alcanzada con el trabajo conjunto de profesionales de las diversas políticas sectoriales implicadas. En el contexto de este estudio, por tanto, cabe solamente identificar las dificultades y potencialidades para implantación de esta política, estableciendo directrices y enfoques que deben ser afrontados para la elaboración de una estrategia de intervención en los *conjuntos habitacionais*, teniendo en cuenta siempre el objetivo de verificar las posibilidades de aplicación y adaptación del marco de referencia propuesto en la Parte II del estudio.

En las intervenciones de recuperación de los *conjuntos habitacionais* la integración social de sus residentes ha sido buscada, en general, a través de un trabajo de desarrollo comunitario, generalmente realizado por el órgano gestor de las viviendas y focalizado en la consolidación de las asociaciones comunitarias, creación de los condominios y en la resolución de problemas convivenciales⁸³⁵. Esta acción, generalmente superficial y tendiente al clientelismo y paternalismo no ha buscado atender a la globalidad de los problemas que se imponen a estas áreas.

A su vez, la consciencia de la necesidad de territorialización y focalización de las políticas públicas sociales es un proceso que empieza a desarrollarse a partir del fortalecimiento de los gobiernos municipales y de la ampliación de su acción en el ámbito de las políticas sociales. La necesidad de la articulación de políticas sociales a las acciones de recuperación física de áreas urbanas degradadas es también un enfoque que se fortalece junto a las políticas públicas.

Los *conjuntos habitacionais* como territorios de concentración de la población de baja renta y con problemas de integración social deben, por tanto, ser objeto de políticas volcadas hacia sus necesidades y especificidades.

Las dificultades que padecen los residentes de estas áreas con relación a su integración económica se agrava frente a la actual conyuntura económica del país. Como en otras áreas de la ciudad, **la población de baja renta presenta dificultades redobladas de inserción laboral debido a la baja cualificación y a la fuerte deficiencia en términos de formación**, frente a las nuevas exigencias del mercado pautadas en la especialización y alta cualificación.

MAMMARELLA⁸³⁶ destaca que las posibilidades de inserción social y de acceso a los bienes socialmente producidos continúan ocurriendo por la integración al mundo del trabajo y de la producción, haciendo con que la dimensión económica se revele como uno de los aspectos determinantes de la

835 Como en el caso del PRODEC, desarrollado tanto en Río de Janeiro como en São Paulo, por CEHAB y COHAB-SP.

836 MAMMARELLA, Rosetta & MARTINS, Cintia Helena Backx. *Exclusão social ...* Op. cit., p. 1407.

exclusión social, hecho por el cual, **la integración laboral se constituye como elemento fundamental para la integración social.**

Se generaliza el consenso de que, en el actual contexto económico, la integración laboral de las parcelas más desfavorecidas de la población brasileña puede ocurrir solamente a través de la articulación de medidas de formación, especialmente a través de la educación, y de capacitación profesional.

Cabe destacar, por tanto, como estrategia prioritaria para la integración social de los *conjuntos habitacionais*, **medidas visando a la integración laboral de sus residentes.** Estas medidas también **deben estar estrechamente articuladas a las estrategias de dinamización económica del área,** buscando **vincular la capacitación profesional de los residentes a la creación de los nuevos puestos de trabajo en el interior del área o en su entorno.**

Ya se han visto ejemplos de esta estrategia en las *Vilas de Ofícios* (Ver CUADRO LVII) implantadas en Curitiba o en la actuación de la Secretaría Municipal del Trabajo de Río de Janeiro (SMTb).

Entre las estrategias de la SMTb se verifica la articulación de programas volcados directamente hacia la integración laboral de la población de baja renta, promoviendo acciones en las áreas de la educación - **Programa de Aumento de la Escolaridad (PAE)** - de la capacitación profesional - **Programa de Educación Profesional (PEP)** - y de intermediación de la mano de obra - **Apoyo al Trabajador Autónomo (ATA)** - y buscando facilitar el acceso articulado a estos servicios a través de las **Agencias de Trabajo y Desarrollo Local** (Ver TABLA 117). La previsión de la SMTb es de la creación de agencias regionales para extender a toda la ciudad las posibilidades de acceder a sus servicios⁸³⁷.

Hasta 1998, se debe aclarar que, como política integrada y territorializada, coordinando los programas PAE, PEP y ATA, la misma sólo se ha implementado en áreas del Programa Favela-Bairro.

El **Programa de Aumento de la Escolaridad** busca la creación de un **Sistema Alternativo de Educación Popular** dirigido especialmente a personas que no tengan accedido a la educación formal en la época adecuada, atendiendo al nivel de la educación básica, que se constituye de alfabetización, enseñanza fundamental (hasta 4 años) y enseñanza média (de 4 a 8 años). Su importancia se justifica por el hecho de que, en 1997, existían en la Región

⁸³⁷ Hasta 1998, la SMTB había establecido una sola Agencia - la Agencia Leblon - y buscaba la articulación institucional y con la iniciativa privada para la consolidación de la propuesta y la diseminación de las agencias por todo el territorio municipal. Además el Proyecto Integrado de Promoción de Trabajo y Renta en *Jacarezinho* preveía también la creación de una Agencia del Trabajo y Desarrollo Local para articular acciones en esta materia focalizadas sobre un territorio y una población específicos.

Metropolitana de Río de Janeiro cerca de 180 mil trabajadores analfabetos (4%), 1,2 millones con un máximo de 4 años de estudio y 2,3 millones de trabajadores con hasta 8 años de estudio⁸³⁸. Este programa es ejecutado con base en recursos municipales.

La operacionalización de este programa en los niveles de la enseñanza fundamental y média se da con base en la metodología de educación a la distancia, a través de programas transmitidos vía televisión (proyecto pedagógico *Telecurso 2.000*), promoviendo la educación volcada hacia una perspectiva profesional integrada. Se preve la construcción de salas equipadas en las comunidades de baja renta a ser gerenciada por la Asociación Comunitaria local y que cuentan con la presencia de un instructor capacitado. El sistema cuenta también con la participación y apoyo de organizaciones no gubernamentales - ONGs - para impartir cursos de alfabetización⁸³⁹.

TABLA 119 Proyectos para capacitación profesional de jóvenes aprobados por el Programa Comunidad Solidaria en Río de Janeiro y São Paulo.

Municipio de Río de Janeiro	Nº de beneficiados
• Curso de artesanos y sombrerería para el carnaval	64
• Curso de informática	42
• Curso de formación de emprendedores sociales	25
• Curso de preparo y comercialización de alimentos	30
• Mantenimiento y reparos de computadoras	20
• Curso de reciclaje de papel	15
• Capacitación de agentes de información y salud	30
• Preservación de documentos y embalajes de papel	6
• Capacitación en radio y televisión	50
• Entrenamiento en mecánica de refrigeración	18
• Entrenamiento en nociones básicas de medio ambiente	20
• Entrenamiento en reparos de electrodoméstico y mecánica	80
• Entrenamiento en ebanistería, electricista y costura	40
• Entrenamiento en mecánica y electricidad de coches FIAT	60
Municipio de São Paulo	Nº de beneficiados
• Informática para portadores de minusvalía visual	6
• Entrenamiento en enfermería	30
• Producción de vídeos	30
• Administrador de circo, electricista, instalador, cerrajero e iluminador	60
• Entrenamiento en panadería y confitería	12
• Profesionalización en panadería y confitería para jóvenes con minusvalía física o mental	20
• Ornamentación floral para jóvenes con minusvalía mental	12
• Capacitación para el sector de comercio y servicio(oficinas)	50

Fuente: FIPE / IPEA / DIPRU / CGPUR. Economía Brasileira e Potencial de Geração de Empregos nos Centros Urbanos: Políticas para maximizar emprego urbano. 2º Relatório de Andamento - Novos Tempos: Experiências no campo da capacitação profissional. s.l., outubro de 1996. Anexo 3.

838 PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SECRETARIA MUNICIPAL DO TRABALHO. Projeto Integrado... Op. cit.

839 Se destaca la desarticulación de las políticas de educación y capacitación profesional desarrolladas por la SMTb de las políticas de educación formal desarrollada por la Secretaría Municipal de Educación (SME), incluso en los agentes que actúan vinculados a cada secretaria.

El **Programa de Educación Profesional (PEP)** que promueve la capacitación profesional al nivel municipal puede contar con el apoyo del SEBRAE-RJ y con recursos del Fondo de Amparo del Trabajador (FAT), no obstante, presentando dificultades en acceder a estos recursos⁸⁴⁰.

Además, programas de capacitación de grupos específicos han sido desarrollados con recursos oriundos del **Programa Comunidad Solidaria**⁸⁴¹ que, en 1996, facilitó recursos a través de un **Concurso de Proyectos para Capacitación Profesional de Jóvenes** con edad de 14 a 21 años, oriundos de familias que viven en situación de pobreza en las Regiones Metropolitanas de Río de Janeiro y São Paulo. Estos cursos, con durada máxima de 6 meses ofrecen prácticas profesionalizantes. Del total de 139 proyectos recibidos, fueron seleccionados 33 en las dos Regiones Metropolitanas (en la TABLA 119 se presentan los proyectos aprobados para las dos capitales). Se verifica, sin embargo, que el número de beneficiados por esta acción en Río de Janeiro y São Paulo (500 y 220 jóvenes, respectivamente) está muy aquende de la magnitud del problema. La realización de este concurso está prevista para otras ciudades del país como Porto Alegre, Recife, Salvador y Fortaleza.

Cabe destacar, además de las acciones y programas realizados por los entes públicos, **el apoyo de la sociedad civil a través de las Organizaciones No Gubernamentales - ONGs** en acciones de integración laboral y social de poblaciones desfavorecidas.

La intensificación del trabajo de las ONGs en los proyectos de intervención urbana ya han sido evidenciados en el capítulo anterior. Estos agentes, que han iniciado su actuación en los años 70 bajo la influencia del sistema internacional de cooperación para el desarrollo han tenido una trayectoria⁸⁴² que conllevó a que, en los años 90, se ampliaran sus posibilidades de una acción conjunta con los órganos públicos, incluso en la formulación de las políticas públicas. Su acción en el área de la capacitación para el trabajo y la creación de empresas se consolida progresivamente⁸⁴³.

840 Ver apartado 2.2.2.

841 Mayores detalles sobre el Programa Comunidad Solidaria están en el CUADRO LVIII.

842 Las ONGs han desarrollado trabajos desde la acción de naturaleza asistencial y de apoyo a los movimientos comunitarios (años 70), pasando por la énfasis en la educación popular y en la educación para la ciudadanía (años 80). En la mitad de los años 80 su papel pasó a consolidarse y a ampliarse, también en decurrencia de la necesidad de organizarse y alcanzar mayor eficacia en sus acciones debido al mayor rigor fiscalizador de las agencias que aportan recursos para su manutención, conllevando a que las ONGs persigan un mayor grado de institucionalización y de profesionalización de su gestión. En la década de los 90 el enfoque de trabajo de las ONGs se centra en el tema de la desigualdad y de la pobreza, buscando articular los enfoques socioeconómico, cultural y medioambiental vinculados al problema (Cf. PNUD. Relatório sobre... Op. cit.).

843 Cabe destacar la ONG FASE (Federación de Organos para la Asistencia Social y Educacional) como una entidad que históricamente se ha relacionado con el tema de la producción urbana y rural y con el asociativismo y cooperativismo popular. Más recientemente, se destacan nuevos formatos de ONGs, apoyados directamente por la creación del crédito popular y transformándose en sus agentes repasadores, como es el ejemplo de VIVACRED en Río de Janeiro y PORTOSOL en Porto Alegre (Cf. CUNHA, Pedro Cláudio C. B. Reflexão acerca da construção de uma plataforma de economia popular e solidária. In: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO /

La utilización de las acciones volcadas hacia la formación y capacitación profesional, sin embargo, pueden hacerse inaccesibles a una parcela de la población que no encuentra siquiera los medios para su subsistencia y de su familia, y que, por tanto, no posee las condiciones mínimas para buscar la ampliación de su integración social y económica.

Entre las políticas públicas difundidas en el combate a la pobreza y exclusión social están los **Programas de Garantía de Renta Mínima** como forma de asegurar los recursos mínimos de subsistencia a la parcela más carente de la población.

El debate sobre la institución de programas con estas características en Brasil se ha consolidado a partir de 1991 con la proposición de un Programa de Garantía de Renta Mínima al Congreso Nacional, que todavía no ha sido aprobado, más que ha motivado a una serie de acciones y proyectos al nivel *estadual* y municipal (Ver CUADRO LIX).

No obstante, diferentemente de Europa, donde los programas de garantía de la renta mínima están articulados a acciones y programas de capacitación de mano de obra, en Brasil, muchos de los programas ya instituidos al nivel *estadual* y municipal promueven una **vinculación más directa de sus beneficios con la frecuencia de los niños de las familias beneficiadas en la escuela**. La estrategia básica de estos programas es buscar romper con la perpetuación de la pobreza entre las generaciones a través del acceso a la educación como instrumento para facilitar el acceso al mercado de trabajo.

Los resultados mayores de estas propuestas solamente serán alcanzados a largo plazo con el aumento del nivel de escolaridad de las jóvenes generaciones, sin embargo, para las familias beneficiadas, a corto plazo, la ayuda prestada mejora también las condiciones de su subsistencia.

Por ello las repercusiones de los **Programas de Renta Mínima en Brasil** no representan, así como en España y Francia, un instrumento de aumento de la inserción laboral a corto plazo, sino que **sus repercusiones se dan mucho más al nivel de la integración social**. Eso porque, en aquellos países la implantación de los programas, que se dá al nivel municipal, permite su articulación con otras políticas sociales y un mayor acompañamiento social de los beneficiarios.

CUADRO LIX

Los Programas de Garantía de Renta Mínima en Brasil.

La cuestión de las desigualdades sociales y del crecimiento de la pobreza en Brasil ha suscitado la importancia, en las políticas públicas de combate a la pobreza, de la creación de programas de redistribución de renta basado en la garantía de las condiciones mínimas de supervivencia de las familias más desfavorecidas, siguiendo los preceptos de la Constitución de 1988, que establece que es de competencia común de la *Unión*, de los *Estados*, Distrito Federal y Municipios el combate a las causas de la pobreza y a los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos (Art. 23, inciso X).

En 1991, un proyecto de ley propuesto por el Senador Eduardo Suplicy propuso la creación de un Programa de Garantía de Renta Mínima (PGRM), donde todos los mayores de 25 años que tengan ingresos brutos mensuales inferiores a un valor preestablecido tendrían su renta complementada en un valor referente al 30% de la diferencia entre

su renta y el referido valor. El proyecto prevé también la institución de programas de entrenamiento de mano de obra y la progresiva desativación de entidades y programas de política social compensatoria y la reversión de sus recursos para la financiación del PGRM. El proyecto de ley fue aprobado en el Senado Federal en el mismo año y aguarda su aprobación en el Congreso de Diputados hasta hoy día.

Una serie de programas de garantía de renta mínima han pasado a ser implementados en distintos *Estados* y Municipios del país, y entre ellos se destacan los de Brasília (Distrito Federal) y de Campinas (*Estado* de São Paulo) ambos aprobados en 1995.

Ambos programas parten del supuesto que la disminución gradual de las desigualdades de oportunidad se alcanza a través de la ampliación de la capacidad futura de las familias de generación autónoma de renta, y que esto se alcanza a partir de la garantía de un nivel de escolaridad que impida la permanencia de la situación de pobreza entre generaciones. Por tanto, estos programas vinculan la concesión del beneficio a las

familias a la frecuencia de los hijos en la escuela, teniendo también repercusiones positivas en los problemas relacionados a la infancia, como el trabajo precoce de los niños o la mendicidad en las calles como complemento de la renta familiar.

En general, los programas han sido implantados de forma gradual para que los técnicos y gestores responsables pudieran evaluar las experiencias durante el proceso de su implantación para mejorar los mecanismos de control y los criterios de selección de los beneficiarios.

El programa implantado en 1995 en el Distrito Federal (DF), denominado Bolsa-Escuela, definía como criterios para acceder al beneficio la familia tener hijos de 7 a 14 años, una renta mensual familiar menor que medio salario mínimo *per capita* y la familia residir en el DF por un plazo mínimo de 5 años. El beneficio de un salario mínimo por familia es concedido por el plazo de un año, al final del cual puede ser renovado por períodos sucesivos mediante la comprobación de que las condiciones requeridas se mantienen.

En Campinas el Programa de Garantía de Renta Familiar Mínima (PGRFM) estableció que todas las familias con hijos de hasta 14 años y renta familiar menor que medio salario mínimo podrían recibir la complementación de la renta familiar equivalente al valor referente a medio salario mínimo multiplicado por el número

de miembros de la familia. Como condición, los hijos menores de 6 años deben recibir seguimiento en las unidades públicas de salud, los hijos de 7 a 14 años deben frecuentar la escuela y el responsable familiar debe frecuentar reuniones mensuales con asistentes sociales encargados del programa.

Los resultados de estos programas se verifican tanto en la disminución de la evasión escolar, y el aumento de la aprobación escolar, como en el aumento de los recursos de las familias, que fueron utilizados en especial en la compra de géneros de primera necesidad (45,8%), como alimentación, material de higiene y limpieza; y de ropas y zapatos (10,4%) para posibilitar la procura por trabajo o la ida de los niños a la escuela (1).

Así que, hasta 1996, 24 proyectos municipales de creación de programas de garantía de renta mínima ya estaban aprobados y 52 estaban en discusión en otras ciudades. Además 15 proyectos estaban en tramitación en las *Asambleas Estaduales* (2).

El debate sobre la necesidad de creación de un proyecto de ámbito nacional de renta mínima llevó a la realización de una serie de estudios

de viabilidad visando a la adaptación del proyecto de ley inicial.

En 1998, el gobierno federal propuso un Programa de Garantía de Renta Mínima definiendo las siguientes condiciones: los beneficios son concedidos a familias con renta hasta medio salario mínimo y hijos con edades de 0 a 14 años; 50% de los costes del programa por municipio debe ser contrapartida del gobierno municipal; el programa en sus primeros 5 años de implantación debe atender a municipios que tengan sus ingresos tributarios por habitante y renta familiar *per capita* inferiores que la media *estadual*. Este programa fue aprobado y sancionado en 1988, no obstante su aplicación no se verifica hasta el momento.

Como resultado de la aplicación de los condicionantes establecidos por el programa, el mismo excluye a 40% de los 5.507 municipios brasileños, incluso a las Regiones Metropolitanas que, a pesar de abrigar un gran número de pobres, presentan ingresos tributarios por habitante más altos que la media estadual. Sumado a ello, las dificultades de gran parte de los municipios de dar la

contrapartida exigida evidencia que el impacto del programa sobre la pobreza, en estos moldes, será mínimo (3).

Notas:

- (1) Estos son resultados de un estudio realizado en 1996 por el Núcleo de Estudios de Políticas Públicas / UNICAMP sobre el PGRFM del Ayuntamiento de Campinas (In: SENADOR EDUARDO SUPPLY. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília, novembro de 1996, p. 31).
- (2) Id., *ibid.*, p. 14.
- (3) RENDA Mínima... Op. cit.

Fuentes:

LAVINAS, Lena & VARSANO, Ricardo. Programas de Garantia de Renda Mínima e ação coordenada de combate à pobreza. (mimeo). s.n.t.

RENDA Mínima. Programa exclui 40% dos municípios. Projeto de FHC deixa de fora, até 2.003, todas as famílias pobres que vivem em regiões metropolitanas. *Folha de São Paulo*, 9 de agosto de 1988, caderno Brasil 1, p. 13.

