

El Estatuto de la Ciudad, los planes directores y los nuevos instrumentos de política urbana

Adauto Lucio CARDOSO

Arquitecto. Profesor IPPU R/URFJ

RESUMEN: El objetivo del artículo es, presentar un balance de la experiencia del planeamiento urbano en Brasil tras la Constitución de 1988, buscando identificar los límites y las posibilidades establecidas, en la coyuntura actual, para los nuevos *planos diretores* y para la aplicación de los nuevos instrumentos de política urbana, establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

DESCRIPTORES: Política urbanística. Estatuto de la Ciudad. Brasil.

1. INTRODUCCIÓN

La Constitución de 1988 promovió una gran reformulación institucional de la política urbana en Brasil, al establecer los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad, como fundamento de las políticas de desarrollo urbanístico. Estas definiciones tuvieron como consecuencia inmediata la consolidación del *direito à cidade e da segurança de posse* [derecho a la ciudad y la seguridad de la propiedad]¹. En lo que respecta, a los otros tres nuevos instrumentos previstos en el art. 183 de la Constitución Federal —*Edificação ou Parcelamento Compulsórios*, el *Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana Progressivo no Tempo* y la *Desapropriação para Fins de Interesse Social com Pagamento em Títulos da Dívida Pública* [La Edificación o Parcelación Obligatorias, el Impuesto sobre Propiedad Territorial Urbana

Progresivo en el Tiempo y la Expropiación para Fines de Interés Social con Pago en Títulos de la Deuda Pública]— sus consecuencias fueron menos inmediatas, ya que presuponían, en primer lugar, una regulación en el ámbito federal, realizada 10 años después a través de la Ley 10.257/2001, conocida como el *Estatuto da Cidade* [Estatuto de la Ciudad; véase Sección Documentación en este número de *CyTET*] y, en segundo lugar, la definición de criterios de aplicación a través de los *planos diretores* [planes directores] de competencia municipal CARDOSO (2003). Como establece el art. 182 de la Constitución, *plano diretor*:

«Aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana.»
«La propiedad urbana cumple su función social cuando atiende a las exigencias fundamentales de ordenación de la ciudad expresadas en el plano diretor.»

Recibido: 18.11.2004
e-mail: cardoso@ippur.ufrj.br; adcard@alternex.com

¹ Ver el art. DE FERNANDES en este mismo número.

Por el papel atribuido al *plano diretor* y a los nuevos instrumentos, esas alteraciones en el orden jurídico tuvieron graves consecuencias en la alteración del contenido y alcance (ámbito) de los planes urbanos y la redefinición de la esfera del planeamiento como campo de enfrentamiento de los intereses diversos que se articulan en torno a la producción y reproducción del entorno edificado. El *timing* de esos cambios estuvo extremadamente influida por la larga tramitación de los proyectos regulados por los artículos 182 y 183 de la nueva Constitución en el Congreso Nacional, generando dos generaciones de Planes. La primera inmediatamente después de la promulgación de la Carta Constitucional (1990-1995), incorporando los nuevos instrumentos previstos en la Constitución solo bajo un punto de vista formal, ya que hasta ahora no habían sido regulados, pero incluyendo también otros instrumentos que habían sido experimentados en la gestión urbanística de diversas ciudades como el *solo criado*, la *transferência do direito de construir*, las *operações urbanas* y las *áreas de especial interesse social* [suelo urbano, la transferencia del derecho de construir, las operaciones urbanísticas y las áreas de especial interés social]. La segunda generación, todavía en gestación, corresponde a los nuevos planes —o la revisión de los planes elaborados en la década de 1990— para la adecuación a los principios, directrices e instrumentos previstos por el *Estatuto das Cidades*.

El objetivo de este artículo es, por tanto, presentar un balance de la experiencia del planeamiento urbano en Brasil tras la Constitución de 1988, buscando identificar los límites y las posibilidades establecidas, en la coyuntura actual, para los nuevos planes directores y para la aplicación de los nuevos instrumentos de política urbana, establecidos por el *Estatuto das Cidades*.

