

Editorial

«Brasil siglo XXI: Desafíos de la participación popular en el desarrollo territorial y urbano»

El siglo XXI comenzó con negros presagios al desencadenarse en múltiples regiones sucesivos hechos bélicos y ataques terroristas, generando una zozobra universal con secuelas extendidas hasta los más recónditos rincones de esta Tierra globalizada. Sin embargo, América Latina inició el milenio con hipotéticos signos esperanzadores, después de medio siglo de agudas contradicciones políticas, sociales y económicas que caracterizaron su historia a partir de la Segunda Guerra Mundial. Cruelles dictaduras y un desenfreno financiero y económico inducido por la ansiada modernización, abrieron el regreso a la democracia en la década de los años ochenta, asumiéndose el neoliberalismo como la panacea para salir del subdesarrollo. Por el contrario, diversos países se hundieron en las crisis más profundas de su historia: citemos entre los principales, Argentina, Uruguay, Perú y Venezuela.

Como reacción a este proceso, las fuerzas políticas identificadas con las masas inconformes por el deterioro de las condiciones materiales de vida, la arbitrariedad, irresponsabilidad y corrupción de los políticos profesionales y la dependencia de los organismos económicos internacionales, fueron encabezadas por dirigentes progresistas. En este inicio de siglo asumió la presidencia el socialista Ricardo Lagos en Chile —luego de la férrea dictadura de Pinochet—; en Perú, Alejandro Toledo de ascendencia indígena, denunciada la corrupción de Fujimori; en Argentina, desmoronado el peso después de la gestión de Carlos Menem —quién aseguraba haber elevado el país al nivel del Primer Mundo—, Néstor Kirchner, está intentando salir de la debacle con una lenta recuperación económica enfrentándose al FMI y los voraces acreedores internacionales; en Venezuela, la reacción burguesa asociada a intereses externos no pudo evitar la consolidación del gobierno populista de Hugo Chávez; en Uruguay, la histórica alternancia de los partidos tradicionales —blancos y colorados—, quedó superada por el triunfo de Tabaré Vázquez, militante del Frente Amplio. Por último en Brasil, un siglo de dominación de las elites agrícola-ganaderas y financieras al poder, respaldadas durante dos décadas por gobiernos militares, fue sustituido por la elección del obrero metalúrgico José Inácio “Lula” da Silva, creador del Partido dos Trabalhadores (PT).

No resulta fácil para la cultura hispana asimilar la escala del Brasil, un país de 177 millones de habitantes dispersos por más de 8 millones de km², con una población y una superficie mayor que el fragmentado conjunto de naciones de América del Sur. En una reciente conferencia, el crítico de arte Fernando Cocchiarale, sostuvo que el continente sudamericano constituía la imagen especular de la península ibérica: mientras el pequeño Portugal conservó un reino unificado sin profundas divisiones regionales; España, por el contrario, se debatió en el agudo antagonismo y la ansiedad separatista de los diferentes grupos étnicos y culturales. Esta situación se reprodujo en América: el gigantesco Imperio del Brasil se mantuvo unido, mientras las posesiones hispánicas quedaron fragmentadas en las 21 repúblicas latinoamericanas. Proceso también asociado a las actitudes disímiles de las coronas: mientras los reyes de España nunca visitaron las colonias, el rey de Portugal se instaló en Río de Janeiro (1808) para no caer en manos del ejército de Napoleón. De allí que, mientras los vientos libertarios de la Revolución Francesa en toda América hispánica abrieron el proceso independentista y republicano; el Brasil, adquiriendo su autonomía como Imperio, preservó la continuidad del régimen monárquico hasta finales del siglo XIX. Sin embargo, la unidad lingüística, territorial y política brasileñas, no significaron la superación de las radicales diferencias sociales, económicas y raciales que persistieron en el país desde el período colonial, exacerbadas en el siglo XX con el distanciamiento entre el sur urbano, cosmopolita, industrial y económicamente poderoso; la todavía despoblada Amazonia agredida por algunos polos desequilibrados de urbanización; y el nordeste árido, pobre y campesino, cuya población se debate, aún hoy, en una desesperante miseria.