SENADOR EDUARDO SUPPLY. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília, novembro de 1994.

Id. Programa de Garantia de Renda Mínima. Brasília, novembro de 1996.

La incidencia de los programas de renta mínima sobre la población de los *conjuntos habitacionais* no sería generalizada como en otras áreas desfavorecidas de las ciudad, como las *favelas*, donde el nivel de renta de la población es aún más bajo⁸⁴⁴. La generalización de la renta en cerca de 5 salarios mínimos (Ver Capítulo 2.3. de la Parte I) no impide que los porcentuales de familias sin renta lleguen a cerca de los 7%. Para estas familias, la renta mínima sería un primer patamar de un largo camino hacia la integración laboral.

Además del objetivo considerado prioritario - la **integración laboral** como base indispensable para la integración social de los residentes y como elemento importante para la **dinamización económica** del *conjunto habitacional* - las

844 Para se tener una idea, un estudio socioeconómico realizado sobre 12 *favelas* integrantes del Programa Favela-Bairro apuntó una renda mensual *per capita* de poco más de un salário mínimo (R\$ 137,74) (C.f. SILVA, Denise Britz do Nascimento; LIMA, José Matias de QUINTSLR, Pedro Luiz de Sousa. "Pesquisa Sócio-Econômica das Comunidades de Baixa Renda do Município do Rio de Janeiro." *Mercado de Trabalho do Rio de Janeiro: conjuntura e análise*, Ano 2, Nº 3, agosto de 1998, pp. 35-49).

estrategías relacionadas a la **integración sociocultural** de los residentes se constituyen en elemento indispensable para alcanzar la **calidad de vida y seguridad ciudadana** en el área.

Una serie de políticas sectoriales, gran parte de ellas correspondiendo a las políticas sociales, han sido apuntadas en la parte segunda de este estudio como indispensables para disminuir las desigualdades en las condiciones de vida de la población residente de los *conjuntos habitacionais* respecto a la población en general.

Así que, **las políticas sociales** de educación, cultura, deporte, sanidad y asistencia social, las cuales son, en gran medida, de competencia del sector público, **dependen de la existencia de un conjunto de equipamientos sociales que den soporte físico para la prestación de los servicios** correspondientes a cada sector.

Ya se ha visto en la parte primera de este estudio que **los conjuntos habitacionais padecen de una falta de equipamientos públicos que se manifiesta tanto al nivel cuantitativo como cualitativo y distributivo**. En el proyecto urbano se ha definido como indispensable la implantación de los equipamientos públicos necesarios para cada comunidad, los cuales, dentro de la política de integración social deberían permitir:

- la **proposición de proyectos** en el ámbito de la educación, cultura, salud, deportes, ocio y convivencia **que atiendan más de cerca las necesidades y demandas locales;**
- la **adaptación de los horarios y servicios prestados** a los residentes a sus necesidades y disponibilidades;
- **favorecer a la vida asociativa** a través de la implantación de locales de información y acogida, de reuniones, de asambleas y de convivencia.

Una serie de programas son desarrollados en Río de Janeiro y São Paulo por la administración municipal que pueden contribuir para la consolidación de una política de integración social en los *conjuntos habitacionais* cuando los mismos sean **empleados de forma a constituirse en un conjunto articulado de acciones** y cuando **los equipamientos, locales y medios profesionales sean dispensados a estas áreas en volúmen conducente con la demanda existente**.

ALTERNATIVAS Y ESTRATEGIAS DE INTERVENCION
Perspectivas para Brasil.

TABLA 120 Principales programas y acciones desarrollados en los municipios de Río de Janeiro y São Paulo en el área de las políticas sociales que pueden contribuir para políticas de integración social de *conjuntos habitacionais*. (Fuente: Ver Nota al pie de página N° 845)

POLITICA SECTORIAL	MUNICIPIO DE RÍO DE JANEIRO		MUNICIPIO DE SÃO PAULO	
	PROGRAMAS	OBJETIVOS/ OFERTA	PROGRAMAS	OBJETIVOS / OFERTA
Educación	Clubs escolares Núcleos de Arte	Actividades artísticas y deportivas fuera del horario escolar;	Núcleo de Acción Cultural	Ofrece cursos, conferencias y eventos para alumnos y funcionarios de la red municipal de enseñanza en las áreas de salud, artes plásticas, música, expresión corporal y preservación del medio ambiente;
	Polos de Educación por el Trabajo	Cursos de artes plásticas, teatro, danza, música y literatura (son 8 en todo el municipio);		Ofrece cursos de sensibilización y formación de multiplicadores para orientación sexual, drogas, SIDA, cáncer y asma;
	Proyecto Educación Juvenil	Proporcionan experiencias relacionadas al mundo del trabajo, ofreciendo técnicas agrícolas, comerciales e industriales, jardinería, economía doméstica e informática (son 21 polos en todo el municipio);	Programa de Atención Integral Escolar / Pro-Aine	Ofrecido a jóvenes y adultos que no cursaron la enseñanza fundamental en la edad apropiada a través de convenios con empresas o entidades interesadas;
	Programa Río Niño Ciudadano y Proyecto Renacer	Orientación de jóvenes de 14 a 22 años para la finalización de la enseñanza básica fundamental; Deporte, ocio y iniciación al trabajo para jóvenes entre 14 y 17 años en situación de riesgo social (en partenariatio con SMDS, Arquidiócesis de Río de Janeiro, Secretaría de Educación del Estado, Ejército, Aeronáutica y Pastoral do Menor);	Programa de Alfabetización de Jóvenes y Adultos / PROALFA Programa de Enseñanza Pre-Profesionalizante	Cursos de capacitación, entrenamiento y orientación para el trabajo de alumnos del final de la enseñanza fundamental (entre 6 y 8 años) ofrecidos por dos Centros Municipales de Capacitación y Entrenamiento / CMCT; Enseñanza fundamental a través de transmisiones vía televisión en locales especiales (<i>Telepostos</i>);
Salud	Proyecto Horizontes Culturales	Ofrece servicios en 108 unidades operativas (19 Hospitales, 4 Maternidades y 85 Ambulatorios de Salud) y gestiona los servicios vinculados al SUS; Fortalecimiento de referencias culturales para profesores y alumnos de la red municipal de enseñanza que participan de oficinas y asisten a espectáculos diversos (en partenariatio con SME);	TELEDUCAR	Ofrece servicios a partir de 14 Módulos Territoriales Localizados, Hospitales Municipales, Puestos de Atención a la Salud - PAS y Unidades Básicas de Salud - UBS;
Cultura			Plan de Atención a la Salud - PAS	Ofrecen actividades artísticas y culturales; ofrecen cursos y oficinas dirigidas a niños, jóvenes y adultos;
			Casas de Cultura	Promueven actividades de extensión cultural, como presentación de vídeos, filmes, exposiciones; ofrecen cursos y oficinas dirigidas a niños, jóvenes y adultos;
	Proyecto Niño del Futuro		Bibliotecas Públicas y Bibliotecas Infante Juveniles <i>Caixa-Estante</i> y el Autobús-Biblioteca	Servicios móviles de lectura y extensión de las Bibliotecas Públicas Infante Juveniles a ser instaladas en las asociaciones de barrio, entidades o empresas; el autobús lleva lectura e información a través de préstamos de libros donde no hay equipamiento culturales;
Deportes y Ocio		Actividades deportivas y de ocio para niños de 7 a 14 años en núcleos implantados en comunidades de baja renta; Implantación de equipamientos deportivos en áreas públicas y de mobiliario (<i>Kit Ocio</i>) con mesas para juegos, juegos infantiles y aparatos para gimnasia.		Mantenimiento de Unidades Educativas y Deportivas que promueven actividades - juegos, danza, música, natación, gimnasia, etc. - e imparten cursos - decoración, corte y confección, etc.; Implantación de Centros Deportivos con piscinas, cuerdas de deporte y gimnasio cubierto.

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

TABLA 121 Principales programas y acciones desarrollados en los municipios de Río de Janeiro y São Paulo en el área de la asistencia social que pueden contribuir para políticas de integración social de *conjuntos habitacionais*. (Fuente: Ver Nota al pie de página N° 847)

ENFOQUE	MUNICIPIO DE RÍO DE JANEIRO		MUNICIPIO DE SÃO PAULO	
	PROGRAMAS	OBJETIVOS/ OFERTA	PROGRAMAS	OBJETIVOS / OFERTA
Familia	Río en Familia	Apoyo social a familias desfavorecidas o en exclusión a través de la oferta de alimentos, material de construcción para mejora de la vivienda y oferta de Renta Mínima, acción socio educativa y psicosocial;	Centros de Convivencia	Espacio que proporciona actividades sociales y educativas para niños, jóvenes, adultos y personas mayores de familias con renta hasta 4 salarios mínimos;
			Programa Especial de Atención a la Familia	Ofrece acciones destinadas a familias hasta 4 salarios mínimos;
Jóvenes	Río Joven	Acceso a la educación, mercado de trabajo, producción y consumo de bienes culturales, programas de salud y a la práctica de deporte y al ocio para jóvenes de 15 a 18 años;	<i>Guarda Metropolitana</i>	<i>Mirim</i> Locales que ofrecen programación educativa, cultural, deportiva y de ocio a niños de 7 a 17 años de familias con renta hasta 4 salarios mínimos;
	Río Joven Trabajador	Ofrece cursos de iniciación profesional y ofrece prácticas a través de partenariado con empresas públicas y privadas;		
	Proyecto Río Funk	Socialización de jóvenes a través de encuentros y profesionalización con cursos de electrónica y de DJ;		
Niños	Río Guardería	Programa de atención integral a niños de 0 a 6 años que viven en <i>favelas</i> , barrios y <i>loteamentos</i> populares, desarrollando actividades de desarrollo físico, social, cognitivo, emocional y cultural. Los niños reciben también seguimiento junto a la SMS;	Guarderías Centros de la Juventud	Servicios gratuitos a niños de 0 a 4 años; Ofrece atención socioeducativa (complementación escolar, deportes, artes, actividades de sensibilización al trabajo) para niños y adolescentes de 7 a 14 años;
	Oficina del Niño	Actividades pedagógicas culturales y deportivas de niños de 7 a 14 años con el objetivo apoyar al desarrollo de la lectura y escrita;		
Personas Mayores	Río Experiente	Creación de Centros y grupos de convivencia para personas mayores, promoviendo actividades físicas, culturales, de ocio y actividades productivas;	Tercera Edad	Formación de grupos que desarrollan actividades de ocio, culturales, deportivas, además de arte y artesanía, mediante convenios con entidades o en centros de convivencia municipales;
Grupos Excluidos	<i>Vem pra Casa!</i>	Acciones diferenciadas para reinserción de niños y jóvenes que viven en las calles;	Programa Atención a la Población con Problemas de subsistencia - APPS	Concesión de ayudas para atención de necesidades básicas y urgentes en las áreas de alimentos, transporte, salud, compra de billete para retornar a su ciudad de origen;
	Río Prisma	Acciones diferenciadas para reinserción de familias que viven en las calles;		
	Proyecto <i>Bem-Te-Vi</i>	El Núcleo de Atención a Drogadictos ofrece servicios a a niños y jóvenes con adición a las drogas o alcohol;	Atención a la población que vive en la calle	Ofrecen albergues provisionales, Casals de convivencia y proyectos especiales para niños de 7 a 17 años que viven en la calle.
	SOS Ciudadanía	Ofrece servicios referentes al mínimo social (salud, educación, etc.) a población en extremo riesgo.		

Entre los programas identificados en las dos ciudades estudiadas se pueden sacar algunas evidencias (Ver TABLA 120⁸⁴⁵):

- la política de educación es la que ofrece una gama más amplia de actividades, incluyendo artes, deportes y literatura como programas de extensión focalizados en los niños en edad escolar;
- la política de la cultura se ve poco dirigida a la integración social de la población desfavorecida, lo que es ya un reflejo de la política cultural del gobierno federal, y la misma se pauta, en especial, en la construcción de bibliotecas en las áreas más populares; la falta de equipamientos públicos compatibles con sus acciones en las áreas periféricas y de población de baja renta dificulta la diseminación de acciones de integración social a través de la cultura;
- la política de deportes es la que está más diseminada como actividad de ocio de la población de baja renta (habiendo ya sido apoyada en los programas de desarrollo de comunidad como el PRODEC), sin embargo, la calidad y el mantenimiento de los equipamientos deportivos siempre han sido precarios en los *conjuntos habitacionais*. Nuevas propuestas de educar a través del deporte han sido desarrolladas en el Programa Favela-Bairro⁸⁴⁶;
- en la política de la salud no se han identificado programas específicos de educación para la salud o otros enfoques volcados hacia la población con menos recursos, prevaleciendo las acciones curativas y las tradicionales campañas de vacunación.

Estas acciones citadas, volcadas hacia la totalidad de la población está complementada por acciones más focalizadas hacia colectivos con mayores problemas de integración a través de la política de asistencia social (Ver TABLA 121⁸⁴⁷) desarrollada por la Secretaría Municipal de Desarrollo Social - SMDS y la Secretaría Municipal de la Familia y del Bienestar Social - FABES, en Río de Janeiro y São Paulo, respectivamente.

Las acciones direccionadas a los niños y jóvenes, además de las ya desarrolladas por las Secretarías Municipales de Educación, enseñan una tendencia a la ampliación y mejora de la atención a este grupo.

845 Las fuentes de la TABLA 120 son: Prefeitura da Cidade de Rio de Janeiro y Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo - PRODAM. Novembro de 1998.

846 El Programa «Favela-Bairro Deporte Comunitario» es desarrollado por la Secretaría Municipal de Vivienda con el apoyo de la ONG Viva-Rio y busca integrar los jóvenes a través de la orientación de profesores de educación física y agentes comunitarios, ministrando clases gratuitas de varios deportes y de danza. El programa se desarrolla en áreas deportivas construidas en los barrios atendidos por el Programa Favela-Bairro. El Proyecto Niño del Futuro, desarrollado por la Secretaría Municipal de Deportes también integra el conjunto de «Proyectos de socialización e integración para mejorar la calidad de vida en Río de Janeiro», vinculado al Programa Favela-Bairro.

847 Las fuentes de la TABLA 121 son: Prefeitura da Cidade de Rio de Janeiro y Companhia de Processamento de Dados do Município de São Paulo - PRODAM. Novembro de 1998.

En Río de Janeiro la política de asistencia social implica también en la construcción de los Centros Municipales de Atención Social (CEMASI) donde se concentran sus servicios prestados directamente a la población a través de los programas sociales allí implantados. La dimensión del CEMASI (pequeño, medio o grande porte) depende del número de programas que el mismo abriga. En el municipio están distribuidos 141 CEMASIs.

En São Paulo, los servicios de la asistencia social son prestados en especial en las 17 Unidades Regionales de Supervisión del Bienestar Social (FABES-SURBES) y en otras instalaciones como los Centros de Convivencia y Centros de la Juventud.

No se ha llegado a identificar estudios que verifiquen los resultados de los programas y acciones implementados en las políticas sociales de los municipios estudiados, analizando sus repercusiones en cuanto a la amplitud de atención a la demanda, efectividad de las acciones, etc.

No obstante, se ha visto en la parte segunda de este estudio que la efectividad de los resultados depende de las **posibilidades de articulación de las diversas políticas sectoriales** en la atención a grupos sociales específicos o a territorios determinados.

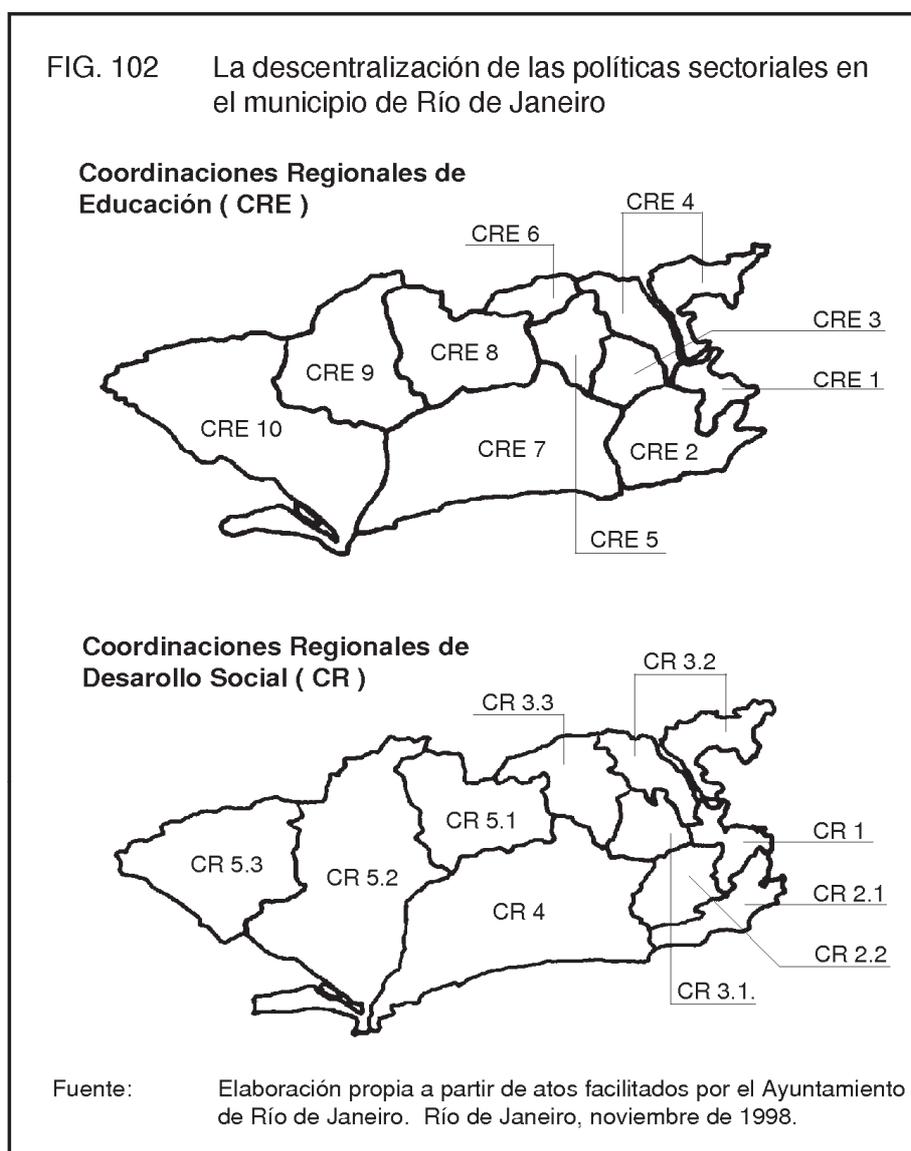
En Río de Janeiro, en primer lugar, el **Planeamiento Estratégico** ha permitido la definición de una amplia gama de acciones que permean a diversas áreas sectoriales con competencias al nivel de cada estrategia establecida.

La elaboración del Plan ha permitido la interacción de estas diversas Secretarías y con otras entidades públicas y privadas. El proceso de intercambio entre los agentes participantes de la elaboración del Plan Estratégico *Rio Sempre Rio*, iniciado en 1993, se hace más intenso durante su elaboración, que culminó con la aprobación del Plan en septiembre de 1995. A pesar de su importancia como coordinador de las distintas fuerzas actuantes en la ciudad, el mismo, por su magnitud, no puede cumplir la función de articular el cotidiano de las acciones de las distintas Secretarías que componen la Administración Municipal.