2. PLANEAMIENTO URBANO EN BRASIL

El desarrollo del campo intelectual y profesional del planeamiento urbano en América Latina ha recibido una gran influencia de las ideas que circularan ampliamente en Europa y América del Norte,

a partir de comienzos del siglo xx. En aquel momento, el urbanismo se realizaba, en los países centrales, a través de la producción de nuevas representaciones que articularan la cuestión social con el orden territorial. Las concepciones organicistas ganaron importancia en la explicación de los problemas de la ciudad, con la movilización del vocabulario y conceptos oriundos de campos científicos consolidados como la medicina, la biología y la física. Congestión, organismo y circulación son conceptos utilizados de forma análoga en el concepto urbano y que, al identificar a la ciudad con un ser vivo, llevan en sí mismo la idea de la necesidad de intervención. Los conceptos que se desarrollan a partir de este aparato conceptual, inspirados en el higienismo, pero con ecos de la sociología de Le Play (TOPALOV & al., 1987), están basados en la relación directa entre medio y comportamiento. Intervenir sobre el espacio edificado corresponde entonces, en la visión de los reformadores, a influir en los comportamientos. Reformar la ciudad enferma para reformar la vida, sobre todo la vida cotidiana de las bases populares, tal es el objetivo de la recién nacida ciencia urbanística.

El contacto de los profesionales brasileños con las nuevas ideas sufrió gran influencia de las visitas profesionales de urbanistas europeos. Como consecuencia, un grupo de técnicos pasó a militar por la implantación del urbanismo y los planes urbanístico, como nueva estrategia de gestión de las ciudades brasileñas. Entre los años 1920 y 1930 se elaboraron planes² para las grandes ciudades del país y se formaron grupos de técnicos que seguían de forma más o menos actualizada los debates internacionales y divulgaban sus ideas a través de revistas especializadas, congresos, seminarios e, incluso en columnas especializadas de la prensa diaria.

Así, en el período de entre guerras se creó en América Latina y particularmente en Brasil un cierto consenso en los medios técnicos sobre la necesidad de la implantación del urbanismo y se formaron equipos, en los ayuntamientos o en el sector

² Principalmente a partir de la década de los 30 disponemos del plan de Agache, de Río, el plan de las Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, el plan de Glasdosch (auxiliar de Agache) para Curitiba, el plan de Attilio Correa Lima para Goiânia y Recife, entre otros.

privado, que se califican técnicamente para desarrollar los planes, partiendo de la gran influencia del debate europeo y norteamericano³.

Los planes que surgen en este período "heroico" (1920-1950) ganan una dimensión que será una característica de toda la legislación urbanística: la eficacia relativa y la división de las ciudades en dos partes, una regulada y otra que crece al margen de la legalidad. De hecho, sólo una parte de la ciudad permanece bajo la jurisdicción de los planes, mientras la ciudad de los pobres permanece fuera de la ley, tanto en lo que respecta al derecho de propiedad, ya que parte del hábitat popular se desarrolla a través de la 'invasión' de tierras, como en lo que respecta a los patrones urbanísticos básicos, la parcelación del suelo, los parámetros de uso y ocupación, etc.

Los cambios en este, todavía incipiente, modelo de intervención surgen en el período del desarrollismo (1950-1980), cuando el planeamiento es concebido como estrategia de promoción del desarrollo económico, en los ámbitos de la nación, las regiones y, también, de las ciudades. En América Latina, a partir de la década de los 1960, el planeamiento territorial pasa a ser adoptado como política de gobierno en la mayoría de los países del continente, con mayor vigor en aquellos que habían asumido francamente una política de desarrollo económico basada en la industrialización en sustitución a la de importaciones. En Brasil, la experiencia del *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU)*, desarrollada por el gobierno militar entre 1967 y 1974, la primera política nacional de planificación urbanística dirigida por el gobierno federal, teniendo en cuenta, esencialmente, la modernización planificada de los municipios, acompañada por la planificación económica para el desarrollo, conforme a las orientaciones de los *Planos de Desenvolvimento Local Integrados (PDLI)*⁴. Desde 1974, esta experiencia dio lugar a una propuesta de política urbana global a través del planeamiento y de la coordinación de las

inversiones públicas federales, teniendo en cuenta sus efectos territoriales. En aquel momento comenzó a tener lugar una articulación entre planeamiento urbanístico y regional, reforzándose la política de desconcentración industrial del eje Río-São Paulo, en dirección a las regiones deprimidas (principalmente del Nordeste) o a las ciudades medias BERNARDES (1986).