Resultó un hecho insólito y sorprendente lograr la elección de un presidente “proletario” en un país tradicionalmente dominado por una elite conservadora, cuya riqueza provino de la explotación agrícola y ganadera, luego integrada al desarrollo industrial —San Pablo, Río de Janeiro, Belo Horizonte—, y finalmente asociada con el gran capital financiero. Es comprensible entonces la afirmación de Lula en el discurso pronunciado el día de la toma del poder, al decir “yo no soy el resultado de una elección. Soy el resultado de una historia”. Es justamente la historia de un país que en 1900, poseía una población urbana del 9.4% —sobre un total de 17 millones de habitantes—, en el que votaba el 2% del total; que pasó a un 80% de residentes en las ciudades, quienes respaldaron los 52 millones de votos recibidos por Lula sobre un total de más de 90 millones de votantes. Pero el drama vivido en este inicio del siglo XXI, no fue sólo generado por la injusticia social, el desempleo, el hambre y la carencia de una vivienda digna para millones de brasileños, sino por la herencia de un siglo de urbanización salvaje, tanto promovida por los intereses especulativos de la burguesía, como por la migración del campo a las grandes ciudades de los campesinos pobres y la creación de las infinitas periferias metropolitanas configuradas espontáneamente por los propios inmigrantes.

*Durante más de una década, a través de ensayos, artículos y crónicas, difundimos en las páginas de **CyTET** las transformaciones urbanísticas y territoriales acaecidas en Brasil. Debido al surgimiento de nuevas fuerzas políticas al poder, tomaron nuevos rumbos las intervenciones públicas en el espacio rural y urbano. De allí la iniciativa de la dirección de la revista de reunir un grupo de ensayos que documentasen la realidad actual. El panorama que presenta el conjunto de artículos no resulta alentador al describir la situación heredada en las ciudades y las principales áreas metropolitanas del país. Sin embargo, existe la esperanza basada en un cambio radical de la política del Estado en relación con el problema de la planificación territorial, en el intento de superar el abandono generado en las últimas décadas por el proceso de privatización de los servicios y del espacio público, y revertir el desinterés del sistema federal por actuar en la gestión urbana. Llegó el momento de enfocar la evolución de la urbanización brasileña con parámetros más reales y objetivos que los utilizados tradicionalmente, y establecer un puente entre el análisis morfológico y estético, y las interpretaciones sociológicas y economicistas, siempre aislados y divergentes entre sí.*

No cabe duda de la significación de las propuestas de diseño urbano que fueron materializadas a lo largo del siglo XX, comenzando con las ciudades “ideales” de Belo Horizonte, Goiania y Brasilia, y los planos directores de Bouvard y Prestes Maia en San Pablo o de Agache y de Doxiadis en Río de Janeiro; pero también es lícito señalar el carácter limitado de estas iniciativas, al lado de las urbanizaciones espontáneas o la conformación del universo de las “favelas”¹, que en algunas ciudades alcanzó el 50% de su población total. La imagen de Brasilia creada por Lucio Costa y Oscar Niemeyer, publicitada en el mundo entero como expresión vanguardista de un Brasil moderno orientado hacia los desafíos del siglo XXI; poco tuvo que ver con la precariedad y arbitrariedad de las ciudades satélites que la rodearon, donde residen más de un millón de habitantes, reiterando los problemas estructurales de las ciudades tradicionales que se proponía superar. Algo similar ocurrió con Curitiba, ciudad de porte medio asumida como “modelo” de la planificación urbana brasileña, cuya equilibrada homogeneidad formal y funcional contrasta con la precariedad de los municipios periféricos contenidos en el área metropolitana.

En los textos de Adauto Lúcio CARDOSO, Sérgio de AZEVEDO y Virginia RENNÓ se documenta el proceso de urbanización del Brasil, cuya singularidad en el plano internacional, radicó en el vertiginoso paso del 31% de población urbana en 1940, al 81% en 2001. Acelerada transformación de las estructuras territoriales que reflejaron los cambios estructurales en la economía, tanto por la rápida industrialización en las áreas metropolitanas como por los cambios acaecidos en la producción agrícola, que produjeron una alta concentración de los latifundios y la correspondiente modernización de los procesos productivos. A su vez, el crecimiento urbano del país tuvo como característica básica el desajuste entre la expansión de la trama urbana (y de su población) y la escasa capacidad de planeamiento e intervención del sector público en el control y orientación de este desarrollo. El Estado tampoco acompañó el ritmo del desarrollo económico y su incidencia en la configuración de las áreas metropolitanas, escapando a su control los problemas ambientales y sociales generados por la urbanización acelerada. Se debe tener en cuenta que, por una parte, el crecimiento económico no fue capaz de absorber plenamente la población que llegaba a las áreas urbanas, con el consecuente

¹ Para el desarrollo del concepto, problemas, etc., de las favelas véase *CyTET*, 136-137 (2003).

surgimiento del problema de la “marginalidad” y de la “exclusión social”; por otra, considerando la organización del sistema tributario del gobierno federal; los municipios, que serían los principales agentes responsables del control del crecimiento urbano, tuvieron y siguen teniendo, grandes dificultades en la captación y movilización de los recursos —financieros, técnicos y administrativos—, indispensables para enfrentar el desafío de la urbanización.