La búsqueda de esta integración en carácter más permanente se ha dado por la organización de las Secretarías Municipales según Macrofunciones. La **Macrofunción de Políticas Sociales** tiene el objetivo de facilitar una acción articulada de las diferentes secretarías que le componen⁸⁴⁸ a través de proyectos integrados que proporcionan, por un lado, la optimización de los recursos, y por otro, la ampliación y mejora de la calidad de los servicios prestados a la población.

848 Secretaría Municipal de Desarrollo Social - SMDS, Secretaría Municipal de Salud - SMS, Secretaría Municipal de Educación - SME, Secretaría Municipal de Vivienda - SMH, Secretaría Municipal de Cultura - SMC, Secretaría Municipal de Deporte y Ocio - SMEL y Secretaría Municipal del Trabajo - SMTb.

Esta Macrofunción está coordinada por la SMDS y se articula con base en instancias diferenciadas: el **Consejo Superior** está formado por los respectivos Secretarios que se reúnen periódicamente; los **Grupos Temáticos** son formados por 7 técnicos y son responsables de los diagnósticos y proposición de políticas dentro de los temas de primera infancia (0 a 3 años), niños (7 a 14 años), jóvenes, personas mayores, personas que viven en las calles, minusválidos y familia; y los **Comités Locales de Políticas Sociales** corresponden a comités descentralizados de la administración municipal en diez Áreas de Planeamiento (APs) que buscan hacer el seguimiento de las acciones implementadas y facilitar la aprehensión de las demandas al nivel local.



La doble necesidad de **articular las políticas sectoriales e intervenir en espacios delimitados de la ciudad, donde la precariedad y exclusión social se concentran**, hace con que la **descentralización administrativa y**

política sea elemento importante de operacionalización de programas volcados hacia los barrios desfavorecidos. Esto se intensifica principalmente en ciudades del porte de Río de Janeiro y São Paulo donde, para llegar más cerca de los beneficiarios, las políticas sectoriales deben ser manejadas en instancias descentralizadas.

No obstante, lo que ocurre en Río de Janeiro es que la definición de las unidades de las políticas sectoriales fueron descentralizadas independientemente de un proyecto global para la totalidad de las políticas públicas. Por eso, algunas políticas (Ver FIG. 102), como la de asistencia social está descentralizada a través de diez Coordinaciones Regionales de Desarrollo Social (CR) y la de educación también en diez Coordinaciones Regionales de Educación (CRE), no obstante, la delimitación territorial de las mismas no es coincidente, dificultando la articulación de las políticas al nivel territorial⁸⁴⁹.

La creación de los Comités Locales de Políticas Sociales viene, por tanto, compensar esta descoincidencia, pudiendo en el futuro promover la progresiva homogenización de las unidades administrativas con base en esta estructura.

En São Paulo se puede verificar la misma tendencia: el municipio está dividido en once Delegacias Regionales de Enseñanza Municipal (DREM), diez Administraciones Regionales de Salud (ARS) y diecisiete Unidades Regionales de Supervisión del Bienestar Social (FABES-SURBES).

Por tanto, la posibilidad de promover políticas articuladas y territorializadas, focalizadas en los *conjuntos habitacionais* y en los problemas de integración social de su población residente dependen tanto de la **extensión de la red de equipamientos sociales** y de su estructuración con base en una **descentralización y articulación de sus servicios**, como en una **red de programas articulados enfocando los principales problemas sociales en el área**.

Esta acción articulada hasta el momento no ha tenido como objeto los *conjuntos habitacionais* pero se ha hecho posible en mayor medida en los barrios del Programa Favela-Bairro, lo que vuelve a destacar la necesidad de una **voluntad política de extender esta forma de acción a otras áreas de la ciudad**.

Además de la presencia y eficiencia de las políticas sociales, la calidad de vida en los *conjuntos habitacionais* debe ser alcanzada mediante la **garantía de la seguridad pública**.

En estas áreas el problema de la inseguridad se verifica como decurrencia de una cuestión mucho más amplia de violencia urbana que se intensifica en

⁸⁴⁹ Se verifica en la FIG. 102 que solamente cuatro Coordinaciones de las políticas de educación y asistencia social tienen sus límites territoriales coincidentes.

todas las áreas periféricas y áreas deprimidas económicamente en las ciudades y, específicamente, por la diseminación del consumo y venta de las drogas.

Un primer paso para una intervención eficiente sobre el problema de la violencia e inseguridad en los *conjuntos habitacionais* pasa por la realización de estudios que busquen el conocimiento del problema en toda su amplitud, desde sus causas hasta sus manifestaciones al nivel del territorio y las dificultades que conlleva en estas áreas.

En Río de Janeiro, la cuestión de la violencia urbana se intensifica en diversos territorios específicos de la ciudad (y se hace más evidente en las *favelas*) implicando en una falta de atractividad de la misma para nuevas inversiones y actividades y un sentimiento de inseguridad generalizado. El **Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro** en su diagnóstico ha destacado las implicaciones negativas de la violencia sobre la economía municipal y ha definido la realización, entre los proyectos de investigación realizados por la SMTb, de un estudio abarcando a los siguientes temas⁸⁵⁰: magnitud del crimen y de la violencia en Río de Janeiro; los determinantes socioeconómicos de la criminalidad y de la violencia; el impacto del crimen y de la violencia en la economía de la ciudad; y, estrategias de control y prevención del crimen y de la violencia.

En São Paulo, la creación del Núcleo de Estudios sobre la Violencia de la Universidad de São Paulo (USP) busca también conocer el fenómeno de la violencia y criminalidad en la ciudad.

Se ha visto que el problema de la violencia e inseguridad en los *conjuntos habitacionais* de Río de Janeiro y São Paulo está fuertemente relacionada a la diseminación del consumo y tráfico de entorpecentes y por la consecuente formación de pandillas y el control de espacios específicos del *conjunto*.

Por tanto, la recualificación de los espacios públicos, haciéndoles más seguros y con mayor posibilidad de control social debe estar acompañada de **políticas preventivas y represivas del consumo y venta de drogas** desarrolladas por los órganos competentes en la materia.

El Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro propuso en la estrategia «Río Participativo» como objetivo la **seguridad para el ciudadano**, definiendo como básicas las siguientes medidas (Ver CUADRO LVII):

- **recualificar el sistema de seguridad**, promoviendo su reformulación institucional, la mejor capacitación profesional y la integración entre los órganos de seguridad pública;

⁸⁵⁰ URANI, André. *A Política ...* Op. cit., p. 41.

- estructurar y estimular la **participación ciudadana** a través de comisiones mixtas o de participación comunitaria en las acciones de la Policía;
- crear **sistemas descentralizados**, ágiles y de fácil acceso en el área jurídica, para mejor atender a la población;
- **perfeccionar los sistemas que tratan de las acciones prioritarias** en las áreas de entorpecentes, secuestros y desarmamiento.

Las dificultades en implementar estas medidas se hacen sentir en especial por la **necesidad de acciones que abarquen a la vez competencias del nivel federal, estadual y municipal**, lo que ha dificultado su implementación hasta el momento. No obstante, la presencia de esta directriz en el Plan Estratégico, relacionada a otras políticas representa un avance significativo en la comprensión amplia de los problemas urbanos y en la búsqueda de acciones coordinadas y multidisciplinarias para la solución de esos problemas.

Muchas veces también, el **acercamiento y agilización de la Justicia** a través de Juzgados Especiales de Pequeños Delitos y Juzgados Informales de Conciliación⁸⁵¹, como los existentes en la ciudad de São Paulo, pueden ser medios más ágiles que la Justicia formal para resolver causas más simples y disminuir la impunidad, con repercusiones positivas sobre la seguridad ciudadana.

La violencia e inseguridad también debe ser combatida en sus causas, con la intensificación de políticas visando a la reintegración de los excluidos. Un ejemplo de acción en este sentido es la creación de la *Fazenda Modelo*, una entidad que abriga población socialmente excluida y que busca su integración a través de asistencia médica y psicológica, cursos de profesionalización, apoyo y terapias para dependientes químicos, por actividades en sus talleres de marcenaría, cerrajería, panadería y huertos. Esta entidad, además, promueve un programa de reinserción a través del trabajo de limpieza de áreas públicas (*Faxina Modelo*), permitiendo que 122 personas accedan a un sueldo para la realización de este trabajo.

El Consejo Municipal de Entorpecentes (COMEN) también busca asesorar a la Alcaldía en la definición de una política de prevención del consumo de drogas y de recuperación de los dependientes y acompaña las instituciones públicas municipales responsables de prestar la asistencia médica y psicológica para su efectiva recuperación.

Un tercero elemento indispensable para la integración social es la **garantía de la participación y ciudadanía** para los residentes de los *conjuntos habitacionais* que debe traducirse en el cotidiano de sus relaciones con la ciudad y, en especial, en las transformaciones en curso en su barrio.

851 *Juizados Especiais de Pequenas Causas - JEPC y Juizados Informais de Conciliação - JIC.*

En Brasil, la participación popular ha presentado matices diferenciados según el contexto político vigente.

En los años 50, hasta el golpe militar (1964), la participación de la población se daba con base en una visión social local, desconectada de los procesos decisorios de la sociedad en su globalidad, y basado en el asociacionismo en busca de programas de mejora de vida inmediatistas. Las **Sociedades de los Amigos de Barrio (SABs)** asumían, en este período el papel de agentes de presión popular en la medida que ofrecían apoyo electoral en cambio de mejoras urbanas, habiendo se constituido en focos de la participación popular en este período y creando espacios de reivindicación para la población de la periferia.

Con la instauración del régimen militar la participación pasó a ser instrumento de legitimación, sin cuestionamientos, de la política definida por el gobierno, a ser alcanzada mediante modelos propuestos por el mismo Estado. La Constitución de 1967, elaborada dentro del contexto dictatorial, se constituía en instrumento de contención de las formas de participación, manifestación y representación de amplios sectores de la sociedad civil en la gestión del Estado. Han sido suprimidas todas las libertades democráticas de expresión y de comunicación y se han desarticulado sus organizaciones representativas.

En este contexto las Comunidades Eclesiásticas de Base (CEBs) y otros agentes vinculados a la Iglesia Católica pasaron a desarrollar un trabajo que se constituía en prácticamente la única alternativa de participación de las clases populares al nivel de los problemas de barrio.

La presión social causada por la creciente precariedad de la vida en las ciudades ha intensificado, en la mitad de la década de los 70, la multiplicación de **Movimientos Sociales Urbanos (MSU)** mediante la articulación de moradores de los barrios periféricos a través de sus asociaciones en la lucha por agua, saneamiento, transporte y otras demandas colectivas de sus barrios. Estos movimientos combativos y autónomos fueron contrapuestos por el gobierno mediante represión y el apoyo al resurgimiento de las SABs como instrumentos de cooptación y de mediación entre la población y gobierno⁸⁵².

Estos Movimientos Sociales Urbanos, estudiados por varios autores, enseñaron que, en el contexto brasileño, en gran medida, la fuerza movilizadora de la población se disipa a partir de la respuesta del gobierno a la reivindicación colectiva⁸⁵³. Además, GOHN⁸⁵⁴ destaca que la dificultad de los MSU de crear efectos políticos más globales solo puede ser resuelta al nivel de una articulación más amplia de todos los movimientos sociales.

852 VILLASCHI. *Participação Popular: Marco teórico e análise da sua aplicação na gestão urbana*. Dissertação de Mestrado. Brasília, UnB, maio de 1985.

853 A este respecto ver SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ZAHAR Editores, 1981.

854 GONH, Maria da Glória Marcondes. "A questão dos Movimentos Sociais Urbanos." *Cadernos do CERU*, Nº 13, setembro de 1980.

WANDERLEY⁸⁵⁵ destaca, además, que progresivamente todos estos movimientos van ganando conciencia de que la lucha no puede restringirse a las industrias, sindicatos, a los barrios, sino que las transformaciones estructurales solo pueden ser alcanzadas en el plan político, mediante alianzas con otros sectores de la sociedad y la conquista de la participación en todos los niveles.

A pesar de las dificultades citadas en la consolidación de los movimientos populares urbanos, cabe destacar la importancia de los esfuerzos de articulación de las asociaciones locales llevados a cabo en dos momentos específicos: en los años 60, la Federación de las Asociaciones de *Favelas* del *Estado* de Guanabara - FAFEG ha realizado un importante labor de lucha contra la política de erradicación de *favelas* vigente en el momento⁸⁵⁶; en los años 80, las Federaciones de las Asociaciones de mutuarios del BNH (Federación de las Asociaciones de Moradores del *Estado* de Rio de Janeiro - FAMERJ y la Federación de las Asociaciones de Moradores del *Estado* de São Paulo - FAMESP) han jugado un importante papel de reivindicación y negociación con el BNH en la solución del problema de la insolvencia, en especial, en la renegociación de deudas decurrentes de los reajustes abusivos en las prestaciones mensuales.

Algunas propuestas de mecanismos de participación comunitaria efectiva al nivel municipal fueron llevadas a cabo aún en el período militar, en la segunda mitad de los años 70, como en las experiencias de Lages (*Estado* de Rio Grande do Sul) y de Boa Esperança (*Estado* de Espírito Santo), instituyendo, respectivamente, formas de consulta popular y un Consejo Municipal de Desarrollo⁸⁵⁷.

La apertura política y democratización del país ha dado la posibilidad a los movimientos sociales de extender su participación directa en el proceso de elaboración de la Carta Magna a través de Plenarias de Participación Popular para la elaboración de enmiendas populares a la Asamblea Nacional Constituyente. Dos temas de amplia repercusión en la consolidación de la participación popular han sido objeto de proposiciones, como la redefinición de la relación Estado-Sociedad, ampliando el control social sobre el poder público y participando en la gestión de las ciudades, y la ampliación de la ciudadanía con la extensión de los derechos de los ciudadanos.

Este movimiento, denominado **Movimiento Nacional para la Reforma Urbana (MNRU)** buscaba, por tanto, la gestión democrática de la ciudad a través de la ampliación del derecho de ciudadanía mediante la institucionalización de la participación directa de la sociedad en los procesos de gestión como forma

855 WANDERLEY, Luiz Eduardo. "Movimentos sociais populares: Aspectos econômicos, sociais e políticos." *Civilização Brasileira*, Nº 25, 1980.

856 Su acción fue desarticulada en 1968 por la fuerte represión política y volvió a intensificarse a partir de 1972.

857 SCHMITZ, Laudir Francisco. O Orçamento Participativo no Distrito Federal. Dissertação de Mestrado. Brasília, UnB, 1997.

complementar a la democracia representativa, creando mecanismos jurídicos e institucionales que garanticen la participación social en la proposición de leyes y en los procesos de elaboración e implantación de políticas urbanas, dando énfasis en la representación de las entidades comunitarias⁸⁵⁸.

La Constitución de 1988 ha asentado las bases de las formas de participación a través de:

- una serie de principios del orden democrático que garantizan un **amplio derecho de asociación** como forma de propiciar la requerida participación directa de la sociedad en los asuntos de interés público (Art. 5);
- principios que visan a la participación de la sociedad civil en la planificación municipal, asegurando que los municipios se rijan por leyes orgánicas que atiendan a los preceptos establecidos en las Constituciones Federal y de su respectivo *Estado*, entre ellos, los preceptos de la **cooperación de las asociaciones representativas en la planificación municipal** y de la **iniciativa popular de proyectos de ley de interés específico del municipio, ciudad o barrio**, a través de la manifestación de por lo menos el 5% del electorado (Capítulo IV);
- presentación de **proyecto de ley de iniciativa popular** a la Cámara de los Diputados, del Congreso Nacional, suscrito por un mínimo de 1% del electorado nacional, distribuidos por un mínimo de cinco Estados, con un mínimo de 0,3% de los electores de cada uno (Art. 61, §2).

El período post Constituyente fue marcado por la creación de *fóruns* de participación popular en la elaboración de las Constituciones *Estaduais* y en las Leyes Orgánicas Municipales⁸⁵⁹ que buscaron establecer también mecanismos de participación y control social en estos dos ámbitos.

Al nivel municipal, las leyes orgánicas han sido las responsables de la institucionalización de los **Consejos Municipales** como principal mecanismo de democratización de la gestión pública municipal⁸⁶⁰. Estos consejos creados atienden a variadas funciones, como se puede observar en la TABLA 122⁸⁶¹, prevaleciendo, no obstante, temas como salud, educación y medio ambiente o las políticas focalizadas en niños y jóvenes. Una forma alternativa de seguimiento popular de las políticas sectoriales es la creación de las Cámaras Sectoriales para los servicios públicos, instituidas en dos municipios.

858 RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.) *Relatório do Projeto. Questão...* Op. cit.

859 VERÁS, Maura Pardini Bicudo; POMPEO, Aida; COELHO, José Álvaro Teixeira & NERI JR., José Marinho. "Desejada ou temida a participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano." *São Paulo em Perspectiva*, Vol. 8, Nº 3, julho / setembro de 1994, pp. 114-126.

860 De los 50 mayores municipios brasileños estudiados en cuanto a la cuestión de la participación popular, solamente tres de ellos no han definido en su ley orgánica la creación de los consejos (Cf. RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.) *Relatório do Projeto. Questão...* Op. cit., p. 61).

861 En esta TABLA se presentan los consejos más directamente relacionados al tema urbano o los que aparecen en más de cinco casos estudiados.

TABLA 122 Número de Consejos Municipales creados por las leyes orgánicas en los 50 mayores municipios brasileños según sus principales temáticas.

CONSEJOS	NÚMERO
Salud	45
Educación	40
Medio Ambiente	35
Niños y adolescentes	28
Cultura	22
Transportes	22
Política Urbana	20
Mujer	14
Deporte	12
Desarrollo agrícola	11
Defensa del consumidor	11
Escuelas	9
Personas mayores	7
Desarrollo económico	7
Municipal / Superior	7
Vivienda	6
Derechos humanos	6
Minusválidos	5
Saneamiento	2

Fuente: Id. *ibid.*, p. 63.

Sin embargo, la existencia de estos dispositivos legales que prevén la creación de consejos, tanto en las leyes orgánicas como en las leyes que aprueban los Planes Directores, no siempre han sido seguidos por la institución y funcionamiento del Consejo junto a la administración municipal, presentando como resultado que, de los consejos previstos solamente una media del 42% de ellos hayan sido realmente instituidos⁸⁶².

862 RIBEIRO, Luiz César de Queiroz (coord.) Relatório do Projeto. Questão... Op. cit., p. 69.

CUADRO LX

El Presupuesto Participativo en Porto Alegre.

Considerado un instrumento que permite el diálogo del poder municipal con la sociedad con el intuito de atender a las necesidades de la población local, el Presupuesto Participativo - OP (1) se presenta también como un instrumento que permite la reversión de las prioridades del gasto público y la transparencia administrativa.

Esta experiencia ha sido llevada a cabo en una serie de ciudades brasileñas, entre ellas Santo André (SP), Belo Horizonte (MG), Betim (SP), Natal (RN) y Brasília (DF), no obstante, la experiencia de Porto Alegre (RS) se presenta significativa por su consolidación en el tiempo, desde su implantación en 1989 hasta hoy día.

El proceso de elaboración del OP en su globalidad se constituye de las siguientes fases:

- a) fase interna - en la cual el Alcalde, secretarios y equipo del gobierno definen la propuesta preliminar de presupuesto y el porcentual del gasto a ser discutido en el OP;
- b) fase pública - donde el presupuesto preliminar es discutido con la

- población;
- c) fase de ajuste - equipo del gobierno ajusta el presupuesto y elabora el proyecto de ley que es enviado al Pleno Municipal;
- d) fase legislativa - de aprobación del proyecto de ley en el Pleno Municipal;
- e) fase de prestación de cuentas - exposición de los gastos a la población.