Del urbanismo como práctica de los gobiernos locales con el objetivo de devolver la salud a la ciudad enferma se pasó entonces al planeamiento urbanístico, desarrollado a partir de una orientación centralizada donde el objetivo era crear la ciudad del desarrollo. En ambos casos, como una característica del paradigma de la planificación, predominó la concepción de que la legitimidad de la intervención se basaba en la capacidad de la ciencia y de la técnica para establecer criterios decisorios sistematizados en parámetros racionales permitiendo así al Estado actuar en nombre de un pretendido 'interés general' y buscando romper con el modelo anterior, en el que las políticas públicas se definían a partir de las relaciones clientelistas o populistas.

En el plano internacional, la hegemonía de ese modelo de planeamiento fue duramente criticada en los años 1970, principalmente por el hecho de que el abordaje tecnocrático había generado enérgicos procesos de segregación social, constatándose la inadecuación de las soluciones a las necesidades de la población. En Brasilia la experiencia desarrollada por los gobiernos militares fue criticada por su centralismo y autoritarismo, desmitificándose la idea de que criterios técnicos pudieran revelar el 'interés general' y reafirmando las opciones políticas subyacentes en las decisiones técnicas. La crítica al planeamiento 'tecnocrático', pautado en la imagen de la ciudad del desarrollo trata entonces, la formulación de un nuevo modelo de ciudad, la ciudad de la democracia, y de un nuevo calendario para la intervención pública, acompañada en la democratización de la gestión y en la adopción de políticas

³ Tiene lugar una fuerte hegemonía de los urbanistas americanos, en Anhaia Melo y Armando de Godoy. Con la llegada de Agache y con la vuelta de Attilio es cuando la influencia francesa comienza a desarrollarse entre nosotros.

⁴ Se trataba de planes que incluían las dimensiones económica, social, de infraestructuras, de uso del suelo y,

también, de reorganización de la administración pública local. Esos planes seguían un modelo de patrón nacional y estaban desarrollados por consultorías privadas previamente autorizadas por el SERFHAU, organismo del Ministerio del Interior. Entre 1967 y 1972, el acceso a las inversiones federales estuvo, en gran medida, subordinado a la adopción, por las administraciones municipales de PDLI.

redistributivas, lo que se materializará en el debate constituyente, a través de las propuestas del *Fórum Nacional de la Reforma Urbana*.

El debate sobre los cambios en el patrón de intervención pública en las ciudades que tuvo lugar en los años 1980 tiene como referencia, en Brasil, la propuesta de un proyecto de *lei de desenvolvimento urbano* [ley de desarrollo urbanístico] (LDU), formulada, ya a finales de la década de 1970 por el gobierno federal, con el objetivo de dotar al Poder Público de los instrumentos adecuados para combatir los procesos especulativos en curso en los grandes centros urbanos. En mayo de 1983 el proyecto se envió a la Cámara de los Diputados, destacando entre sus directrices:

- a) aquellas que se refieren a las acciones del Poder Público Municipal: adecuación de las inversiones públicas y de la política fiscal y financiera a los objetivos del desarrollo urbanístico, garantizando la recuperación por el Poder Público de las inversiones que resulten de la revalorización inmobiliaria;
- b) aquellas que se refieren a la función social de la propiedad “oportunidad de acceso a la propiedad urbanística y vivienda; distribución equitativa de los beneficios y responsabilidad en el proceso de urbanización; corrección de las distorsiones de la revalorización de la propiedad urbanística; regularización fundiaria y urbanización específica de las áreas urbanas ocupadas por la población de baja renta; y adecuación del derecho de edificar a las normas urbanísticas” (art. 2.º, Inc. IV);
- c) aquellas relativas a la relación entre el Poder Público y la Sociedad: estímulo a la participación individual y comunitaria y a la participación de la iniciativa privada;
- d) aquellas relativas a las necesidades de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico, artístico, arqueológico y paisajístico.

A partir de estos principios y con el objetivo de contener la especulación inmobiliaria se propusieron algunos instrumentos como la *parcelamento e a edificação compulsórios* [parcelación y la edificación obligatorias], el *‘suelo criado’* [“suelo extra añadido, techo,

vuelo extra”], el *Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo*; Además, de lo ya mencionado, se propuso también la creación de *Áreas Especiais (AEs) de Regularização Fundiária* como instrumento para la ampliación del acceso al suelo y garantía de propiedad para la población que vivía en las *favelas*.