El cuadro que hoy presentan las grandes ciudades brasileñas refleja este proceso: de los 5.5 mil municipios existentes en el país, el 75% poseen menos de 20 mil habitantes, mientras 224 concentran más de la mitad de la población. 49 aglomeraciones urbanas, que comprenden 12 regiones metropolitanas, albergan el 47% del total nacional, o sea, aproximadamente 75 de los 177 millones de habitantes. Esta población urbana, en gran medida, enfrenta serios problemas de accesibilidad a los servicios urbanos básicos, tales como la escasez de agua; la precariedad del sistema cloacal, de recolección de basura y del drenaje pluvial en los terrenos accidentados; así como lograr la propiedad del terreno y de la vivienda. Como explica Nabil BONDUKI en su ensayo, en el 2000 el déficit habitacional alcanzaba los 6.5 millones de unidades, abarcando en un 80% la población con un ingreso de hasta tres salarios mínimos (correspondiente a 300 u\$s). Cifras que revelan de manera descarnada, el crecimiento de los asentamientos marginales —existen 4 mil favelas en todo el país, concentradas en su mayoría en las áreas metropolitanas— y de viviendas precarias en una escala que supera ampliamente el índice de la ciudad formal: mientras la población urbana se incrementa a un ritmo de 1,98%, el de las favelas alcanza el 7% anual. En consecuencia, en esta última década se produjo un crecimiento exponencial de la violencia urbana, con un progresivo incremento del número de homicidios que alcanzó el 5,6% anual.

Como explica Ana Lúcia BRITTO, los problemas socio-ambientales existentes en las grandes ciudades y en las áreas metropolitanas, comprometen la posibilidad de construir un desarrollo urbano sustentable. La irracional estructura del transporte público —condicionado por los intereses de grupos monopólicos sobre este servicio de uso popular—, agrava, tanto la caótica circulación que predomina en la mayoría de las ciudades —el caso de Curitiba es una excepción—, como la contaminación atmosférica por la carencia de un riguroso control ambiental, sumada a la emisión de gases tóxicos por las industrias, que comprometen la calidad de vida y la salud de la población. Las metrópolis conforman así islas de calor que contribuyen a la irregularidad de las condiciones climáticas y la generación de fuertes lluvias concentradas en las áreas densamente pobladas, lo que reduce el índice de precipitación pluvial en las fuentes de agua. En coincidencia ocurren súbitas inundaciones —resultan comunes en la ciudad de San Pablo, produciéndose el congestionamiento del tránsito que en varias ocasiones alcanzó una distancia de 140 km del centro—, que generan deslizamientos de tierras en las áreas de fuertes pendientes, destruyendo viviendas de las favelas asentadas en áreas de riesgo. Por último, la expansión industrial y la carencia de tratamiento de los desagües cloacales domésticos, contaminan los suelos y el sistema hídrico, afectando la seguridad y la salud pública de los habitantes radicados en las zonas suburbanas, como aparece demostrado en el texto de Pedro JACOBI, quién trata específicamente el caso de la metrópoli de San Pablo, definida como la peor situación ambiental del país.

Este panorama complejo y contradictorio que demuestra los graves problemas existentes en las estructuras urbanas, metropolitanas y territoriales del Brasil, puede transformarse progresivamente por la acción, tanto de las comunidades urbanas a través de los poderes municipales, las ONG, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, como por las iniciativas del poder público, tanto estatales como del gobierno federal. Como demuestran los textos de Edésio FERNÁNDES, Orlando Alves dos SANTOS JÚNIOR, desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988 que instituyó el principio de la función social de la ciudad y de la propiedad —concepto negado por las legislaciones anteriores, que defendía la intocabilidad de la propiedad privada— quedó definida la exigencia del Plan Director a partir de los municipios de porte medio. A su vez, se incrementó, tanto la participación popular en las políticas urbanas —en particular en las ciudades dirigidas por miembros del Partido dos Trabalhadores— como la asignación de mayores capacidades operativas, los poderes municipales. Proceso que culminó con la promulgación de la ley federal del Estatuto de la Ciudad en 2001² —durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso— y la creación del Ministerio de las Ciudades en 2002, con el inicio del gobierno de

² Véase en anexo documental reproducción del texto legal.