Basado en este esquema general de la globalidad del proceso, la fase pública es la que implica más directamente en la participación de la población, la cual se analizará según la propuesta llevada a cabo en Porto Alegre.

La ciudad ha sido dividida en 16 regiones, definidas a partir de discusiones con las organizaciones populares, que se constituyen como marco territorial para la discusión de las demandas. El proceso se inicia con la discusión de demandas y necesidades al nivel de las asociaciones y entidades comunitarias, estableciendo su nivel de prioridad de las mismas, las cuales, después de aprobadas al nivel de cada entidad son presentadas y discutidas en las reuniones realizadas al nivel de las regiones - asambleas regionales, en las cuales la participación está abierta a todos los

residentes, estableciendo también nuevas prioridades a este nivel.

En cada región son realizadas asambleas anuales donde el Alcalde presta cuentas de las acciones del año anterior y presenta la propuesta para el ejercicio siguiente. Al nivel de cada región son elegidos también sus representantes para dos instancias de ámbito municipal:

- el Consejo del Presupuesto Participativo, formado por 2 consejeros (2 titulares y 2 suplentes) elegidos por cada región que actúan en la negociación de las prioridades de las distintas regiones y para la distribución de recursos entre ellas, con la finalidad de consolidar y aprobar el presupuesto global municipal y, posteriormente, de fiscalizar el cumplimiento del plan de inversiones (el mandato de los consejeros es anual);
- el *Fórum* del Presupuesto Participativo está formado por representantes de cada región (delegados) definidos según el nivel de participación popular y tiene el objetivo de apoyar los consejeros en la divulgación de los asuntos tratados en el Consejo y ampliar la participación directa de la comunidad en el proceso, en especial en el seguimiento y fiscalización de las obras y servicios definidos en el presupuesto.

El Presupuesto Participativo presenta, por tanto, la unión entre instrumentos de participación directa de la población - partir de las asambleas regionales y del *Fórum* del Presupuesto Participativo - y de formas de representación - como el Consejo del Presupuesto Participativo.

Los recursos del Ayuntamiento alocados para inversiones y que son distribuidos a través del Presupuesto Participativo corresponden a un porcentual que varía del 15 al 25% del ingreso total del municipio, y representan recursos de más de 700 millones de dólares (2). La definición de criterios para pautar la distribución de los recursos entre las regiones es también elemento fundamental para garantizar la racionalización del proceso, definiendo para tal un conjunto de indicadores que llevan en cuenta las carencias de servicio o infraestructura, la concentración de población desfavorecida, la población total de la región y el nivel de prioridad de cada propuesta para la región.

Además, la evolución y consolidación del Presupuesto Participativo en el municipio ha sido acompañada por una política de cualificación de los servicios públicos y de los agentes municipales

encargados de la conducción del proceso de parte de la administración municipal. En 1990 fue creado un Gabinete de Planificación, vinculado directamente al Alcalde, para procesar las demandas de la comunidad y transformarlas en presupuesto y plan de gobierno, y una Coordinación de Relaciones con la Comunidad.

Los resultados que se presentan con la evolución del proceso participativo son los siguientes:

- atención a las demandas de las capas más pobres a través de la participación de población de baja renta, verificándose que en 1993, el 67,49% de los participantes en el proceso tenían renta hasta 3 salarios mínimos y el 35,74% hasta 1 salario mínimo (3);

- ampliación de la participación popular con el transcurrir de los años (han participado de las reuniones y plenarias cerca de 1.000 personas en 1989, 500 en 1990, 3.100 en 1991, 6.168 en 1992, más de 10.000 en 1993, más de 11.000 en 1994 y más de 14.000 en 1995), verificándose que la participación se amplió sucesivamente en la medida en que el municipio aumentó los recursos disponibles para el proceso, hecho decurrente de la consolidación de las transferencias tributarias a favor

de los municipios establecida en la Constitución de 1988;

- concentración de recursos en las áreas de saneamiento, regularización inmobiliaria y urbanística y pavimentación (que llegaron a una media de cerca de 77% del total de los recursos invertidos en el periodo 1994/1996), beneficiando en especial a los barrios más periféricos y desfavorecidos de la ciudad. Otras inversiones que corresponden a acciones de beneficio común de la totalidad de la ciudad, como educación, salud y asistencia no llegan al 10% de los recursos empleados por el OP (4).

La constatación de una focalización de las demandas en los problemas locales apuntó la necesidad de buscar mecanismos que ampliasen la discusión para temas que dicen respecto a la globalidad de la ciudad. Para tanto, en 1994, fueron creadas cinco plenarias temáticas que incorporan personas de todas las regiones tratando de los siguientes asuntos: 1) organización de la ciudad y desarrollo urbano (abarcando a temas como medio ambiente, saneamiento, urbanismo y vivienda) ; 2) educación, cultura y ocio; 3) salud y asistencia social; 4) transporte y circulación; y, 5) desarrollo económico y tributación. Cada una de estas estructuras

temáticas eligen dos consejeros para participar en el Consejo del Presupuesto Participativo, garantizando que los temas de mayor amplitud sean contemplado en el programa anual.

El Presupuesto Participativo implementado por el Ayuntamiento de Porto Alegre fue elegido por las Naciones Unidas como una de las cuarenta mejores prácticas del mundo presentadas en el Hábitat II (Estambul) y es apuntado como un instrumento de cambio profundo en la cultura política de la ciudad, suprimiendo las tradicionales prácticas del clientelismo y fisiologismo, revalorizando la participación de la ciudadanía y transformando hombres y mujeres comunes en protagonistas de su propio destino (5).

Notas:

- (1) Denominado «Orçamento Participativo» en portugués.
- (2) Cf. UTZIG, José Eduardo & GUIMARAENS, Rafael. Democracia e... Op. cit.
- (3) Cf. FEDOZZI, Luciano. "Poder local..." Op. cit., p. 26.
- (4) GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Política municipal... Op. cit.
- (5) Cf. UTZIG, José Eduardo & GUIMARAENS, Rafael. Democracia e... Op. cit.

Fuentes:

FEDOZZI, Luciano. "Poder local e governabilidade: O caso de Porto Alegre." *Proposta*, Ano 22, Nº 62, setembro de 1994, pp. 23-29.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Política municipal, participação popular e legitimação: Uma análise do papel político do orçamento participativo em Porto Alegre. In: ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, pp. 1709-1720.

MOURA, Suzana. Governo local e participação popular. Ideário e prática. 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. 279-288.

SOARES, Kelly Cristina Costa. Gestão local: A experiência de participação popular. In: ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, pp. 1782-1800.

UTZIG, José Eduardo & GUIMARAENS, Rafael. Democracia e participação popular na esfera pública: A experiência de Porto Alegre. In: BONDUKI, Nabil (org.). HABITAT: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Estudio Nobel, 1996, pp. 51-57.

Una nueva posibilidad de participación popular se consolida a través de la **participación en la discusión del presupuesto municipal**, influenciando en la definición de las prioridades y en los rumbos de las políticas públicas locales. Esta propuesta se ha consolidado en Porto Alegre⁸⁶³ a través del **Presupuesto Participativo (OP)**⁸⁶⁴, experiencia que se extiende hace tres gestiones administrativas (Ver CUADRO LX) y que se ha diseminado a varios municipios brasileños.

La importancia de la experiencia del OP es la posibilidad de articular la participación de la población a dos niveles: la **participación directa** a través de las asambleas regionales (la ciudad ha sido dividida en 16 regiones) y a escalas más reducidas dentro de las regiones, que permiten a la población decidir sobre **prioridades de inversiones a ser realizadas en problemas que afectan a su cotidiano**, a la vez que, su **participación mediante la elección de representantes** (consejeros y delegados) que van a actuar en las instancias de discusión municipal (Consejo y *Forum* del Presupuesto Participativo), **permite que los intereses de las diferentes regiones de la ciudad sean discutidos de forma a alcanzar un consenso de prioridades para toda la ciudad**.

La articulación de estos dos niveles de participación hace con que la acción de los representantes derive hacia una mejor comprensión de los problemas de la ciudad y de la necesidad de compartir los beneficios con otras áreas más desfavorecidas. Es lo que ABERS⁸⁶⁵ cualifica como «solidaridad negociada», donde los barrios más pobres, con situaciones de carencias más graves, consiguen la atención a sus prioridades al nivel regional a pesar de su mayor dificultad de movilización y de participación. Es este proceso que hace con que los líderes de barrio pasen a una comprensión más amplia de los problemas comunes y se transformen en líderes regionales. Además, este proceso también ha permitido un cambio de un activismo de contestación o clientelista hacia un activismo positivo y propositivo.

El Presupuesto Participativo se ha hecho capaz, por tanto, **de permitir niveles de participación diferenciados, a ser ejercidos según la voluntad, disponibilidad y capacidad personal de la población**, garantizando su representatividad en las instancias definidoras de las políticas y acciones.

Algunos aspectos desfavorables son apuntados por estudiosos de la materia en cuanto a la efectividad del OP respecto a algunos aspectos:

- la **focalización de los recursos** en los barrios más desfavorecidos y en determinados temas, como saneamiento, pavimentación y regularización inmobiliaria y urbanística, con repercusiones más

863 Capital del *Estado* de Rio Grande do Sul.

864 Orçamento Participativo.

865 ABERS, Rebecca. Inventando a democracia: Distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre - RGS. In: ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, pp. 1735-1759.

localizadas, no ha permitido la definición de políticas y acciones consideradas más estratégicas al nivel de la globalidad de la ciudad. Propuestas para minimizar estas disfunciones se han llevado a cabo a través de la definición, en 1994, de las Cámaras Temáticas vinculadas al OP y por la creación de un proceso de planeamiento estratégico, iniciado en 1993, bajo la denominación de «Ciudad Constituyente», que busca la construcción de un proyecto de largo plazo - «proyecto de futuro» y «globalizante» - y la ampliación de los agentes a ser movilizados hacia sectores que no han sido motivados por el Presupuesto Participativo - como los empresarios y sectores medios de la sociedad⁸⁶⁶;

- la consolidación del OP ha conllevado a que el mismo se haya transformado en la única forma legitimada de reivindicación de la sociedad civil junto al gobierno municipal, haciendo con que los consejos sectoriales formalmente instituidos por la ley orgánica perdieron en parte su poder de intervenir en las políticas públicas;
- la disminución del espacio político ocupado por el Pleno Municipal, elegidos mediante elecciones formales, con el vaciamiento de su función representativa frente al aumento de la presión social ejercida a través del Presupuesto Participativo y de sus representantes.

El Presupuesto Participativo representa una experiencia importante de democracia participativa en el país en un contexto donde se buscan nuevas formas de participación no clientelistas. El OP, en este contexto, no es un sistema perfecto y acabado, sin embargo, representa una conquista efectiva de ciudadanía de las camadas más populares.

Cabe destacar, también, que los resultados de **las distintas formas de participación deben buscar maneras de consolidarse como práctica formalizada**, mediante base legal, visto que muchas de las prácticas de participación ya implantadas frecuentemente tienen su vigencia limitada en el tiempo, una vez que los cambios políticos en las administraciones municipales suelen conllevar a la promoción de nuevas prácticas más conformes con la visión del nuevo Alcalde. Por otro lado, su **evolución en el tiempo es elemento indispensable para consolidar, diseminar y profundizar las prácticas participativas**. Para tanto, **la presión social debe ser la base para garantizar la continuidad del proceso** cuando los resultados de conquista de ciudadanía ya se hacen efectivos.

En las ciudades de São Paulo y Río de Janeiro, el periodo post Constituyente, fue marcado por la búsqueda de medidas para ampliar la participación popular.

En Río de Janeiro, el Plan Estratégico ha definido como objetivos de la estrategia «Río Participativo» alcanzar una administración más eficaz y

⁸⁶⁶ Cf. MOURA, Suzana. *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e a construção de redes públicas na gestão local*. In: ANPUR. Anais do 7º Encontro Nacional da ANPUR. Recife, 26 a 30 de maio de 1997. UFPE, 1997, pp. 1760-1781.

eficiente a través de la descentralización administrativa, de la creación de sistemas de participación y de información sobre la ciudad, y desarrollar la ciudadanía a través de la creación de sistemas básicos de ciudadanía⁸⁶⁷.

El último informe oficial de seguimiento de la implantación del Plan Estratégico, de octubre de 1996⁸⁶⁸, ya apuntaba la dificultad de implementar esta estrategia, cuando del total de 25 proyectos definidos por la estrategia, solamente 11 estaban ya en ejecución y que el grado de ejecución de los mismos todavía era bajo (68,1%)⁸⁶⁹. Entre los aspectos que avanzaron de esta estrategia en relación a la ciudadanía han estado el aumento del partenariado con la Universidad en actividades que envuelven comunidades carentes y la creación de 10 Centros Comunitarios de Defensa de la Ciudadanía distribuidos en el municipio. La creación de canales de comunicación entre gobierno y población fue buscada a través de la implantación del Programa de Atención al Ciudadano, junto a las subalcaldías y regiones administrativas, facilitando informaciones sobre el funcionamiento del Ayuntamiento.

Canales específicos de participación directa de la población en la definición e implantación de las políticas públicas no han sido identificados. Algunos programas, como el Favela-Bairro, buscan la participación de la población en la definición de las intervenciones en cada barrio mediante consulta y articulación de las asociaciones locales, no formalizando canales específicos de participación.

En São Paulo, la Ley Orgánica municipal, aprobada en 1990, ha propuesto la creación de los Consejos de Representantes en cada área administrativa del municipio. En aquel momento una serie de experiencias de participación popular estaban en marcha con base en la proposición y aprobación de Consejos Sectoriales vinculados a las distintas secretarías municipales, mecanismos de participación vinculados a proyectos y programas de interés de la población de baja renta (como el programa de urbanización y regularización de favelas, programas de intervención en *cortiços*, etc.), *forums* regionales, consejos de gestión de equipamientos públicos, etc.⁸⁷⁰. Un proyecto de ley fue propuesto en 1992 para la formalización de canales de participación popular, que proponía una serie de instrumentos ⁸⁷¹ basados en estas experiencias. Este proyecto de ley no ha sido aprobado y nuevas propuestas no han sido elaboradas en las gestiones siguientes⁸⁷².

867 Mayores detalles sobre las acciones y proyectos propuestos se encuentran en el CUADRO LVIII.

868 RELATÓRIO da Cidade 2. Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, outubro de 1996.

869 Cabe subrayar que en esta estratégia, juntamente con los objetivos apuntados, han sido previstas acciones promoviendo la seguridad ciudadana, a las cuales corresponde gran parte de los proyectos de esta estrategia que todavía no han empezado su ejecución.

870 Ver PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Experiências de participação popular. Programa Integrado de Educação e Participação Popular - Março 1992. s.n.t.

871 Estos instrumentos son audiencias públicas, plebicitos, consejos sectoriales, consejos de gestión de equipamientos, *Forum* de la Ciudad y Puestos de Información y Colecta de Sugerencias.

872 No se han podido identificar estudios específicos sobre el tema de la participación popular, en São Paulo, en el período 1993-1998.

A pesar de la inexistencia de canales efectivos y formales de participación directa de la población en la elaboración y proposición de las políticas públicas en las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo, se han creado en las dos ciudades Consejos Municipales para la discusión de políticas sectoriales y políticas focalizadas en determinados grupos sociales que permiten, en grados diferenciados, la participación de asociaciones y entidades representativas de los intereses populares (Ver TABLA 123).

Se puede concluir que, en las dos ciudades estudiadas, las formas de participación de la población en las políticas públicas ocurre de forma difusa, más relacionada a las políticas sectoriales, y , en especial en las áreas de educación, salud y asistencia social.

TABLA 123 Consejos Municipales en funcionamiento en los Municipios de Río de Janeiro y São Paulo(1998).

RIO DE JANEIRO	SÃO PAULO
<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Municipal de Salud • Consejo Municipal de Educación • Consejo Municipal de Alimentación Escolar • Consejo Municipal de Asistencia Social • Consejo Municipal de Entorpecentes • Consejo Municipal de Defensa de los Derechos de la Persona Portadora de Deficiencia • Consejo Municipal de Defensa de los Derechos de los Negros • Consejo de Contribuyentes del Municipio de Río de Janeiro 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Municipal de Salud • Consejo Municipal de Educación • Consejo Municipal de Preservación del Patrimonio Histórico, Cultural y Ambiental de la Ciudad de São Paulo • Consejo Municipal del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenido • Consejo Municipal de Ayuda y Subvenciones • Consejo Municipal del Niño y Adolescente • Gran Consejo Municipal de las Personas Mayores • Consejo Municipal de la Persona Portadora de Minusvalía

Fuentes: Prefeitura Municipal de São Paulo y Prefeitura Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, 1998.

No cabe en el ámbito de este trabajo proponer el modelo de administración y de participación en estas dos ciudades, sin embargo, **cabe destacar que su amplitud territorial y el grado de desigualdades que las diversas partes que componen este territorio apuntan para la necesidad de la descentralización de las políticas públicas hacia territorios más restrictos con el objetivo de mejor adecuarlas a las necesidades locales y de facilitar la creación de canales de participación más cercanos a los problemas y a la capacidad de movilización de la población**, además de la existencia de los canales ya tradicionales al nivel de la globalidad de la ciudad.

La necesidad de la creación de canales de participación también al nivel local, del barrio, se justifica por el acercamiento que se busca llegar de las

necesidades reales de la población y del área para la realización de intervenciones efectivas.

Muchos de los movimientos sociales urbanos han surgido como reivindicación al acceso a la vivienda y a la mejora de las condiciones de vida de su barrio. Movimientos de esta naturaleza han ocurrido en las dos ciudades en especial vinculadas a las áreas informales, como las *favelas* y *loteamentos* irregulares. Algunas prácticas de la administración han evolucionado hacia la búsqueda de la participación de la población de las áreas a intervenir, que ocurre más en el plan de la información y de la consulta de demandas y prioridades, predominando el saber técnico de la administración sobre las posibilidades de participación efectiva de la población. En este plan la participación se hace más reivindicativa que propositiva.

En los *conjuntos habitacionais* de Río de Janeiro y São Paulo las intervenciones puntuales hechas hasta el momento han sido casi que exclusivamente técnicas y paliativas, volcadas hacia la implantación de la infraestructura o el simple mantenimiento mediante la pintura externa de los bloques de viviendas, a las cuales la interferencia de la población se hace mínima y muchas veces sin posibilidades efectivas de influenciar sus resultados.

Las propuestas de integración física, funcional y social de los *conjuntos habitacionais* presentadas en este estudio se constituyen en elemento generador de profundas transformaciones en el área. La participación de los residentes en la transformación de su hábitat se constituye en elemento fundamental para **garantizar el acercamiento de las propuestas a las necesidades locales**, a la vez que es elemento propulsor de una **mayor cohesión social en el barrio**, de una **mayor responsabilidad de los residentes en cuanto a los resultados alcanzados** y de un **ejercicio hacia la consolidación de una postura ciudadana**.

Para tanto se hace imprescindible garantizar que dos aspectos sean puestos en marcha:

- crear una **instancia de concertación, gestión y participación en el barrio** para la puesta en marcha de la política de intervención local;
- favorecer una **participación activa apoyada sobre proyectos concretos**, que influyan en el cotidiano de los residentes y sobre iniciativas locales de los habitantes.

La práctica de reuniones de consulta pública, muy difundida, no se hace suficiente para movilizar la población en la participación en especial por su carácter puntual.

Experiencias como la de la intervención sobre el *conjunto habitacional* Ruben Berta en Porto Alegre (Ver CUADRO XLVIII) ha alcanzado resultados positivos con la elección de 320 representantes de toda la comunidad que, juntamente

con las asociaciones y entidades actuantes en el área, han participado en el diagnóstico del área y en el análisis de las propuestas de la administración para definir suplan urbanístico. A pesar de la proposición básica haber sido elaborada por la administración, los cambios en el uso y ocupación del suelo han sido negociados con la población local.