La participación popular, según el proyecto, debería ser ‘incentivada’ complementándose, en el artículo 46, con la directriz “en la elaboración de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, el Poder Público facilitará la participación de la comunidad”. Se trata, en este caso, de propuestas todavía tímidas en relación con las demandas y proposiciones ya en curso de debate público y que culminarán con la idea de la gestión democrática de la ciudad, dirigida por el *Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR)*.

La discusión sobre la política urbana en el Congreso Nacional fue perjudicada con el inicio de los debates en torno a la nueva Carta Constitucional, que comenzaron a polarizar la atención y los intereses ya en 1986. El Congreso Constituyente creó la posibilidad de presentación de enmiendas populares, propuestas procedentes de la sociedad podrían ser consideradas siempre que cuenten con un número mínimo de firmas. En el campo de la política urbana, movimientos de vivienda, federaciones de asociaciones de vecinos, entidades de representación profesional de sectores técnicos relacionados con el urbanismo, como ingenieros y arquitectos, universidades y organizaciones no gubernamentales se unirían al denominado *Movimento Nacional pela Reforma Urbana* [Movimiento Nacional para la Reforma Urbanística], para presentar una proposición de consenso que representase el avance de la discusión entre los sectores populares y progresistas. La proposición final del movimiento —*Emenda Popular pela Reforma Urbana*— está basada en los siguientes principios generales:

1. **Os Direitos Urbanos [Los Derechos Urbanísticos]:** este es el principio básico que caracteriza la enmienda. Se definen una serie de nuevos derechos para garantizar el acceso a la vivienda, infraestructuras y servicios urbanos, todos ellos subordinados al derecho a las

condiciones de vida urbana digna y justicia social, al que estaría sometido incluso el derecho de propiedad.

2. **Sumisión de la propiedad a su función social:** el objetivo principal de esta formulación es establecer límites a la hegemonía del derecho de propiedad privada del suelo urbano. Parte del principio de que el ejercicio de esa norma es una de las principales causas de los mecanismos generadores de las desigualdades sociales en la producción y estructuración del espacio urbano. Presupone, por tanto, el establecimiento de instrumentos que fortalezcan la regulación pública del uso del suelo, de modo que la práctica privada y pública de aquel derecho no perjudique a los intereses colectivos.
3. **Gestión democrática de la ciudad:** significa aquí la ampliación del derecho de la ciudadanía mediante la institucionalización de la participación directa de la sociedad en los procesos de gestión, como forma complementaria de la democracia representativa. La concreción de este principio se traduciría en la proposición de leyes y los procesos de elaboración e implantación de políticas urbanísticas, enfatizando la representación de las entidades comunitarias.

Estos principios establecieron una innovación en la manera de formular la cuestión urbanística en el escenario político nacional y fueron complementados por la proposición de una serie de instrumentos jurídicos y tributarios de directrices generales para las políticas de vivienda, transportes y servicios públicos y de orientaciones para garantizar la participación popular en la gestión de la ciudad. Se resalta un claro énfasis en la cuestión social como eje de las políticas urbanas, que asumen carácter redistributivo y universalista, así como la formulación de una propuesta de radicalización democrática de la gestión de la ciudad, a través de la creación de nuevos foros de decisión que contaran con la participación de los sectores populares.

La enmienda popular triunfó parcialmente, al conseguir que se insertase en los aprobados artículos 182 y 183 del texto constitucional, que establecen de forma inequívoca, los

principios de la función social de la ciudad y de la propiedad. Sin embargo, en relación con los principios propuestos, se verificó que fueron pocos los incorporados, siendo así que aquellos que expresamente se dirigían a contener la especulación inmobiliaria tuvieron necesidad de ser regulados. Otro problema es que la definición operacional de la *'função social da propriedade'* [función social de la propiedad] fue remitida a los planes directores, estableciéndose así un debate, en el medio técnico y político ligado al planeamiento y a la política urbana, sobre cual debiera ser el contenido de ese nuevo *plano diretor*. Es ese debate el que precede e influye directamente a la 'primera generación' de *planos diretores*, que comenzaron a ser elaborados a partir de 1990.