Lula. En este sentido resulta significativo el testimonio de Jorge WILHEIM, Secretario de Planeamiento Urbano de la Prefeitura de San Pablo durante el gobierno de Marta Suplicy, quién, en la mayor ciudad del país, intentó crear nuevas alternativas para concretar las transformaciones indispensables a esta gigantesca metrópolis.

Como se demuestra en el contenido de este número, la presencia de especialistas y técnicos de renombre en las instituciones municipales y estatales, y la congregación de todas las fuerzas de la sociedad civil en los equipos nacionales de trabajo —como el Consejo de las Ciudades, creado en 2004— crean la esperanza de lograr la concreción de drásticas medidas que logren resolver gran parte de los acuciantes problemas que afectan la mayoría de la población urbana brasileña. La creación del Ministerio de las Ciudades fue el resultado de una demanda histórica de los movimientos populares urbanos, que desde la década de los años ochenta se organizaron en el Forum Nacional de la Reforma Urbana. Allí fue establecida una articulación en red de las diferentes instituciones participantes que se integraron a partir de un temario común, constituyendo el principal interlocutor con el gobierno federal durante las dos últimas décadas.

Debido a la frágil estructura política y administrativa de los órganos federales, debido a la escasa atención dedicada a los problemas urbanos por las anteriores administraciones, el nuevo Ministerio de las Ciudades enfrenta dificultades por estructurar un plan de acción consistente, en particular por las complejas relaciones que deben establecerse con otros organismos del estado. A ello se agregan los inestables mecanismos políticos del gobierno, ante la necesidad de mantener el diálogo constructivo con la oposición, que lleva a la asignación de cargos ministeriales. Durante el año 2004, la acción del ministro se vio limitada por las constantes amenazas de sustitución en el cargo, así como el cambio del equipo técnico que le acompaña, situación que parece superada, al ratificarse la persistencia de ambos desde inicios del 2005. Por último, existen divergencias en el gobierno, en relación con la disponibilidad de recursos en las inversiones estratégicas orientadas a la vivienda, el saneamiento y el transporte público, que resultan bloqueadas hasta ahora por los ministros del área económica del gobierno, aduciendo las limitaciones financieras establecidas por el riguroso ajuste fiscal, asumido y mantenido por la política de Lula.

Pese a la complejidad y diversificación de los problemas expuestos y considerando la dimensión ciclópea de las tareas inmediatas que deben ser afrontadas, existe una esperanza real y no utópica de alcanzar las ansiadas soluciones que logren mejorar las condiciones de vida de millones de habitantes radicados en las estructuras urbanas y territoriales del país. Creemos firmemente en esta posibilidad, como lo demuestran los ensayos aquí presentados.

Algunas premisas enunciadas en la presente introducción fueron parcialmente invalidadas por la reciente crisis política ocurrida en Brasil. A partir de las denuncias sobre la existencia de corrupción en las empresas estatales, se abrió un vacío político e institucional, que comprendió el Congreso Nacional así como también los partidos de la coalición de gobierno —en particular el Partido de los Trabajadores —; reflejándose en los organismos gubernamentales responsables de la articulación política del gobierno federal. La crisis llegó a las puertas del gabinete presidencial, al renunciar José Dirceu, Ministro-Jefe de la Casa Civil y principal articulador político del gobierno. A su vez, tres ministros abandonaron sus cargos para integrarse en la dirección ejecutiva del Partido de los Trabajadores. Al enfrentar el gobierno federal una significativa oposición en el Congreso ante la pérdida de la mayoría en las Cámaras, se vio ante la necesidad de realizar cambios importantes en la administración para ampliar su base de apoyo. Finalmente “sacrificó” el Ministerio de las Ciudades, cuyo nuevo titular pertenece al partido “conservador” del Presidente de la Cámara de Diputados.

Ante esta dramática situación que vive el país, resulta incierto el futuro del proyecto institucional que fuera elaborado por el Ministerio de las Ciudades. Aunque el equipo técnico anterior continuará en sus funciones hasta la celebración a finales del presente año (2005) del Congreso Nacional de las Ciudades, el mismo será sustituido, sin que existan previsiones sobre la orientación del futuro equipo de trabajo. Es probable que algunos sectores operativos se mantengan, pero los temas de la vivienda y de las infraestructuras sanitarias, que requieren cuantiosas inversiones públicas, seguramente sufrirán cambios significativos.