El formato institucional de esta **instancia de concertación, gestión y participación** debe ser buscado en conformidad con la realidad local, no obstante la misma debe ser elemento agregador de las distintas asociaciones y, por tanto, tener un rango superior a ellas. Además, este canal de participación popular debe articularse con las distintas secretarías sectoriales, permitiendo la integración de las propuestas para la integración física, funcional y social del *conjunto habitacional*. La constitución de consejos populares es el formato más utilizado por diversas experiencias de todo el Brasil.

La creación de la **instancia de concertación y participación en el barrio** debe permitir la consolidación de mecanismos de **gestión de proyectos que influyan en el cotidiano de los residentes** para hacer con que las acciones traigan resultados más visibles a los ojos de la población local. Estos proyectos propuestos y gestionados por los residentes pueden ser en áreas como la promoción de empleo y renta, las actividades culturales, etc.

Una condición que se hace necesaria para garantizar la capacidad de la comunidad de proponer y gestionar sus proyectos propios es la oferta de **cualificación de los líderes comunitarios** y otras personas interesadas.

En Río de Janeiro, la Secretaría Municipal del Trabajo ofrece un **Programa de Cualificación de Líderes Comunitarios**, vinculado al Programa Favela-Bairro visando a la formación de líderes en la formulación de proyectos sociales y en la conducción de las asociaciones comunitarias (Ver TABLA 117).

Otro ejemplo significativo ha sido la creación de un Curso de Planeamiento Urbano e Investigación Popular por la ONG Cearah Periferia, en Fortaleza⁸⁷³, dirigido a los líderes comunitarios, participantes de asociaciones comunitarias, sociedades comunitarias de vivienda, grupos culturales y otras formas asociativas.

873 Fortaleza es la capital del Estado de Ceará. A pesar de esta ciudad no constar como referencia de este estudio, se presenta esta experiencia por sua excepcionalidad como estrategia de cualificación de la población para la participación activa y efectiva. El conjunto de acciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Fortaleza fueron presentadas en la 2ª Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II, y ha sido elegida como una de las 12 mejores prácticas («best practices») en nivel internacional. Para mayores informaciones ver Parte VII - Parceria e participação em programas de gestão urbana e habitação: A experiência premiada de Fortaleza. In: BONDUKI, Nabil (org.). HABITAT: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Estudio Nobel, 1996, pp. 254-259.

Sus objetivos son: capacitar los líderes comunitarios para prácticas de autogestión a través del conocimiento de la realidad y el desarrollo de herramientas técnicas y de participación para la formulación de planes y proyectos populares; mejorar la capacidad propositiva y de negociación de las organizaciones populares con el poder público, principalmente en relación a las cuestiones urbanas; y, fortalecer los canales de articulación con el poder público visando a la transformación de la ciudad⁸⁷⁴. Este curso, abierto a los líderes comunitarios de toda la ciudad, además de espacio de capacitación y formación, se constituye en importante espacio de intercambio de experiencias entre los barrios de la ciudad y de construcción de una ciudadanía activa y propositiva⁸⁷⁵.

Las propuestas ya formuladas para favorecer e incentivar la participación popular en las intervenciones propuestas en su barrio como instrumento de consolidación de la ciudadanía (que son: 1) favorecer a la vida asociativa a través de la implantación de locales de información y acogida, de reuniones, de asambleas y de convivencia; 2) crear una instancia de concertación, gestión y participación en el barrio; y 3) favorecer la capacitación de los líderes municipales para mejorar su acción propositiva con relación al barrio) no se hacen suficientes si la motivación del conjunto o parte significativa de los residentes no se hace efectiva.

Ya se ha comentado, en la parte segunda de este estudio, la relación estrecha entre las intervenciones de integración sociocultural, integración económica y participación: **no hay ciudadanía sin participación y no hay participación sin unas condiciones mínimas de integración sociocultural y económica que le den soporte.**

En esta perspectiva, DEMO⁸⁷⁶ destaca que **el gobierno tiene un papel importante en la facilitación de los instrumentos básicos que hacen viable la participación** a través de su responsabilidad sobre los siguientes componentes del horizonte participativo:

- a) **políticas de educación** y de universalización de la enseñanza básica como instrumentación inicial del ejercicio de la ciudadanía y medio para alcanzar a la conciencia crítica;
- b) **políticas culturales**, en especial aquellas volcadas hacia el trato de las identidades culturales, que pueden constituirse como condición

874 CAVALCANTI, Débora. Curso de planejamento urbano e pesquisa popular. In: BONDUKI, Nabil (org.). HABITAT: As práticas bem sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo, Estudio Nobel, 1996, pp. 254-259.

875 En curso, además de una formación básica de conocimientos sobre la ciudad y temas técnicos, como colecta de informaciones y elaboración de proyectos, presenta un nivel de especialización donde cada participante elabora un proyecto para su barrio dentro de los siguientes temas: memoria de nuestras luchas y nuestro barrio; planificación del ambiente construido y diseño participativo; y formulación de proyectos para la mejoría del barrio (más vinculado a proyectos de desarrollo comunitario fuera de la perspectiva de un proyecto físico).

876 DEMO, Pedro. Participação e Planejamento. In: IPEA / IPLAN. Para a década de 90. Prioridades e Perspectivas de Políticas Públicas. Vol. 4. Brasília, março de 1990, pp. 129-160.

- esencial para la construcción de un proyecto propio de desarrollo social y de conquista de la condición de "sujeto social";
- c) **políticas de comunicación** como garantía de la socialización de la información como base para el ejercicio de la ciudadanía crítica;
 - d) **políticas de defensa de la ciudadanía** que se expresa bajo la forma de enfoques específicos - consumidor, medio ambiente, derechos humanos fundamentales, género, etc.;
 - e) **políticas de conquistas de derechos** por parte de grupos marginalizados, como las minorías, segmentos reprimidos, etc.;
 - f) **políticas de organización de la sociedad civil** con vistas a crear una trama asociativa resistente a intervenciones autoritarias;
 - g) **políticas partidarias**, con las cuales se aseguran los derechos políticos, entre los cuales se destacan el derecho a la ideología pluralista, a la opinión, a la construcción de alternativas sociales y el derecho de acceso y alternancia en el poder;
 - h) **políticas sindicales**, como garantía de la iniciativa civil de defensa del derecho del trabajo y al trabajo, visto como expresión esencial de la vida en sociedad y parte integrante de todo proceso de emancipación;
 - i) **políticas de justicia**, a través de las cuales el Estado debe garantizar el ejercicio de los derechos y deberes;
 - j) **políticas de seguridad ciudadana**, a través de las cuales el poder público garantiza los derechos ciudadanos de vivir en tranquilidad, proteger sus bienes y protegerse de la violencia;
 - l) **políticas de servicio público**, a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos como forma de ecualizar oportunidades;
 - m) **políticas de descentralización federativa**, a través de las cuales la *Unión y Estados* cumplen su función de apoyar y hacer viable la acción de los Municipios, esfera básica y más cercana a los ciudadanos, como garantizador del desarrollo y de la democracia.

3.3 La gestión de la recuperación.

Se ha visto que, para la proposición de una política de recuperación de los *conjuntos habitacionais* atendiendo a la complejidad de problemas que acometen a estas áreas, los principios de la **globalidad de acciones** y del **partenariado entre los distintos agentes implicados** son cuestiones fundamentales para llevar a cabo una acción con la amplitud deseada, **abarcando a la integración física, funcional y social del área.**

Además, para alcanzar a esta amplitud de intervención, esta política debe focalizarse a dos niveles: en una **acción centrada en el barrio - conjunto**

habitacional - y volcada hacia su calidad de vida, no obstante, **articulada a un proyecto global de ciudad y a las políticas públicas municipales**, teniendo en cuenta las acciones necesarias para la integración efectiva de estas áreas y de sus residentes.

Para este fin, la **estructura administrativa, los mecanismos de concertación entre los agentes y los instrumentos de operacionalización de las acciones** son elementos a ser definidos para la puesta en marcha de una política de recuperación.

La complejidad del tema frente a los objetivos de este estudio, así como en su parte II, hace con que se busque establecer las **directrices para un modelo de gestión** para la puesta en marcha de una política de recuperación de los *conjuntos habitacionais*.

Se ha visto que el proceso de descentralización de recursos y de definición de competencias en las políticas urbana, de vivienda y social permiten, en Brasil, el protagonismo del gobierno municipal en las políticas públicas en su territorio. Por esa razón, también en Brasil se debe considerar a la **gestión local como el nivel básico de la intervención propuesta**, donde la definición de las **formas de relación interinstitucional**, de los **mecanismos de incorporación de la iniciativa privada y sociedad civil** y de los **mecanismos de concertación y participación de la población residente** debe garantizar la globalidad de las acciones y el partenariado entre diferentes agentes y órganos locales.

Los principios de globalidad y partenariado imponen a que la definición de las **formas de relación interinstitucional** se haga como elemento fundamental para la intervención.

La amplitud de acciones propuesta conlleva a que, en primer, lugar, la recuperación de los *conjuntos habitacionais* debe estar inserida en el proyecto global de la ciudad. Por tanto, **al nivel de la ciudad**, cabe definir:

- **instancia o mecanismo de articulación al nivel municipal**, responsable de:
 - la articulación de estrategias de carácter territorial, económico y social;
 - la articulación de agentes públicos, privados y de la sociedad civil para la proposición de programas dirigidos hacia la recuperación e integración de barrios desfavorecidos.

En Río de Janeiro, la experiencia de elaboración y puesta en marcha del **Planeamiento Estratégico**, a través de su Consejo de la Ciudad, Consejo Director y Comité Ejecutivo, representó esta instancia municipal de articulación de los distintos agentes políticos, económicos, sociales y de la administración municipal en la definición de las estrategias necesarias para consolidar el Río de Janeiro como una ciudad territorial, económica y socialmente más

equilibrada (Ver CUADRO LVIII). La continuidad del proceso es importante para la consolidación de las acciones, sin embargo, se hace necesario la profundización del enfoque estratégico y de la acción integrada en la administración municipal como condición para que la estructura administrativa incorpore la práctica de las acciones integradas a su práctica cotidiana.

En São Paulo, hasta el momento, se verifica la inexistencia de mecanismos e instancias de articulación como lo propuesto. Algunas tentativas han sido hechas, como la proposición de un *Forum* de la Ciudad de São Paulo, en la gestión 1989-1992, compuesto por entidades empresariales, sindicatos, movimientos sociales, entidades de la sociedad civil y el poder legislativo y ejecutivo municipal⁸⁷⁷. Esta propuesta, no obstante, no ha sido implementada y el municipio sigue sin ningún espacio de articulación y discusión de ámbito municipal.

La articulación de esta política al proyecto global de futuro de la ciudad debe ser acompañada por medidas **al nivel de la administración pública municipal**, definiendo:

- **instancia o mecanismo de articulación de las diversas políticas sectoriales al nivel del Ayuntamiento y de estas con las empresas suministradoras de infraestructura y otros agentes competentes** para permitir la creación de programas integrales o globales para la coordinación de las acciones de intervención en territorios específicos y, entre ellos, los *conjuntos habitacionais*.

La búsqueda de romper con la administración tradicional y sectorializada, creando formas de intervención articuladoras de las políticas públicas requiere un cambio profundo de mentalidades, de procedimientos y de la estructura administrativa municipal, que tiene avanzado en pasos muy lentos en la realidad brasileña.

La globalidad de acciones coordinadas sobre un territorio específico, promovida a través del partenariado entre los actores, requiere de la administración municipal **la creación de una red de instancias y mecanismos que hagan viable la articulación y complementariedad de las acciones**.

A un nivel de coordinación de la totalidad de las políticas públicas municipales, se puede citar como ejemplo la creación de las Macrofunciones en el municipio de Río de Janeiro. Así que, con su constitución, se permite la cooperación entre las distintas secretarías y empresas municipales cuyo trabajo tenga relación directa con el tema de la Macrofunción, definiendo una de las secretarías como la coordinadora de sus trabajos. Cabe destacar que cada macrofunción tiene su estructura propia formada de Consejo Superior, Grupos Temáticos y Comisiones Locales⁸⁷⁸.

877 Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. *Experiências...* Op. cit., p. 47.

878 A este respecto ver el capítulo anterior.

Con relación directa con la recuperación de los *conjuntos habitacionais* se destacan los siguientes ámbitos y sus componentes⁸⁷⁹:

- en la **Macrofunción de Desarrollo Urbano**: la Secretaría Municipal de Vivienda (SMH); el IPLANRIO (empresa municipal de informática y planeamiento); la Secretaría Municipal de Obras y Servicios Públicos (responsable de obras de drenaje, taludes, mantenimiento y conservación de vías y del alumbrado público); la Secretaría Municipal de Medio Ambiente; la Fundación de Parques y Jardines (responsable del mantenimiento de plazas y áreas ajardinadas) y la COMLURB (empresa municipal de limpieza urbana);
- en la **Macrofunción de Políticas Sociales**: Secretaría Municipal de Desarrollo Social (SMDS); Secretaría Municipal de Salud (SMS); Secretaría Municipal de Educación (SME); Secretaría Municipal de Vivienda (SMH); Secretaría Municipal de Cultura (SMC); Secretaría Municipal de Deporte y Ocio (SMEL) y Secretaría Municipal del Trabajo (SMTb).

La recuperación de los *conjuntos habitacionais*, en los parámetros propuestos por este estudio, tendría que articular a estas dos Macrofunciones para llevar a cabo las acciones previstas.

Lo mismo ha ocurrido en el Programa Favela-Bairro, donde la solución adoptada ha sido la creación del programa subordinado a la Secretaría Municipal de Vivienda, que es componente a la vez de las dos macrofunciones en cuestión y que hace la articulación con las demás secretarías. Esta solución otorga, sin embargo, las deliberaciones del programa en manos de la SMH, una instancia subordinada a la Macrofunción, conllevando a una inversión en la jerarquía.

La solución podría ser la creación de **instrumentos de articulación vinculados a las Macrofunciones**, como por ejemplo, de **Programas Integrados** que buscasen la acción coordinada de las varias secretarías y empresas municipales que las constituyen. Así que, mismo que una de las secretarías se haga responsable directa de la gestión del programa, las directrices y deliberaciones generales serían definidas conjuntamente al nivel de la Macrofunción⁸⁸⁰.

879 Cf. PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO / SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO. Programa Favela-Bairro. (mimeo) Seminario y Foro de Buenas Prácticas de Gestión Urbana "La ciudad latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo". Barcelona, 13-15 de marzo de 1997. Versión Revisada. Rio de Janeiro, junio de 1997.

880 Las dificultades impuestas por la puesta en marcha de programas multisectoriales coordinados e implementados bajo la responsabilidad de una secretaría, con otras de igual rango subordinadas a ella, crea impases de competencia que dificultan y hasta impiden la continuidad y consolidación del proceso. Eso se ha evidenciado en el Programa Acciones Integradas implantado en Barcelona (Ver el capítulo 3.3. de la Parte II).

La inexistencia de instancias de articulación de las distintas políticas públicas sectoriales en São Paulo, hace con que el recorrido para la consolidación de una acción integrada en este municipio sea todavía más largo y difícil.

No cabe aquí evaluar la eficiencia de las Macrofunciones como instrumento de articulación de las políticas públicas municipales, sino que, hace mister destacar la necesidad de **crear una instancia de articulación de las diversas políticas sectoriales al nivel de la administración municipal y de vincular a ella los Proyectos Integrados que abarquen a varias secretarías e instituciones municipales** como forma de creación de políticas municipales integradas.

Las posibilidades de gestión de estos **Programas Integrados** debe ser estudiada más detidamente con base en la realidad local, no obstante, la constitución de un **Consejo de Integración** del Programa, de carácter consultivo y deliberativo, podría hacer la articulación entre las secretarías y empresas municipales implicadas y permitir la participación de asociaciones o federaciones de asociaciones de áreas que serían el público alvo del programa.

Así que, la creación de un **Programa Integrado para la Recuperación de Conjuntos Habitacionais** buscaría la articulación de todos los organismos municipales con competencias para alcanzar a los objetivos básicos de integración física, funcional y social de los *conjuntos habitacionais*, promoviendo la elaboración y utilización coordinada de los distintos instrumentos vinculados a cada organismo dentro de sus competencias, sean ellos programas, proyectos o instrumentos técnicos, como por ejemplo los de naturaleza urbanística (PEUs / ZEIS / AEIS, etc.).

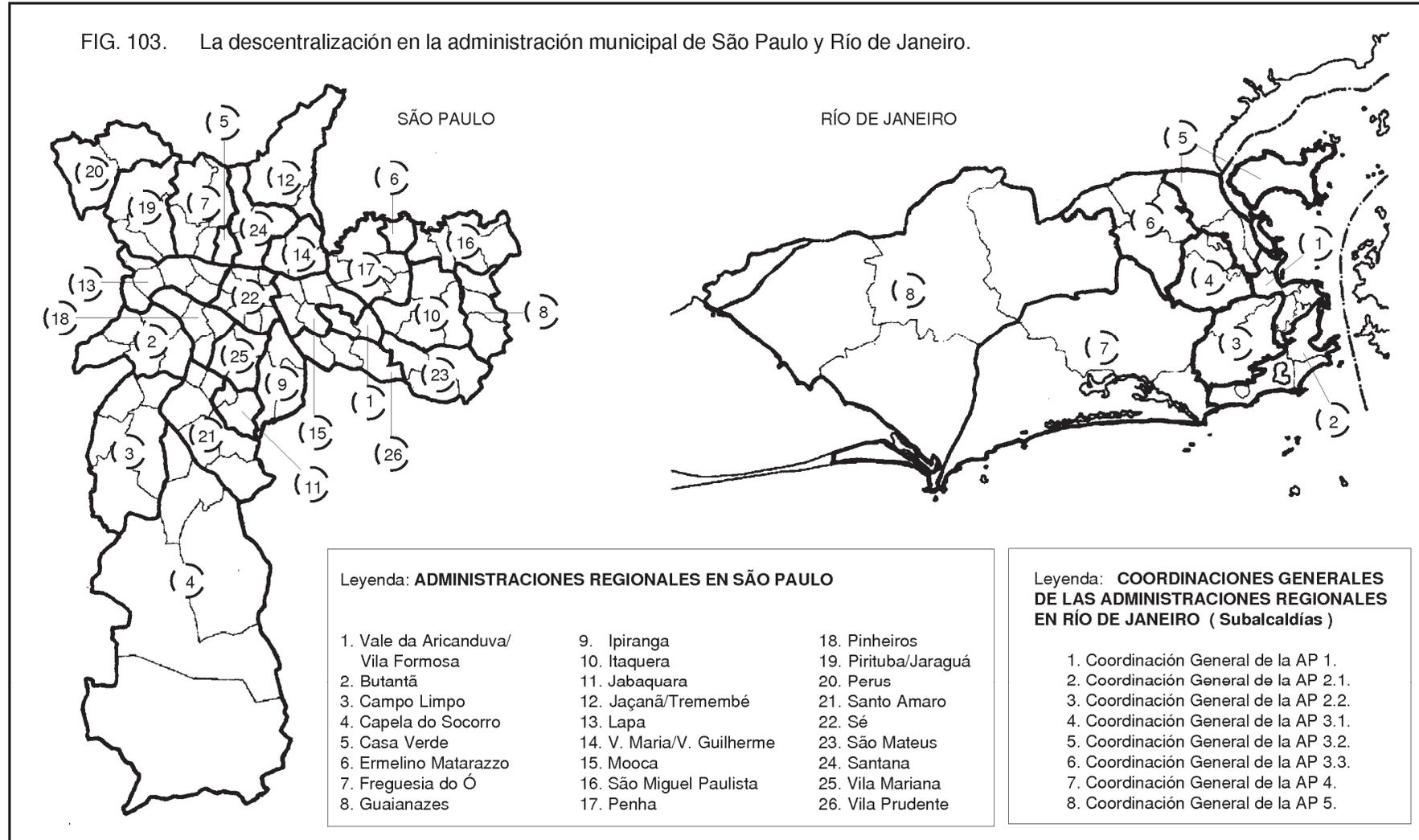
En la TABLA 124 se presentan los principales componentes que deberían conformar el Programa Integrado para la Recuperación de *Conjuntos Habitacionais*, no queriendo ser extensivo y completo, sino adaptando genéricamente las acciones analizadas y las proposiciones ya hechas en los capítulos anteriores.