3. LA PRIMERA GENERACIÓN DE PLANOS DIRETORES, INSTRUMENTOS UTILIZADOS Y RESULTADOS ALCANZADOS

El debate sobre los nuevos *planos diretores* reveló, desde el principio, un enorme vacío de propuestas, ya que los sectores progresistas habían concentrado sus estrategias de actuación en las propuestas de democratización de la 'gestión' en detrimento del 'planeamiento'. En algunos textos analíticos de la época, el planeamiento se entendía como una esfera técnica y burocrática resistente a las propuestas democratizantes. Presionados por la necesidad de responder a los nuevos principios legales instituidos por la Constitución, sin embargo, técnicos y académicos ligados al Movimiento Nacional de la Reforma Urbanística formularon una propuesta que se volvió ampliamente hegemónica, basada en 3 principios básicos:

- Los planes deberían tener como eje de organización el enfrentamiento de las desigualdades sociales generadas por el proceso de urbanización.
- Como centro de ese enfrentamiento se colocaba la necesidad de incorporación de la 'ciudad real' —la 'ciudad de las *favelas*', de los *'cortiços'* y de las periferias desasistidas— a la 'ciudad legal', la ciudad infraestructurada y regulada.

- Los planes sólo serían eficaces si incorporasen en su metodología de elaboración la constitución de un ‘pacto territorial’, o sea, la negociación y el acuerdo sobre sus propuestas de intervención entre los diversos agentes con intereses en la producción y apropiación del espacio urbano.

Estos principios influyeron considerablemente en los nuevos planes directores que comenzaron a ser elaborados a partir de 1990, cuando las *Constituições Estaduais* y *Leis Orgânicas Municipais* (Constituciones Estatales y las Leyes Orgánicas Municipales) ya habían sido aprobadas. Sin embargo, como se verá más adelante, estos planes fueron, en su mayoría, marcados por una cierta ambigüedad, adoptando directrices e instrumentos referentes a modelos y métodos diferenciados.

Siguiendo el “modelo” del *Plano Diretor da Reforma Urbana*, presente, en gran medida, en las propias Leyes Orgánicas, el proceso de elaboración se abrió, en gran parte de los municipios, a la participación de la sociedad civil buscando el establecimiento de los ‘pactos territoriales’ (RIBEIRO & al 1991). Los equipos técnicos de las *prefeituras* [ayuntamientos], muchas veces amparadas en asesorías y consultorías, elaboraron propuestas preliminares que se sometían a foros participativos. Este proceso, sin embargo, fue conflictivo. Los puntos más controvertidos de los planes —principalmente aquellos que atendían los intereses de los propietarios y de la industria inmobiliaria, como el ‘*solo criado*’— fueron discutidos no sólo en el ámbito del Ejecutivo sino también en las *Câmaras de Vereadores* [Concejo], espacios políticos estos mucho más conservadores, implicando, en muchos casos, pérdidas significativas de los avances obtenidos en momentos precedentes (PROMPT, 1993).

Son de resaltar las dificultades a la participación popular en este proceso, ya que la discusión estaba tratada, muchas veces, en términos excesivamente técnicos y la relación con las demandas sociales no era clara o inmediata. (CAVALIERI, 1993; PROMPT, 1993). En este sentido, la elaboración de los *planos diretores* se mantuvo dentro del marco donde fue el medio técnico-académico, presente en

las entidades asesoras, en las asociaciones profesionales, o en los centros de investigación universitarios, quién asumió la defensa de las banderas del campo popular, lo que implicó, mas adelante, considerable paridad de la legitimidad de estos planes.

En la investigación llevada a cabo a mediados de la década de los 1990 cuando se evaluaron 22 *planos diretores* de grandes ciudades brasileñas (RIBEIRO, 1995), estos conflictos podrían ser identificados de varias formas. En términos de los modelos de planeamiento adoptados, la investigación evaluó que los planes analizados podrían considerarse “integrados”, o sea, buscaban establecer principios ordenadores para todas, o para la mayoría de las políticas municipales, siguiendo la herencia del modelo SERFHAU, en cuanto que las directrices ligadas al uso y ocupación del suelo, estaban definidas en términos de principios generales, para ser detallados y profundizados en legislación complementaria, como las *leis de uso do suelo*, *regulamentos de parcelamento*, *códigos de edificações*, [leyes de uso de suelo, reglamentos de parcelación, códigos de edificación], etc.