Sin lugar a dudas, la política llevada adelante por el ministro Olívio Dutra, significó un avance significativo respecto a la política habitacional, las infraestructuras y la planificación urbana.

La carencia de una normativa en la regulación de las infraestructuras urbanas, que imposibilitaba la concreción de las inversiones públicas y privadas, pudo superarse con el Proyecto de Ley de Saneamiento Ambiental, que fuera enviado por el Poder Ejecutivo al Congreso Nacional. En él se establecía la obligatoriedad de planos, objetivos e indicadores que permitían la transparencia de la gestión. En el sector de la vivienda, las regulaciones establecidas por el ministerio, se complementaban con el FNHIS (Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social) y el SNHIS (Sistema Nacional de Habitação), de acuerdo con la Ley Federal 11.124/2005, aprobada por el Congreso después de 13 años de gestiones. El nuevo Programa Nacional de Regularização Fundiária, permitió la existencia del título de propiedad de su casa y de su terreno a más de medio millón de familias de bajos ingresos, habitantes de los asentamientos informales situados en 26 Estados, y en particular en las once mayores metrópolis brasileñas.

En la actualidad, más de 1700 municipios están obligados a elaborar sus Planes Directores hasta octubre del 2006, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de las Ciudades. El Gobierno Federal apoyó directamente a los gobiernos municipales en esta iniciativa, tanto por medio de la financiación de 370 municipalidades, como por la creación de cursos de capacitación técnica para los equipos de trabajo de 173 localidades. La Campanha Nacional Plano Diretor Participativo cuenta con 25 núcleos establecidos en los estados, formados por gestores públicos, técnicos, líderes comunales, universidades, parlamentarios, promotores públicos y empresarios. Esta campaña, coordinada por el Ministerio de las Ciudades, ya alcanzó, aproximadamente, a 900 municipios brasileños.

Se consolidó en el país un proceso democrático inédito, con la realización de las Conferencias de las Ciudades y la creación del Consejo de las Ciudades. En el año 2003, la Conferencia Nacional de las Ciudades definió las directrices y las prioridades de la Política Urbana Brasileña. En la misma, celebrada en Brasilia, estuvieron presentes más de 3.400 municipalidades y 26 Estados de la Federación. Los 2.800 delegados fueron elegidos en las Conferencias Municipales y Estatales, o en reuniones de entidades sociales representativas, tales como las ONGs, movimientos sociales, empresarios, sindicalistas, investigadores y académicos, intelectuales, parlamentarios, además de los tres niveles de la estructura de gobierno. En este momento está en marcha la realización de la Segunda Conferencia Nacional de las Ciudades. En los meses de junio y julio, se celebraron las reuniones en las municipalidades. En los meses de agosto, septiembre y octubre, las conferencias se realizarán en los Estados. Finalmente, en noviembre, los delegados a la Conferencia Nacional se reunirán en Brasilia. La experiencia del Consejo de las Ciudades, reveló la madurez política de los actores sociales participantes —empresarios, ONGs y movimientos sociales—, que consiguieron, a pesar de las evidentes fragilidades, construir acuerdos mínimos alrededor de objetivos comunes.

A pesar de la dura política de ajuste fiscal que limitó las inversiones estatales, se logró ampliar los recursos destinados a la vivienda de interés social y al saneamiento urbano, tratando de corregir los desvíos que se producían, dificultando que los recursos llegasen a los estratos sociales más pobres. El Gobierno Federal (Ministerios de las Ciudades, Salud Pública, Medio Ambiente e Integración Nacional) contrató entre 2003 y 2004 la suma inédita de 6.1 billones de R\$ (1 u\$s=2,50 R\$), para mejorar el abastecimiento de agua, las cloacas, la recolección de basura y el drenaje urbano. Con los recursos directos del Gobierno Federal, en los años 2003 y 2004, se contrataron 10,7 billones de R\$ para atender 760 mil familias necesitadas de viviendas, nuevas o usadas, y que pudiesen adquirir materiales de construcción, mejorar las condiciones de la vivienda y urbanizar las favelas. En 2005, las metas establecidas preveían una inversión de 10,6 billones de R\$ para ayudar a 640 mil familias.

Cabe preguntarse, ante tantas dudas y desesperanzas, si los movimientos sociales conseguirán resistir a los imprevisibles cambios negativos de la política del Ministerio y defender las conquistas alcanzadas.

Roberto SEGRE & Adauto Lucio CARDOSO
PROURB & IPPUR URJ

Río de Janeiro, agosto 2005