TABLA 124 Definición de los principales componentes de un Programa Integrado para la Recuperación de *Conjuntos Habitacionais*.

COORDINACION	OBJETIVOS BASICOS	SECRETARIAS Y ENTIDADES PARTICIPANTES	INSTRUMENTOS (a ser articulados al Programa Integrado)
CONSEJO DE INTEGRACION DEL PROGRAMA	INTEGRACION FISICA Y FUNCIONAL	Secretaría Municipal de Urbanismo Secretaría Municipal de Vivienda Organismos promotores y gestores de los <i>conjuntos habitacionais</i> Secretaría Municipal de Transportes Secretaría Municipal de Medio Ambiente Secretaría Municipal de Trabajo Empresas Municipales suministradoras de servicios	Proyectos de Estructuración Urbana (PEUS) Zonas o Áreas de Especial Interés Social (ZEIS/AEIS) Plan de Normatización (vinculado a las ZEIS/AEIS) Plan Urbanístico (vinculado a las ZEIS/AEIS) Programa y Proyectos de Recualificación de Espacios Públicos Programa y Proyectos de intervención sobre la edificación
	INTEGRACION SOCIAL (integración sociocultural y económica)	Secretaría Municipal de la Asistencia Social Secretaría Municipal de Educación Secretaría Municipal de Cultura Secretaría Municipal de Deporte Secretaría Municipal de Trabajo Secretaría Municipal de Salud	Programas de Extensión a la Educación Programas Especiales de Educación Programas de Integración por la Cultura, Deporte y Ocio Programas de Integración de Población Excluida Campañas de Educación para la Salud Programas de Salud para Grupos de Riesgo Programas de Promoción de Empleo y Renta Programas de Formación y Cualificación de Mano de Obra Programa o Fondo de Apoyo a las Asociaciones Comunitarias y ONGs (financiación de actividades y proyectos locales)
	PARTICIPACION POPULAR	Sociedad civil organizada Federaciones de asociaciones de barrios Asociaciones de barrios sujetos a intervención	Voto en el Consejo de Integración Programas de Cualificación de Líderes Comunitarios Consejos de Barrio

Fuente: Elaboración propia.

FIG. 103. La descentralización en la administración municipal de São Paulo y Río de Janeiro.



Cabe subrayar la necesidad de **promover también la participación de organismos e instituciones que no pertenecen a la administración municipal**, más que son de importancia fundamental en la implantación del programa. Es el caso de la CEHAB, en Río de Janeiro, que es una institución del gobierno *estadual*, y de otras empresas suministradoras de servicios, como por ejemplo las empresas de saneamiento, que son *estaduales*, como la CEDAE en Río de Janeiro y la SABESP en São Paulo. La importancia de estas instituciones para una intervención efectiva en los *conjuntos habitacionais* conlleva a la necesidad de **definición de instrumentos que formalicen su presencia junto al Consejo de Integración**, con asiento y derecho a voto, **y su participación en el Programa Integrado** a través de las acciones de su competencia. Una posibilidad ya utilizada es la **firma de convenios** entre la administración municipal y estas instituciones⁸⁸¹.

Además de la creación de las instancias de articulación al nivel de la administración municipal, **la intervención en espacios territoriales específicos requiere un acercamiento de las funciones y acciones de la administración a este territorio**. La **descentralización y la desconcentración administrativa** se presentan como medidas más usualmente implementadas.

En ciudades, como Barcelona, la descentralización administrativa ha sido implantada como un proceso donde, además del transpaso de funciones, servicios y funcionarios, se llevó a cabo la descentralización de las decisiones mediante la representación política y la participación ciudadana (Ver CUADRO XXXVIII).

La gran amplitud y complejidad de ciudades como Río de Janeiro y São Paulo y la consecuente dificultad de gobernabilidad y de atención equitativa de los intereses locales ha llevado a un proceso lento y difícil de desconcentración de funciones.

En Río de Janeiro la división territorial del municipio en Regiones Administrativas (RAs) data de los años 60, la cual fue alterada en mediados de la década de los 80 para su adecuación a los límites de los barrios y, más recientemente, en los años 90, con la creación de nuevas RAs creadas para circunscribir a las grandes *favelas*. Algunas funciones burocráticas fueron desconcentradas a las Regiones Administrativas, como la aprobación de pequeñas obras y de cambios de uso del suelo, limpieza urbana, etc., con el objetivo de acercar los servicios a la población local.

En el Plan Estratégico de la Ciudad de Río de Janeiro, fue propuesta, en la estrategia «Río Participativo», la descentralización de la administración municipal con vistas a hacerla más eficaz, eficiente y abierta para la convivencia ciudadana. El proceso se ha iniciado con la tentativa de creación

⁸⁸¹ En Porto Alegre, la realización del estudio urbanístico del *Conjunto Habitacional* Ruben Berta ha sido hecha mediante convenio firmado entre el *Estado* de Río Grande do Sul y el Ayuntamiento de Porto Alegre para tal fin (Ver CUADRO XLVIII).

de **Subalcaldías**. Debido a la dificultad de aprobar en el Pleno Municipal proyecto de ley que instituía las Subalcaldías, fueron instituidas mediante decreto municipal, en 1994, las **Coordinaciones Generales de las Regiones Administrativas**⁸⁸², vinculadas a la Secretaría Municipal de Gobierno, que fueron delimitadas dividiendo el territorio municipal en ocho Coordinaciones. No obstante, no se encuentran todavía estudios que evalúen los resultados de este proceso, todavía en evolución.

En São Paulo, la creación de las **Administraciones Regionales (AR)** ha buscado también la desconcentración de servicios que se ha dado de forma fragmentada y desigual en la ciudad. La Ley Orgánica Municipal definió, en 1990, entre sus directrices, la obligatoriedad de la creación de Subalcaldías. En este mismo año fue creada la Secretaría Especial de la Reforma Administrativa - SERA, para la proposición de un nuevo modelo organizacional de la administración municipal. Una propuesta ha sido objeto de amplia discusión en la cual la administración se estructuraba en dos niveles - el central y el regional - y se consolidaban las Subalcaldías como instancias responsables de los servicios locales, ejecutando y gerenciando mediante presupuesto propio los equipamientos, programas, proyectos y actividades en su ámbito territorial⁸⁸³.

Debido a la dificultad de implementación de esta propuesta, algunas medidas parciales han sido llevadas a cabo por la reestructuración de las Administraciones Regionales que, en 1992, pasaron de 33 a 20 ARs, y por el ajuste entre sus límites y de los distritos. Posteriormente nuevas subdivisiones dieron lugar a 26 Administraciones Regionales en 1993. Las funciones ejecutadas por las ARs corresponden en especial a los servicios básicos de limpieza urbana, control del uso del suelo, realización de obras y servicios (como pavimentación y mantenimiento de vías y espacios públicos de pequeñas dimensiones, etc.) y actividades de fiscalización sobre determinados temas en acción coordinada con otras Secretarías Municipales.

El proceso desencadenado en las dos ciudades se encuentra incompleto y sin resultados efectivos en la definición de instancias territorializadas de prestación de servicios a la población. Además, estas instancias regionalizadas no presentan relación directa con las instancias regionalizadas de las Secretarías Municipales⁸⁸⁴ prestadoras de servicio a la población, no permitiendo que las políticas sectoriales puedan ser efectivamente aplicadas a este nivel y facilitando la puesta en marcha de políticas integradas en estos territorios.

882 A pesar de las Coordinaciones Generales de las RAs haber sido la denominación oficialmente aprobada, frecuentemente, es utilizado el nombre fantasía de Subalcaldías para nombrarlas.

883 Cf. CROCHIK, Sergio. "Reforma Administrativa em São Paulo. Secretaria Especial de Reforma Administrativa - SERA / PMSP." *Espaço & Debates*, Nº 30, 1990, pp. 71-86.

884 Ver el capítulo anterior y las FIG.102 y 103.

TABLA 125 Las posibilidades de descentralización administrativa en experiencia comparada: Barcelona, Río de Janeiro y São Paulo (1991).

Ciudad	División Administrativa	Características de las Divisiones Administrativas			
		con Mayor Población		con Menor Población	
		Habitantes	Area	Habitantes	Area
Barcelona	Distrito	Eixample 274.282	7,5 Km ²	Les Corts 89.750	5,9 Km ²
	Barrio	S. Gervasi 109.751	5,2 Km ²	Montjuïc 1.524	5,0 Km ²
Río de Janeiro	Subalcaldías*	AP. 5 1.292.176	609,5Km ²	AP. 1 303.695	35,6 Km ²
	Región Administrativa (RA)	Bangu 595.960	122 Km ²	Portuaria 44.085**	8,5 Km ²
São Paulo	Administración Regional (AR)	Campo Limpo 778.201	98,8 Km ²	Perus 58.709	57,2 Km ²
	Distrito	Sapopemba 257.617	13,5Km ²	Marsilac 5.992	200 Km ²

Fuente: Elaboración propia a partir de Padró d'Habitants 1991 (In: GOMEZ, Pep. "Desigualtats..." Op. cit.) y Censo Demográfico 1991, IBGE.

Observ.: * Son oficialmente denominadas Coordinación General de las RAs.

** La Isla de Paquetá corresponde a la menor Región Administrativa, con 3.257 habitantes, no obstante, por su excepcionalidad física y locacional no ha sido objeto de comparación.

Los Barrios en Barcelona y los Distritos de São Paulo no tienen función administrativa, sino que son unidades territoriales de mensuración. En Río de Janeiro las Regiones Administrativas prestan algunos servicios desconcentrados.

Las divisiones administrativas en las tres ciudades pueden ser contempladas en las Figuras 36 y 103 .

Además de la falta de efectividad de la acción en estas instancias que todavía persiste, otro factor importante a tener en cuenta es las posibilidades de que estas instancias puedan servir de referencia suficientemente cercana de la población local de los *conjuntos habitacionais* como interlocutores para la concepción y puesta en marcha de las intervenciones locales.

El universo de población que abarca algunas de las subdivisiones administrativas de los municipios de Río de Janeiro y São Paulo (Ver TABLA 125) hacen con que las Subalcaldías (Coordinaciones Generales de las ARs) y las Administraciones Regionales tengan bajo su competencia contingentes expresivos de población, dificultando que el acercamiento a los problemas locales y la participación comunitaria se hagan efectivos.

Un ejemplo contundente es la Subalcaldía de la AP. 5, que abarca a toda el Área de Planeamiento 5, en la zona oeste del municipio, que presenta una

población de 1.292.176 habitantes, distribuidos en una extensión de 609 Km². La Subalcaldía que abarca menor contingente de población es la de la AP.1, que abarca la totalidad del Área de Planeamiento 1, con 303.695 habitantes. El Área de Planeamiento 4 corresponde a una sola Subalcaldía y las Áreas de Planeamiento más densas (Ap. 2 y AP. 3) han sido subdivididas⁸⁸⁵ haciendo que sus territorios abarquen una población que varía de cerca de 400.000 a 900.000 habitantes cada.

En el municipio de São Paulo, la Administración Regional de Campo Limpo es la más poblada, donde viven 778.201 habitantes en una extensión territorial de cerca de 99 Km², correspondiendo a un área mayor que los territorios municipales de 17 de los demás 37 municipios que componen la Región Metropolitana de São Paulo.

Por los datos presentados, se verifica que las dificultades en cuanto a la proximidad de las acciones y de accesibilidad directa de la población a los servicios son evidentes en las dos ciudades analizadas.

En la TABLA 125 se verifica que en Barcelona la extensión territorial de los Distritos (unidad administrativa descentralizada - Ver CUADRO XXXVIII) es bastante más reducida⁸⁸⁶ que en las Subalcaldías de Río de Janeiro y que las Administraciones Regionales de São Paulo. Además, las diferencias entre las ocho Subalcaldías y entre las 26 Administraciones Regionales en términos de población y extensión evidencia también las grandes dificultades que se encuentran en la definición de estructuras administrativas y locacionales para atender a realidades tan distintas dentro de una misma ciudad.

Buscando una evaluación preliminar de las posibilidades de implantar los Programas Integrados para la Recuperación de los *conjuntos Habitacionais* se evidencia que las dificultades se intensifican en algunas áreas. Por ejemplo, en São Paulo, en la Administración Regional de Guaianazes se concentran 6 *conjuntos habitacionais* de COHAB-SP, haciendo con que cerca de 182.698 personas del total de 290.461 habitantes de la AR vivan en *conjuntos*, el 63% del total. Este gran contingente poblacional está distribuido en un territorio de 32,8 Km², haciendo con que las distancias intensifiquen las dificultades de acceso, articulación y participación de la población junto a esta instancia de la administración⁸⁸⁷. En la Administración Regional de Itaquera también se concentra el mayor *conjunto habitacional* construido por COHAB-SP en el municipio de São Paulo (el *conjunto* Itaquera tiene 164.310 habitantes distribuidos en 4 grandes parcelas) y el mismo corresponde a 38% de la

885 Sus denominaciones son AP 2.1, AP 2.2, AP 3.1, AP 3.2 y AP 3.3).

886 Alcanza a cerca de 20 Km² en el caso más extremo.

887 Cabe evidenciar que los 6 *conjuntos habitacionais* citados pertenecen al Complejo Cidade Tiradentes / Santa Etelvina, donde las condiciones de vida en ellos es bastante precaria (Ver Capítulo 2.3 de la parte primera), siendo un área prioritaria a intervenir cuando de la creación de un Programa Integrado de Recuperación de *Conjuntos Habitacionais* en el municipio de São Paulo.

población total de la AR (431.191 habitantes) la cual cuenta con 54,3 Km² de extensión.

En Río de Janeiro, la presencia de una Subalcaldía para toda Área de Planeamiento 5, donde se sitúan 35 *conjuntos habitacionais* de CEHAB con un total de 254.210 habitantes⁸⁸⁸, evidencia la dificultad de que la misma pueda coordinar directamente la acción de una intervención en un ámbito tan amplio.

Las dificultades evidenciadas muestran que todavía un árduo esfuerzo debe ser realizado en la **consolidación de instancias regionalizadas de articulación de políticas sectoriales y de prestación de servicios junto a la población local**, que podrían servir como **puestos avanzados para la implementación de los Proyectos Integrados** creados en el ámbito central de la administración municipal⁸⁸⁹.

La fragilidad de los resultados alcanzados en la prestación de servicios desconcentrados o descentralizados sumada a las dificultades impuestas por la extensión territorial y densidad demográfica de las unidades administrativas territorializadas conllevan a la necesidad de **creación de una instancia de concertación y participación al nivel del conjunto habitacional** a intervenir, como forma de acercar la concepción de las acciones propuestas para el área a la realidad local.

La práctica de promover intercambios e información de la población residente en las áreas sujetas a intervención pública - tanto en *favelas* como en *loteamentos* irregulares y *conjuntos habitacionais* - es frecuente y ya consolidada, visto que la movilización de las asociaciones existentes siempre ocurre, en menor o mayor grado.

No obstante, como ya se comentó en el capítulo anterior, predominan en la relación administración - sociedad la simple información de parte de la primera y una postura meramente reivindicativa de parte de la segunda.

La creación de una instancia de concertación al nivel del *conjunto habitacional* a intervenir es una oportunidad para acercar los técnicos a la realidad local y de aumentar la capacidad de la población residente de influenciar más directamente en el proyecto de transformación de su hábitat, incluso proponiendo y gestionando proyectos y actividades de interés local.

La necesidad de la presencia permanente de técnicos de la administración junto al *conjunto habitacional* durante es proceso de discusión y elaboración

888 En esta AP se concentra el 57,8% de la población que vive en *conjuntos habitacionais* construidos por CEHAB en el municipio de Río de Janeiro.

889 Cabe acordar que en Barcelona las instancias descentralizadas - los distritos - tienen amplia competencia en la gestión de programas y en la prestación de servicios de diferenciadas políticas sectoriales. Además, esta instancia ha sido la responsable de la implantación de programas integrados - las Acciones Integradas - en su territorio.

de la intervención⁸⁹⁰ debe ser adaptada a las posibilidades de la administración en cada ciudad, no obstante, cabe **garantizar la realización de reuniones técnicas periódicas en el barrio, donde participarían representantes de todas las secretarías e instituciones involucradas y de la población residente**, con el objetivo de permitir que la misma pueda interferir en el montaje del proyecto para el área, abarcando a las acciones en todos los ámbitos previstos - de la integración física, funcional y social.

La creación de un **Consejo de Barrio** podría ejercer la doble función de plenaria para las reuniones técnicas propuestas y plenaria para la participación directa de la población, abierta a todos los interesados en los resultados de la intervención, sean ellos los residentes individualmente o representados por sus asociaciones, así como las asociaciones de comerciantes o otros profesionales actuantes en el área, de instituciones públicas y privadas también ubicadas en ella, la sociedad civil organizada (ONGs) actuante, grupos culturales, religiosos y de otra naturaleza.

Según las propuestas ya presentadas, este Consejo tendría un **carácter básicamente consultivo, propositivo y fiscalizador de las intervenciones de la administración pública**, sin embargo, su estructura debería permitir también que pequeños proyectos locales pudiesen ser gestionados directamente por el Consejo mediante Comisiones ejecutivas *ad hoc* o a través de las asociaciones formalmente vinculadas a él.

La consolidación de la capacidad del Consejo de proponer y gestionar acciones, de se articular con ONGs o la administración para llevarlas a cabo, es condición básica para que la acción del mismo se perpetúe después que la intervención física sea llevada a cabo, como manera de garantizar la continuidad de la puesta en marcha del proyecto de futuro del barrio.

Además de la consolidación de la participación directa de la población local en el Consejo de Barrio, se debe garantizar la existencia de **mecanismos e instrumentos de concertación y participación de la población vinculados a las instancias de articulación interinstitucional**. Ellos deben ser implementados junto a las instancias de articulación central y regional de la administración, responsables de la puesta en marcha del Programa Integrado de Recuperación de *Conjuntos Habitacionais* especialmente a través de la representatividad del Consejo de Barrio creado en cada área de intervención.

El protagonismo de la administración pública en los programas integrados de recuperación de áreas urbanas degradadas y, en especial, de los *conjuntos habitacionais*, se da por la amplitud de competencias que la administración municipal tiene en la prestación de servicios indispensables para garantizar la calidad de vida en el medio urbano.

⁸⁹⁰ Como ha sido el caso de los Equipos de Seguimiento en Madrid y de los Equipos Locales en Francia.

Este protagonismo público, no obstante, no impide que, en la actual conjuntura de austeridad financiera y escasez de recursos se busquen **mecanismos e instrumentos de incorporación de la iniciativa privada y de la sociedad civil** como forma de compartir gastos o de mejorar los resultados a través de una mayor movilización de los agentes locales en la integración de la población más desfavorecida en el proceso de cohesión urbana y social, indispensable para la gobernabilidad y calidad de vida urbana de la ciudad en su conjunto.