Sin embargo, si los planes todavía permanecían tributarios del modelo de ‘*plano integrado*’, la necesidad de cumplir el precepto constitucional de la función social de la ciudad y de la propiedad llevó a una nueva concepción del plan, fundada en el equilibrio de la cuestión social. En ese sentido, dos planes —de las ciudades de Rio de Janeiro y São Paulo— fueron la referencia en el debate nacional de aquel momento.

El proyecto de ley del *plano diretor* para la ciudad de São Paulo fue elaborado por el gobierno de Luiza Erundina, del Partido de los Trabajadores (1989-1992). Desde el punto de vista de su concepción, se trató de un caso singular, no siguiendo el modelo de *plano integrado* y teniendo como objetivo el establecimiento de normas de uso y ocupación del suelo a través de la identificación de *áreas adensáveis y não adensáveis* [áreas densificables y no densificables], que también delimitaban los territorios para la aplicación del ‘*solo criado*’. Los recursos generados por la venta del suelo en estas áreas estarían destinados a políticas dirigidas a los estratos de baja renta. Así, por un lado, se establecían los

elementos básicos de la ordenación urbanística, y, por otro, se creaba el mecanismo fundamental de la política redistributiva. Hay que resaltar que los límites a la ocupación del suelo fueron establecidos claramente a partir de la disponibilidad de infraestructura y de la preservación del medio ambiente, y que no era una regla general de los planes existentes⁵.

La administración municipal de la ciudad de estaba entonces controlada por un partido de izquierdas, el *Partido Democrático Trabalhista* Partido Democrático de los Trabajadores. En este caso, se trató de un plan integrado, con directrices para las políticas de vivienda, transportes, infraestructuras, medio ambiente y desarrollo económico, además del uso y ocupación del suelo. Tal como en el caso São Paulo, el *plano diretor* de Río enfatizó considerablemente a la constitución de una política urbana redistributiva, basada en los recursos generados por el *'solo criado'* dirigidos a un *Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano*, con prioridades para la atención a las áreas más pobres (*favelas* y *loteamentos* [parcelaciones clandestinas]).

Por el hecho de haber incorporado ampliamente las propuestas de la Reforma Urbanística, por tratarse de los dos mayores centros urbanos del país y además por el perfil de sus administraciones, estos dos planes se convirtieron en referencia en el debate, teniendo sus responsables técnicos diseminadas sus ideas por varios municipios, a invitación de las administraciones locales.

Este breve esbozo muestra la importancia del *'solo criado'* en el debate de la época. Sin embargo, también se propusieron y adoptaron otros instrumentos. Teniendo como referencia las 50 mayores ciudades del país (entre las que 22 tenían elaborados sus planes directores a mediados de la década de los 1990), y excluyéndose la incorporación de

los instrumentos ya propuestos por la Constitución se verifica que en las Leyes Orgánicas 15 municipios incorporaron el *'suelo criado'* y, en los *planos diretores* analizados, 11 de los 22, también lo adoptaron.

El *'solo criado'* fue, por tanto, la mayor *'novedad'* en la discusión de los *planos diretores* municipales⁶ galvanizando críticas contundentes, principalmente de los sectores ligados a la construcción civil. Su propuesta tiene su origen en el *plafond legal de densité*, uno de los instrumentos asiduo del derecho urbanístico francés, creado en 1975⁷. Se puede decir, que la no aprobación de la propuesta del *Plano Diretor* de S. Paulo, durante la gestión de Luiza Endrina, se deriva principalmente, del hecho de ser este instrumento el núcleo de la propuesta, que era incluso, aplicable inmediatamente, ya que el plan definía todos los elementos necesarios, independientemente de su regulación posterior. También el caso de Río de Janeiro es expresivo, ya que la propuesta derivada de los sectores técnicos —también autoaplicable— fue modificada, siendo el instrumento aprobado aunque estando pendiente de su regulación, abandonado por la gestión del Ejecutivo municipal que la seguía (CAVALIERI, 1993). Esto es, en el caso de Río de Janeiro, el instrumento existe pero nunca fue efectivamente utilizado.