Algunos instrumentos urbanísticos han sido creados y aplicados en las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo - como las Operaciones Interligadas y Operaciones Urbanas⁸⁹¹ como mecanismos de concertación entre el sector público y privado de forma a recuperar las plusvalías de operaciones de interés del sector inmobiliario, utilizadas, en especial, para la construcción de viviendas sociales. No obstante, estos instrumentos solo son viables de utilización en áreas de interés del sector inmobiliario, valorizadas o sujetas a valorización, lo que no se adapta a la realidad de los *conjuntos habitacionais*.

En São Paulo una experiencia inédita de participación de la iniciativa privada en el desarrollo de una parte específica del territorio municipal, visando a sus aspectos urbanísticos, culturales, funcionales, sociales y económicos, ha sido la creación de la **Asociación Viva o Centro**. Esta asociación de carácter cívico y representativo y sin fines lucrativos, creada en 1991, congrega a entidades y empresas con sede en el barrio central de São Paulo⁸⁹². Dirigida por un Consejo Deliberativo y una Dirección Ejecutiva elegidos, dispone de un Equipo Técnico y consultores y es mantenida por las contribuciones regulares de sus asociados y mantenedores, por la venta de productos y por donaciones.

La actuación de la Asociación *Viva o Centro* se da a través de la promoción de eventos y campañas, de estudios y proyectos, de seminarios, de la disseminación de información (la Asociación publica una revista mensual) y colaborando en la organización de la comunidad en el área, entre otros. Sus acciones son pautadas en principios⁸⁹³ donde la importancia de los problemas

891 El instrumento Operaciones Interligadas ha creado la posibilidad de un aumento en los índices constructivos de las fincas en cambio de la construcción de viviendas sociales por el beneficiario. Este instrumento fue creado en 1986 en el municipio de São Paulo y en 1994 en la ciudad de Río de Janeiro. A su vez, las Operaciones Urbanas, creadas en São Paulo en 1985, permiten intervenciones conjuntas del sector privado y público delimitando a través de este instrumento áreas de renovación urbana, áreas con potencial de desarrollo urbano, áreas que necesitan de mejora de patrones urbanísticos o áreas libres de interés inmobiliario, donde, con base en directrices y parámetros urbanísticos previamente establecidos, se permite a la iniciativa privada presentar propuestas de cambios en la utilización de las fincas resultantes y el incremento edificable de las mismas en cambio de la cesión de suelo, implantación de infraestructura, rehabilitación del patrimonio histórico local o construcción de viviendas sociales.

892 De ella participaban, en 1997, 102 entidades entre las cuales asociaciones de empresas y asociaciones profesionales, federaciones de asociaciones, sindicatos, bancos, instituciones de investigación, instituciones y empresas públicas, la Bolsa de Valores, policía civil y militar, restaurantes, hoteles y otros.

893 La Asociación defiende los siguientes principios:

- la diversidad funcional y humana es factor decisivo de desarrollo y vitalidad de la metrópolis y de su Centro;

sociales del área central - como la violencia y las personas que viven en las calles - son tratados en consonancia con otras acciones que visan la calidad del espacio público o la solución de problemas comunes de los comerciantes y de las empresas situadas en el área. El Programa Acción Local, coordinado por la Asociación *Viva o Centro* y patrocinado por dos entidades participantes, permite que residentes, usuarios y personas que trabajan o tienen empresas en las microrregiones que componen el centro puedan crear un núcleo de acción local para buscar soluciones a sus problemas.

La importancia de esta nueva forma de actuación privada en beneficio de la ciudad está pautada en una presencia masiva de empresas e instituciones en esta área y por el valor simbólico e inmobiliario que la misma representa.

Los *conjuntos habitacionais*, a su vez, representan espacios marginalizados y carentes de toda la infraestructura necesaria para favorecer el interés de la iniciativa privada en general. En este sentido, en primer lugar, **es fundamental avanzar en las acciones que favorezcan a la implantación de nuevos usos en los conjuntos habitacionais** y en las **acciones de recualificación de los espacios públicos** para que los *conjuntos* puedan convertirse futuramente en espacios más competitivos y atrayentes urbanísticamente.

En la actualidad, es importante también promover la movilización de los comerciantes y prestadores de servicio ya implantados en los *conjuntos* para participar activamente en el proyecto para el área, además de llevar a cabo la regularización de los comercios y servicios informales en el área.

Si el partenariado con la iniciativa privada es un reto de difícil alcance, en un primer momento, **el partenariado con la sociedad civil organizada - las ONGs - puede significar un esfuerzo suplementar al de la administración pública en beneficio de la población local, en especial en áreas como la integración social y laboral**. La importancia de las ONGs y de las acciones por ellas ya realizadas ha sido mencionada anteriormente (capítulos 3.1 y 3.2), sin embargo cabe subrayar su importancia como mecanismo de captación de recursos, a menudo, internacionales, para acciones de desarrollo local.

Por la importancia de su trabajo, cabe ratificar la necesidad de **aumentar las posibilidades de su incorporación a las acciones de la administración municipal o de facilitar el trabajo directo de las mismas con la población local**.

-
- solamente la metrópolis socialmente justa y políticamente democrática puede ser funcional y competitiva;
 - la calidad del espacio público es un requisito básico para el efectivo ejercicio de la ciudadanía;
 - la identidad de la metrópolis resulta del proceso por el cual los valores de su patrimonio histórico, arquitectónico, cultural y económico son percibidos y apropiados por sus ciudadanos;
 - el Centro Metropolitano es el *locus* por excelencia donde inversiones públicas y privadas deben complementarse en beneficio de un desarrollo urbano, social, cultural y económico harmónico de la metrópolis. (Cf. "A ASSOCIAÇÃO Viva o Centro. Origem, forma e estrutura." *URBS*, Ano 1, Nº 0, agosto de 1997).

La proposición de un **Programa o Fondo de Apoyo a las Asociaciones Comunitarias y ONGs** (Ver TABLA 123) puede permitir que las ONGs realicen proyectos juntamente con las asociaciones comunitarias, o contratadas por ellas, en beneficio de la población local⁸⁹⁴. Otras acciones, como facilitar el acceso de las ONGs al crédito popular ya está en marcha en Río de Janeiro. Cabe, por tanto, avanzar en la proposición de nuevos mecanismos y nuevos enfoques para sus acciones, buscando siempre garantizar que su interlocución con la población local sea cercana.

A pesar de las dificultades apuntadas, cabe destacar que la administración municipal en ciudades como São Paulo y Río de Janeiro tienen una estructuración bastante elevada en los aspectos organizacional y de la capacidad técnica instalada, lo que no ocurre en gran parte de los municipios brasileños. En el caso de una proposición de política semejante para estos otros municipios, sería necesaria una acción programada y dirigida de desarrollo institucional de la administración municipal, fortaleciendo sus áreas de formulación y gerenciamiento de políticas públicas locales.

La acción al nivel municipal, sin embargo, tiene limitaciones que hace necesario contar con las posibilidades de promover el **partenariado con otros niveles de gobierno** como forma de buscar acciones y medios complementares a la capacidad local.

Tres aspectos son fundamentales respecto a las posibilidades de establecer el partenariado entre los tres niveles de gobierno a favor de las acciones territorializadas y de las áreas degradadas: **la descentralización, el reparto de competencias y las relaciones intergubernamentales.**

Un proceso de descentralización ha sido iniciado a partir de la elaboración de la Constitución de 1988 donde una serie de competencias han sido descentralizadas, incluso con continuidad del proceso mediante medidas reglamentarias posteriores⁸⁹⁵. Sin embargo, a pesar de un desarrollo diferenciado en los procesos referentes a cada política sectorial, en general, este proceso presenta como resultado la necesidad de **revisión de los encargos y tareas de cada unidad federativa y la reorganización de sus actividades, mecanismos e instrumentos regulatórios y de financiación** con el objetivo de hacer más harmónica y coordinada la acción de las tres esferas de gobierno.

Las repercusiones de este reparto de competencias sobre las políticas públicas desarrolladas al nivel del municipio ha dependido mucho más de la capacidad previa del mismo de proponer y gestionar sus acciones, que de la complementariedad y del subsidio facilitado por las dos otras instancias de gobierno - federal y *estadual*.

894 En Francia, por ejemplo, fue creado el «1% asociativo» como un mecanismo que establece que este porcentual con referencia a la totalidad de recursos empleados en cada barrio deben ser facilitados a las asociaciones locales para la realización de proyectos propios.

895 Ver el capítulo 2.2.

La proposición de políticas integradas con la magnitud propuesta por este estudio requiere una capacidad de gestión y financiera que muchas veces no es condicente con la realidad municipal y parte de las atribuciones de otros niveles son necesarias y complementares a la acción municipal.

Como ejemplo, la Constitución, en su Artículo 23, establece una serie de competencias comunes entre la *Unión, Estados* y Municipios (Ver TABLA 126) en áreas con incidencia en las políticas de recuperación de *conjuntos habitacionais* propuestas, como por ejemplo, en salud, asistencia social, educación, cultura, medio ambiente y, en especial, en **combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos, así como en la construcción de viviendas y mejora del saneamiento básico.**

No obstante, el texto constitucional no ha propuesto medidas que garanticen la complementariedad y coordinación de estas acciones, habiendo solo sido definido que "*ley complementar fijará normas para la cooperación entre la Unión, los Estados y el Distrito Federal y los Municipios, teniendo en vista el equilibrio del desarrollo y del bienestar en ámbito nacional*"⁸⁹⁶ Esta ley, sin embargo, no ha sido desarrollada y aprobada, y **la base legal para lo que serían los mecanismos de partenariado intergubernamental todavía no ha sido establecida.**

A este respecto REZENDE⁸⁹⁷ destaca la necesidad de buscar el asociativismo a través de **nuevos diseños intitucionales que viabilicen la cooperación entre los tres entes federados** en materias como la financiación del desarrollo urbano y en otras políticas sociales con repercusión directa sobre la calidad de vida en el territorio, preservando su autonomía, no obstante coordinando sus políticas para evitar la sobreposición y duplicación de acciones. A la vez, el autor destaca que, como el proceso de municipalización de las responsabilidades frente a las políticas sociales, como salud y educación, disminuye, en razón de las dificultades presupuestarias de los municipios, el espacio disponible para subsidiar el acceso de la población de baja renta a los servicios urbanos esenciales, hace necesaria la **creación de un esquema nacional para la sostenibilidad de tarifas subsidiadas** con el involucramiento simultáneo de los tres entes federados⁸⁹⁸.

896 Parágrafo único del artículo 23.

897 Cf. REZENDE, Fernando. *Financiamento do...* Op. cit.

898 Id., *ibid.*, p. 11.

TABLA 126 Las competencias en las políticas sectoriales de las tres esferas de gobierno en Brasil según la Constitución de 1988.

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	BRASIL		
	UNION	ESTADOS	MUNICIPIOS (AYUNTAMIENTO)
URBANISMO Y VIVIENDA	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar y ejecutar planes nacionales y regionales de ordenación del territorio; • Instituir directrices para el desarrollo urbano, incluso vivienda, saneamiento y transportes urbanos; • Promover programas de construcción y mejora de viviendas y de mejora del saneamiento básico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir las Regiones Metropolitanas, Aglomeraciones Urbanas y Microrregiones; • Promover programas de construcción y mejora de viviendas y de mejora del saneamiento básico; 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover la adecuada ordenación territorial mediante el planeamiento y control de la parcelación, del uso y ocupación del suelo; • Elaboración del Plan Director como instrumento básico de la política de desarrollo y expansión urbana; • Promover programas de construcción y mejora de viviendas y de mejora del saneamiento básico;
MEDIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquier de sus formas; • Proteger las florestas, fauna y flora; 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquier de sus formas; • Proteger las florestas, fauna y flora; 	<ul style="list-style-type: none"> • Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquier de sus formas; • Proteger las florestas, fauna y flora;
TRANSPORTES	<ul style="list-style-type: none"> • Legislar sobre directrices de la política nacional de transporte; • Legislar sobre tránsito y transporte; • Explorar: servicios de transporte ferroviario y acuaviario entre puertos brasileños y fronteras nacionales, puertos marítimos, fluviales y lacustres, servicio de transporte entre los <i>Estados</i> e internacional de pasajeros; 	-	<ul style="list-style-type: none"> • Organizar y prestar, directamente o mediante concesión, los servicios de transporte colectivo;
TRABAJO	<ul style="list-style-type: none"> • Legislar sobre el sistema nacional de empleo y de las condiciones para el ejercicio de las profesiones; 	-	-
SALUD	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas generales sobre protección y defensa de la salud; 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas suplementares sobre protección y defensa de la salud; 	<ul style="list-style-type: none"> • Prestar servicios de atención a la salud de la población;
EDUCACION	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los medios de acceso a la educación; • Establecer normas generales sobre educación; • Organizar y financiar el sistema federal de enseñanza y prestar asistencia técnica a <i>Estados</i>, Distrito Federal y Municipios; 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los medios de acceso a la educación; • Establecer normas suplementares sobre educación; 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los medios de acceso a la educación; • Mantener programas de educación preescolar y de enseñanza fundamental;

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

TABLA 126 Continuación.

ENTES TERRITORIALES ----- MATERIAS	BRASIL		
	UNION	ESTADOS	MUNICIPIOS (AYUNTAMIENTO)
CULTURA	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los medios de acceso a la cultura; • Proteger y legislar sobre bienes de valor histórico, artístico y cultural, monumentos, paisajes naturales notables y sitios arqueológicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los medios de acceso a la cultura; • Establecer normas suplementares sobre cultura; • Proteger y legislar sobre bienes de valor histórico, artístico y cultural, monumentos, paisajes naturales notables y sitios arqueológicos; 	<ul style="list-style-type: none"> • Proporcionar los medios de acceso a la cultura; • Proteger y legislar sobre bienes de valor histórico, artístico y cultural, monumentos, paisajes naturales notables y sitios arqueológicos; • Promover la protección del patrimonio histórico y cultural local, observando legislación <i>estadual</i> y federal;
ASISTENCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; • Coordinar y establecer normas generales sobre protección e integración social de personas portadoras de minusvalía y protección a la infancia y juventud; 	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; • Establecer normas suplementares sobre protección e integración social de personas portadoras de minusvalía y protección a la infancia y juventud; • Coordinación y ejecución de los programas de asistencia social; 	<ul style="list-style-type: none"> • Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginalización, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos; • Coordinación y ejecución de los programas de asistencia social.
SEGURIDAD PUBLICA	<ul style="list-style-type: none"> • Defensa nacional; • Legislar sobre competencia de la policía federal y policías rodoviaria y ferroviaria federales; • Establecer normas generales sobre la policía civil; • Ejecutar servicios de policía marítima, aérea y de frontera. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer normas generales sobre la policía civil. 	-

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, cabe establecer como directriz la creación de formas de relación interinstitucional a través de la **institución de instancias o mecanismos de articulación entre niveles de gobierno** que garanticen:

- la **articulación de acciones relativas a las competencias a cada nivel de gobierno** que se materializan en los territorios en consideración - el territorio municipal, y en este, en especial, en los *conjuntos habitacionais*;
- la **captación de recursos que garanticen la multiplicidad de intervenciones** dentro de los parámetros de la integración física, funcional y social de los *conjuntos habitacionais*.

La articulación de acciones de los tres niveles de gobierno debería pasar por la **definición de los objetivos y prioridades de la política nacional y la armonización de los objetivos y prioridades de las distintas instancias**, en especial buscando la coordinación de las decisiones y la definición de un sistema nacional de financiación de las distintas acciones que se materializan al nivel urbano.

Las directrices para este nuevo diseño institucional han sido propuestas por REZENDE⁸⁹⁹ con las siguientes características básicas:

- **la adhesión:** donde, en un sistema nacional participarían la *Unión*, *Estados* y Municipios según reglas a ser establecidas; los recursos federales compondrían líneas de crédito específicas a las cuales los *Estados* y Municipios darían contrapartidas de recursos propios para reforzar los créditos federales y garantizar un volumen de recursos suficiente para proyectos que ultrapasaran a la escala del interés local o, en el caso aquí propuesto, para hacer viable a nivel financiero la creación de Programas Integrados de Recuperación de Áreas Urbanas Degradadas;
- **la potencialización:** los recursos federales pueden servir para multiplicar las disponibilidades de financiación mediante la incorporación de recursos externos y del partenariado con el sector privado, permitiendo que *estados* y municipios con menor capacidad financiera puedan ser contemplados con recursos controlados por la *Unión* y los de mayor capacidad puedan captar recursos federales para complementar la contrapartida requerida para acceder al crédito externo;
- **la participación:** donde las decisiones sobre distribución de recursos serían submetidas a un órgano colegiado en cada instancia de la federación, definido de modo que la autonomía federativa sea preservada y que los representantes de los principales intereses en juego estén presentes; su función sería garantizar la convergencia de recursos con las prioridades nacionales;

899 Id., *ibid.*, p. 22.

- **la capilaridad:** donde la creación de una red de agentes financieros, credenciados por el órgano colegiado propuesto, operaría según las instrucciones por él establecidas y bajo su fiscalización, haciendo más ágil la toma de decisiones;
- **la profesionalización:** donde la eliminación del clientelismo se da por el respaldo de la obligatoriedad de la presentación de proyectos elaborados en consonancia con reglas claras y objetivas y sometidas al análisis de profesionales de reconocida capacitación en el área en cuestión.

Las dificultades impuestas para su puesta en marcha no suprime la importancia del reto propuesto y, sábase, que el avance en tal cuestión no es del alcance de este trabajo, no se agotando el tema en ello.

No obstante, a respecto, cabe todavía acrecer la necesidad de buscar, en **la creación de programas nacionales y líneas de financiación que apoyen a la intervención en áreas urbanas degradadas**, posibilitando acercar sus posibilidades y acciones propuestas a las necesidades locales y a los territorios específicos a intervenir - *favelas*, *loteamentos* irregulares, *cortiços*, *conjuntos habitacionais*, núcleos históricos, entre otros.

En primer lugar, **facilitar al nivel federal la ampliación de las líneas de crédito para la intervención urbana**, en especial para la **operación de servicios urbanos**, visto que, por más que *Estados* y Municipios puedan sostenerlos con tarifas y tributos, las inversiones en infraestructura, principalmente aquellas de mayor monta - como vivienda, saneamiento, transporte colectivo y control ambiental - no pueden prescindir de la asistencia financiera federal bajo la forma de líneas de crédito en volúmen y condiciones adecuados al alcance de las metas establecidas.

La posibilidad de ampliar también los **programas con cooperación entre la Unión, Estados y Municipios en las políticas sociales** con incidencia territorial más directa en los municipios - como en temas como las drogas, el combate a la exclusión social, de la violencia, etc. - puede **facilitar al nivel municipal la creación de políticas integradas que amplíen la articulación del enfoque social a las intervenciones urbanas**.

En especial, con relación a la intervención en los *conjuntos habitacionais*, cabe buscar la ampliación de las líneas de financiación ya existentes para la intervención urbana y para la recuperación de sus viviendas, haciéndolas más adaptadas a las necesidades de estas áreas.

Por último, cabe aún destacar la necesidad de las instancias federal y *estadual* participar activamente en la **capacitación institucional de los municipios**, suprimiendo las dificultades institucionales, administrativas y técnicas de realización de las políticas descentralizadas hacia el ámbito municipal y abriendo paso hacia su capacitación para proponer y gestionar acciones integradas en su territorio.



CONSIDERACIONES FINALES

La presencia de capítulos conclusivos en cada una de las partes que componen el estudio han permitido subrayar las conclusiones más específicas en cuanto a los temas tratados en cada parte. Cabe, por tanto, en definitiva, subrayar las principales aportaciones del presente estudio.

La complejidad del papel que adquieren las ciudades en la actualidad, debido a la posición que ocupan como base de las economías globalizadas, hace con que, tanto la presencia de áreas especializadas y de los sectores económicos responsables de las acciones punta, como la minimización de las externalidades negativas representadas por las áreas degradadas y marginalizadas de su territorio son factores marcantes de su posición relativa en la extensa cadena de metrópolis globales, europeas o nacionales.

Los polígonos de vivienda social ocupan, como se ha visto en el decurrir del trabajo, posiciones diferenciadas en la escala de las áreas-problema en las ciudades analizadas. Este hecho, no obstante, no ha impedido de verificar que una serie de problemas comunes se imponen a estas áreas, en los tres países, que acarrear dificultades con repercusiones directas en la calidad de vida e integración de estas áreas, y en el cotidiano de sus residentes.

El análisis de estos problemas permitió concluir que su amplitud y complejidad requiere acciones que vayan más allá de la intervención urbana, pura y simple, basada en la intervención de los espacios libres y edificación, como un maquillaje que esconde las causas de la degradación física que se presenta. Durante muchos años, mismos en los países europeos analizados, esta acción-maquillaje ha sido la pauta más difundida.

La constatación de esta insuficiencia de acciones conllevó a la necesidad de investigar y analizar a los problemas básicos que afectan a los polígonos de vivienda social como base para la definición de los enfoques básicos para una política de recuperación de estas áreas. Del análisis surgió, entonces, la **ruptura**, como expresión que sintetiza las dificultades que padecen estas áreas en su relación con la ciudad.

Ruptura física, expresa en su diferenciación morfológica y tipológica, en su relación con el entorno y con el conjunto de la ciudad, manifestándose tanto en la baja calidad urbana del área como al nivel de la calidad del parque de viviendas. **Ruptura funcional**, expresa en la falta de actividades, usos y funciones que potencien su atractividad o atiendan a las demandas locales por servicios, decurrente especialmente de la monofuncionalidad que les caracteriza, además de la incidencia de aspectos segregativos, como el alejamiento de los puestos de trabajo y la deficiente accesibilidad. **Ruptura social**, expresa por la homogeneidad de la población residente que padece de dificultades en cuanto a su integración laboral, económica y social, potenciando incluso la creación de grupos de riesgo, sujetos a problemas más agudos como las drogas y la marginalidad, y merecedores de acciones más complejas y específicas.

Esta triple ruptura manifiesta la desigualdad que padecen estas áreas con relación a otras áreas de la ciudad y su dificultad de integración a la ciudad en su conjunto, identificándose y caracterizándose en cuanto a territorios potenciales de exclusión en la ciudad.

Como contrapunto a esta situación, todas las estrategias, líneas de actuación y acciones propuestas en este estudio han enfocado a la **integración de los polígonos de vivienda en la ciudad** como objetivo básico de una política de recuperación que se haga efectiva.

La complejidad de los problemas que se plantean ha apuntado la necesidad de una amplitud de acciones que abarque a la vez a tres ámbitos diferenciados de intervención, en consonancia con los problemas básicos apuntados: **la integración física, la integración funcional y la integración social**. La respuesta a los problemas y la búsqueda de la integración no pueden ser encontradas volcándose exclusivamente sobre el polígono, sino que se hace necesaria una acción articulada sobre ámbitos de intervención diferenciados: **una acción centrada en el polígono de viviendas y una acción complementaria y coordinada con la política general de ciudad**.

La dimensión física, urbana y edificatoria, se constituye, en general, en el espejo revelador de las dificultades de las áreas marginalizadas y en dificultad en las ciudades. Muchos de los problemas sociales, económicos y de gestión de los polígonos de viviendas sociales en los tres países estudiados se manifiestan a través del abandono, degradación y depredación del espacio urbano y de las edificaciones.

Por tanto, también en los polígonos de viviendas sociales, la intervención física - sobre el urbano y la edificación - se hace como dimensión básica y agregadora de las diversas estrategias de intervención a través del **proyecto urbano**, que debe actuar como **instrumento catalizador que materializa las acciones de integración física, funcional y social sobre este territorio específico**, transformando, también, en formas urbanas las distintas propuestas sociales y económicas para el área.

Una serie de factores físicos, técnicos, económicos, de gestión y socioculturales analizados en este estudio han apuntado a la **rehabilitación urbana** como la estrategia más adecuada para basar esta política de recuperación de los polígonos de vivienda social.

Esto se justifica por que, gran parte de los polígonos promovidos en los tres países estudiados presentan una estructura urbana bastante compatible con las exigencias mínimas de calidad urbana y con las necesidades actuales en cuanto a funcionamiento y dimensiones, permitiendo que, con intervenciones puntuales de recualificación y reestructuración de espacios y viales, se pueda alcanzar buenos niveles de calidad urbana y de integración a la ciudad. Además, el nivel de disfunciones urbanas y de degradación de los edificios no se hace homogénea en la totalidad del polígono, lo que exige soluciones

también no homogéneas, sino que adecuadas a cada realidad y diagnóstico, dentro de un plan global para el área.

Al nivel de la edificación, la rehabilitación urbana permite también combinar en un mismo polígono niveles diferenciados de intervención sobre la edificación, desde la rehabilitación ligera hasta la sustitución de edificios o la construcción de viviendas de nueva planta, definidos a partir de la interrelación entre las características y condiciones físicas de la edificación y la viabilidad técnica, económica y de gestión de cada intervención.

No obstante, la generalización de problemas más complejos, como la obsolescencia física y funcional de las edificaciones sumada a problemas críticos de orden urbanístico pueden conllevar a la definición de la remodelación urbana como estrategia más conforme, lo que no impide que las estrategias y líneas de intervención generales propuestas por este estudio sean parámetros para la proposición de una nueva estructura urbana para el área.

Una serie de acciones, como ya ha sido evidenciado en el transcurrir de la tesis, pueden ser llevadas a cabo para alcanzar a la **integración física** de los polígonos de vivienda social, según el grado de disfunciones y problemas y de la importancia del área frente a su entorno y a la ciudad, buscando, en especial, atender a dos objetivos básicos: buscar la **recualificación interna del área**, a la vez que acciones en escalas más amplias que el polígono potencien su **integración física al entorno y al conjunto de la ciudad**.

No obstante, la integración del polígono de vivienda social no se hace efectiva sin que la monofuncionalidad que le caracteriza pueda ser minimizada por acciones de **integración funcional** que busquen **implantar nuevas funciones y actividades que puedan dinamizar el área, atendiendo a las demandas internas y generando actividades productivas que influenciarán positivamente en la integración laboral de sus residentes y en la creación de nuevas relaciones económicas y funcionales con la ciudad en su conjunto**. Para ello, la **mejora de la accesibilidad y movilidad** es también acción fundamental.

Como resultado, a pesar de acercarse más a la diversidad de funciones y a la multiplicidad de ofertas que caracterizan gran parte de los barrios de las ciudades, debe buscarse mantener en los polígonos de vivienda social, prioritariamente, su carácter de área residencial popular, impidiendo que las mejoras alcanzadas generen nuevas expulsiones de los residentes a periferias más lejanas.

Para ello, las estrategias visando a la **integración social** son imprescindibles para acompañar y preparar la población residente para mejor disfrutar de los mejoramientos proporcionados a su hábitat y permitir que los mismos puedan también ser agentes de este cambio a través del **ejercicio de su ciudadanía**.

El carácter relativamente homogéneo de su población trabajadora, con bajos recursos y formación deficiente, pasa, en el contexto actual, a ser un foco potencial de los problemas del paro generados por las nuevas demandas del mercado de trabajo y padece, en general, de un escaso acceso a los beneficios de las políticas públicas sociales. Acciones visando a la **formación y capacitación de los residentes y la mejora de los servicios sociales prestados en los barrios** son imprescindibles para favorecer la integración sociocultural y económica de los residentes de los polígonos de vivienda. Por otro lado, la falta de integración social se intensifica en grupos específicos, como los jóvenes, que necesitan de acciones más enérgicas y articuladas para que la exclusión social pueda ser combatida.

Una serie de acciones implementadas en las ciudades analizadas en España, Francia y Brasil, fueron presentadas como posibilidades de aplicación de las acciones básicas propuestas para la solución de los distintos problemas apuntados y la implementación de las estrategias propuestas.

La necesidad de esta multiplicidad de acciones visando a combatir con efectividad a la globalidad de problemas que padecen estas áreas ratifica la **globalidad de las acciones** como estratégica básica de implementación de una política de recuperación de los polígonos de vivienda social, *grands ensembles* y *conjuntos habitacionais*. La necesidad de esta globalidad de acciones fue comprobada por la constatación de que objetivos comunes - como la calidad de vida urbana, la dinamización económica y urbana y la seguridad ciudadana - no pueden alcanzarse sin la **coordinación y complementariedad de acciones en los ámbitos de la integración física, funcional y social**. Además, cuando se trata de alcanzar a la integración del polígono de viviendas a la ciudad, estas acciones deben ser buscadas en paralelo con acciones más amplias de planeamiento y gestión urbana, de planificación económica y de definición de prioridades de intervención focalizadas en las áreas más desfavorecidas de la ciudad en el contexto de las políticas públicas municipales.

Como resultado de esta acción multidisciplinar, y que, por tanto, se hace necesariamente interinstitucional e intergubernamental, las posibilidades de alcanzar a la complementariedad y coordinación de las diferentes políticas sectoriales propuestas solamente se alcanza definiendo también el **partenariado entre los agentes** como estrategia básica para la puesta en marcha de esta política de recuperación de los polígonos de vivienda social. Este partenariado debe ser entendido como una acción conjunta de diversos agentes, pautada en un **consenso de objetivos comunes**, alcanzado a través de la **concertación** entre los mismos y emprendida a través de la definición de **acciones coordinadas y complementares**.

La complejidad de la política a llevarse a cabo, necesita, por tanto, de un **modelo de gestión compatible con sus objetivos y estrategias**, del cual algunas directrices han sido apuntadas por este estudio.

Las amplias competencias que el gobierno municipal presenta respecto a las políticas sectoriales que se constituyen como componentes básicos de una política efectiva de recuperación de estas áreas, además de su responsabilidad respecto a la calidad de vida de sus ciudadanos, conlleva al **protagonismo del gobierno municipal en la coordinación de las acciones a emprender**. No obstante, **acciones complementarias de otros niveles de gobierno son necesarias** para atender a un marco más amplio de acciones y servicios que son de su competencia y para la captación de recursos necesarios para atender a la amplitud de la política propuesta.

La **creación de mecanismos de articulación y concertación interinstitucional** - al nivel local y al nivel intergubernamental - son, por tanto, indispensables para consolidar el partenariado, tanto al nivel de la acción pública, cuanto para la incorporación de la iniciativa privada y de la sociedad en la implementación de acciones específicas.

Cabe destacar que, al nivel municipal las instancias y mecanismos de articulación deben buscar la articulación de la política de recuperación de los polígonos de vivienda social con la política global de la ciudad y con las políticas sectoriales al nivel de la administración pública, sin embargo, no olvidándose de la creación de una instancia de articulación junto al barrio, como instancia básica para la participación de la población local en la definición de las políticas y acciones que van a incidir en su cotidiano y en el plan futuro para su hábitat.

Incentivar una mayor relación gobierno-sociedad pasa, por tanto, en definir niveles de participación diferenciados que puedan ser ejercidos según la voluntad, disponibilidad y capacidad personal de los residentes. En primer lugar, al nivel del barrio, cabe garantizar la existencia de espacios de acogida, información y convivencia para ampliar la cohesión social en el barrio y una instancia de participación que va a contribuir en la concepción e implementación de la intervención en el barrio. Este es aspecto fundamental para garantizar el acercamiento de la intervención a la realidad local, para alcanzar una mayor responsabilidad de los residentes en cuanto a los resultados alcanzados y como ejercicio hacia la consolidación de una postura ciudadana. No obstante, es imprescindible, también, garantizar la participación de los residentes del barrio a intervenir en instancias que, al nivel de la ciudad, van a definir las directrices de las políticas volcadas hacia el barrio, principalmente a través de la representatividad de las asociaciones locales.

No obstante, la presencia de canales efectivos de expresión se hacen insuficientes para una parcela de la población que, viviendo en el umbral de la exclusión encuentran dificultades aún mayores de expresión. Es en este sentido que las estrategias y acciones que visan a la integración social a través de la educación, cultura, calidad de vida, integración de grupos excluidos y de la integración laboral no pueden estar desarticuladas de las estrategias que visen a la participación, visto que no hay ciudadanía sin participación y no hay

participación sin unas condiciones mínimas de integración sociocultural y económica que le den soporte.

La definición de este marco de referencia de directrices y acciones para la concepción e implementación de una política de recuperación de polígonos de vivienda social a partir del análisis del contexto europeo ha permitido, también, el análisis de sus posibilidades de aportar subsidios para la realidad brasileña.

En primer lugar, cabe subrayar el aspecto inédito de la tesis para Brasil. La problemática de los *conjuntos habitacionais* ha sido objeto de estudios sistemáticos hasta la segunda mitad de la década de los 80 y, a partir de entonces, otros temas pasaron a ser prioritarios para los entes públicos y académicos. Además, gran parte de los estudios realizados hasta entonces se centraban en aspectos específicos, como su configuración urbana, o la calidad de las viviendas, o las características socioeconómicas de los residentes, sin embargo, sin buscar una visión sistemática y articulada de estos problemas.

Este estudio buscó actualizar informaciones sobre la problemática de los *conjuntos habitacionais* buscando analizarlos dentro de una visión integrada y global de sus problemas, inmerso en un contexto urbano y de las políticas públicas dónde el papel de las ciudades y de sus espacios urbanos pasa por profundas transformaciones. Este abordaje de los problemas ha sido la base para el análisis y proposición de una política de recuperación, articulando a los aspectos de la intervención urbana los aspectos sociales, locacionales y económicos necesarios para alcanzar a la calidad de vida en un sentido más amplio. La búsqueda de directrices para el modelo de gestión ha permitido también evaluar aspectos importantes en la gobernabilidad de las ciudades brasileñas, como la descentralización administrativa y en la prestación de servicios, las formas de articulación y concertación en las políticas públicas y las posibilidades de ampliar la relación gobierno-sociedad a través de la participación de la población, temas que son todavía emergentes y pendientes de consenso en las políticas públicas brasileñas.

El marco de referencia de estrategias, líneas de intervención y acciones sacado a la luz a partir del análisis de la experiencia europea - España y Francia - puede alcanzar un mayor grado de viabilidad de su implementación debido a la existencia de un contexto donde las políticas públicas se encuentran en grados más avanzados de desarrollo, basados en una mayor cualificación de las estructuras administrativas y donde las conquistas sociales están ya consolidadas.

En Brasil, un contexto diferenciado se impone: el esfuerzo de estabilización de la economía nacional y la necesidad de fuerte contención de gastos públicos se contraponen a un proceso de universalización de los derechos sociales todavía en curso; la fragilidad de la máquina pública y la necesidad de revisión del aparato institucional hacia la creación de nuevas condiciones para el fomento del desarrollo urbano y para la ampliación de las políticas sociales

sectoriales dificultan la operacionalización de nuevos enfoques más innovadores.

No obstante, se ha podido verificar en el análisis de las posibilidades de aplicación del marco de referencia en las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo, la existencia de una serie de instrumentos urbanísticos, de proyectos específicos y de políticas sectoriales que pueden ser la base para la creación de una política integrada y global de recuperación de áreas urbanas degradadas y, en especial, de los *conjuntos habitacionais*.

Se ha verificado un cambio paulatino de enfoques que evolucionaron hacia la consolidación de la intervención en áreas urbanas degradadas y la incorporación de acciones multisectoriales de carácter social a las intervenciones urbanas. Este cambio de enfoques todavía no ha logrado promover las transformaciones necesarias en el modo de actuar de la administración pública brasileña y de la sociedad y la consolidación de una acción multisectorial articulada es todavía un recto a alcanzar. Es importante, por tanto, avanzar en la búsqueda de mecanismos y procedimientos que articulen los distintos instrumentos y políticas, de forma que constituyan una cadena articulada y sucesiva de disposiciones e intervenciones, configurando una política integrada y efectiva. Ello se aplica también, en especial, a la creación de una política de recuperación de los *conjuntos habitacionais*, visto que una intervención en los moldes propuestos por este estudio todavía no ha sido llevada a cabo.

Una otra dificultad se ha identificado en el decurrir del trabajo para la implementación de una política efectiva de recuperación de los *conjuntos habitacionais* en Brasil: la existencia de amplias áreas de viviendas informales - como las *favelas* y loteamientos irregulares - con necesidades muchas veces más agudas que en los *conjuntos habitacionais*. No obstante, la ubicación de estas áreas informales en las periferias de las ciudades analizadas se ha visto que ocurre lado a lado con los *conjuntos habitacionais* de promoción pública, conformando extensas áreas desarticuladas y con mala calidad de vida.

Por tanto, cabe extender las acciones, hasta ahora, centradas casi que exclusivamente en las *favelas* para una acción más territorializada que contemple las diversas áreas-problema que componen las periferias urbanas, buscando traer a ellas la calidad de vida necesaria.

Como condicionante previo para ello, cabe, por tanto, concientizar el medio técnico y político de la administración pública brasileña de la importancia de la recuperación e integración de los *conjuntos habitacionais* por diferentes factores: por su carácter de área de concentración de población de baja renta; por su importancia cuantitativa en determinados territorios de la ciudad; y por la especificidad de los problemas que les afligen.

Así, la comprensión del problema en su profundidad y la voluntad política de dar la debida relevancia al tema podrá ser el paso definitivo para la

incorporación de los *conjuntos habitacionais* en la política urbana y de vivienda, dentro de una perspectiva de cohesión urbana y de equilibrio en las condiciones de vida de la globalidad de la ciudad.

La multidisciplinaridad y complejidad del tema analizado por esta tesis ha podido fragilizar algunas de las reflexiones realizadas, visto que se ha buscado un acercamiento a todas las principales dimensiones que constituyen el hecho urbano, y por tanto se ha adentrado en temas como arquitectura y urbanismo, economía y empleo, sociología y políticas sociales, entre otros.

Sin embargo, estas eventuales fragilidades son plenamente compensadas por la amplitud de visión que el estudio ha buscado alcanzar en la comprensión de la problemática de los polígonos de viviendas, *grands ensembles* y *conjuntos habitacionais* y en la definición de la amplitud de las políticas necesarias para su recuperación.

Se entiende que la construcción de esta política debe ser un esfuerzo nítidamente interprofesional y no puede ser agotado por este estudio. No obstante, se espera que el mismo pueda establecerse como punto de partida para la realización de nuevos estudios, más específicos, sobre las distintas dimensiones tratadas, pudiéndose destacar como más importantes las siguientes: aspectos económicos y técnicos de la rehabilitación de las viviendas; nuevos usos y actividades compatibles con los polígonos y las acciones básicas necesarias para consolidarles; fuentes de financiación para intervenciones urbanas y sobre la edificación más complejas; instrumentos urbanísticos y mecanismos de gestión compatibles con la complejidad de acciones propuestas, entre otros.

En definitiva, se espera que las aportaciones presentadas puedan servir para suscitar, en el marco de los *conjuntos habitacionais*, un contexto de cambios y reformulaciones del modo de pensar y hacer ciudad, de hacer y vivir el barrio, de vivir y lograr la inclusión social, la cohesión y la integración ciudadana.