Otro problema en relación con este instrumento es el que se refiere a su definición, principalmente en lo que se refiere al índice único, que no fue adoptado de manera uniforme por las legislaciones locales. En Recife y Curitiba, por ejemplo, la venta de índices se da teniendo como *'suelo'* el coeficiente máximo establecido para las *áreas adensáveis*, mientras en Río de Janeiro y en otras ciudades fue adoptado como referencia el *coeficiente de aproveitamento* [coeficiente de aprovechamiento] igual a 1, como índice único siendo la licencia de edificación onerosa hasta alcanzar el índice

⁵ Los planes urbanísticos tendían a adoptar patrones de uso y ocupación inspirados en modelos normativos globales y abstractos, sin tener en cuenta las condiciones de disponibilidad de infraestructuras o las posibilidades de consolidación en el ámbito del sistema de transportes. Realmente, en diversas grandes ciudades brasileñas, la adopción de un criterio limitador rígido para las infraestructuras o para la accesibilidad haría inviable cualquier iniciativa de crecimiento urbano, o que reforzara la adopción de criterios abstractos de confort.

⁶ Realmente este instrumento ya era motivo de largos debates desde 1974, aunque entonces no tuviese el contenido redistributivo que le fue dado recientemente (Ribeiro & al, 1992).

⁷ De acuerdo con la evaluación de GRANELLE (1992) el PLD se aplicó en un momento de crisis del mercado inmobiliario, habiendo sido responsabilizado, entonces, de la reducción de la actividad de incorporación en las ciudades francesas. Ese impacto negativo llevó a que la legislación francesa dejase bajo la responsabilidad de los municipios utilizar o no el mencionado instrumento.

máximo establecido por el *plano diretor*⁸. En el caso del Proyecto de *Plano Diretor* de São Paulo, elaborado todavía bajo la gestión de Luiza Endrina, la propuesta era diferente estando establecida la *venda de potencial construtivo* [venta de potencial de edificación] por sectores de la ciudad, independientemente de los *índices de aproveitamento* [índices de aprovechamiento], pero teniendo como base para su cobro el potencial equivalente a la aplicación del índice 1.

La diferencia entre las dos propuestas es que la primera al permitir la *readensamento* [redensificación] de las áreas congeladas, en gran medida, por las legislaciones urbanísticas existentes, se constituye como una forma de generación de lucros inmobiliarios extraordinarios, lo que le tiene garantizado el apoyo sin restricciones del sector inmobiliario. Sin embargo, la adopción del '*solo criado*' permitiendo la consolidación por encima de los índices ya existentes es evaluada negativamente, ya que se comprobó, como sería de esperar, *adensamentos* [densificaciones] excesivos de áreas revalorizadas, con impacto sobre la infraestructura existente y sobre las condiciones de confort ambiental de las áreas del entorno.

De entre los otros instrumentos, se destaca la transferencia del *direito de construir*, creada por 11 municipios de entre los 50. Se aplica a través de la transferencia de potencial de edificación entre suelos, con el objetivo principal de viabilizar la preservación ambiental y del patrimonio histórico y cultural. La transferencia del *direito de construir* es un instrumento que posibilita el privilegio de los intereses colectivos o difusos, pero garantizando el ejercicio del derecho de propiedad. En Curitiba, la transferencia del *direito de construir* ha sido utilizada también en programas de vivienda, permitiendo que el pago de *desapropiações para fins de interesse social* [expropiaciones para fines de interés

social] sea hecho a través de la concesión de índices de edificación en otros suelos.

Sin embargo, el instrumento más importante en la primera generación de planes, por su alcance y por su eficacia, fue sin duda las *Áreas (ou Zonas) Especiais de Interesse Social* [Áreas [o Zonas Especiales de Interés Social] (AEIS/ZEIS), que fueron adoptadas en las Leyes Órganicas de 19 de entre las 50 grandes ciudades. La importancia de este instrumento tiene que ver con importantes cambios en las políticas de vivienda que, a partir de finales de los años 1970, como resultado de la lucha popular, pasan a no tratar más el problema de las *favelas* a través de los programas tradicionales de *remoção* [expulsión], si no mediante la urbanización y la regularización de estos asentamientos.

Con la redemocratización del país, desde el inicio de la década de los 1980, los nuevos gobiernos estatales y municipales electos, desarrollaran nuevos modelos de programas de vivienda denominados 'alternativos' destacándose la urbanización de las *favelas*⁹ y la regularización de *loteamentos* irregulares y clandestinos. En Minas Gerais, por ejemplo, el gobierno estatal instauró, todavía al comienzo de la década, una nueva legislación que instituía el *Programa Municipal de Regularização de Favelas-PROFAVELA*¹⁰. Se desarrollaron otras experiencias en el país en este período resaltando, en Rio de Janeiro, las intervenciones de urbanización en los Morros do Pavão/Pavãozinho y Cantagalo y el establecimiento del *Núcleo de Regularização de Loteamentos*.¹¹

Serán, todavía, las administraciones municipales las que, a partir de la década de los 1980, van a presentar la mayor actuación de regularización y urbanización de los asentamientos precarios. Es de destacar la experiencia de Recife, donde la *remoção* de las *favelas* localizadas en áreas de interés para la industria inmobiliaria generó gran resistencia y conquistó aliados de peso como

⁸ Como está establecido en el caso francés.

⁹ Realmente desde finales de los años 1970 los gobiernos estatales ya comenzaban a desarrollar intervenciones de mejoras en las *favelas* principalmente en lo que respecta a los servicios de energía eléctrica y abastecimiento de agua.

¹⁰ Ley 3532/8, autoriza al Ejecutivo a establecer ProFavela; Decreto Municipal 4762 de agosto de 1984, fundación de ProFavela, Ley 3995 de enero de 1985, regulación de ProFavela

Programa Municipal de Regularização de Favelas, PROFAVELA (Ley n.º 3.995/85).

¹¹ La experiencia del Núcleo pasa de la organización de la población existente en parcelaciones irregulares y clandestinas y de la presión ejercida sobre los organismos públicos, abriéndose un espacio de negociación ante la *Procuradoria do Estado do Rio de Janeiro* que, sirviéndose de los recursos jurídicos creados por la Ley 6, 766/79, inicia una política de regularización de las parcelaciones de la ciudad

la iglesia Católica. La solución adoptada para facilitar asentamientos populares con *segurança de posse* [seguridad de la posesión] se dio a través de la delimitación de 27 *Áreas Especiais de Interesse Social*, en 1980, más tarde consolidadas a través de la creación de *Zonas Especiais de Interesse Social na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Cidade*, de 1983. Este instrumento permitió que se estableciera, como uso único, para esas áreas, la vivienda de interés social, lo que inviabilizaba de inmediato la exploración económica de los terrenos a través de otros usos más rentables. Esto inhibió los procesos de reintegración de la propiedad, en los casos de áreas de propiedad privada, y la presión sobre los gobiernos en los casos de áreas públicas. Este proceso se consolida, en Recife, con la elaboración del *Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social* (Plan de Regularización de las Zonas Especiales de Interés Social), PREZEIS a través de la Ley n.º 14.947, de 1987, que instituye un sistema de gestión de las áreas de ZEIS con una fuerte participación popular. También, en el año de 1983, en Belo Horizonte fueron constituidas las ZEIS siendo este instrumento utilizado posteriormente en varias otras ciudades, destacando Porto Alegre y Diadema.

Además de garantizar la *segurança de posse*, las AEIS/ZEIS posibilitaron también la regularización de los asentamientos desde el punto de vista urbanístico. Usualmente el dimensionamiento del sistema viario y de las "lotes" [parcelas], tanto como criterio de ocupación del suelo, en estos asentamientos, está en desacuerdo con las *leis de zoneamento e de parcelamento* (leyes de zonificación y parcelación). Las AEIS/ZEIS se definen, entonces, como una categoría especial de zonas, que instituyen una normativa específica para un determinado territorio y que se impone a las normas generales establecida por la zonificación. Así, por ejemplo, un área de invasión situada en una zona residencial, sobre la que se establece la jurisdicción de una ZEIS, pasa a tener su uso

y ocupación del suelo regido por las reglas definidas en la ley o decreto que crea una ZEIS y no por las normas de la zona residencial en que se sitúa.

Otra utilización posible del instrumento fue adoptada en la ciudad de Diadema, ya en la década de los 1990, a través de la *delimitação de áreas vazias* [delimitación de áreas vacantes], que pasaron a ser 'reservadas' para viviendas de interés social. Esta iniciativa generó una caída de los precios de los suelos afectados, permitiendo, a través de la mediación del poder público municipal, la negociación con sus propietarios para el desarrollo de nuevas operaciones para atender las demandas de los movimientos organizados en torno a la lucha por la vivienda.

Los *planos diretores* de las principales ciudades brasileñas se caracterizan, entonces, por establecer o reafirmar algunos instrumentos nuevos de política urbana que se estaban discutiendo y experimentando desde la década de los 1980, ampliando considerablemente la capacidad de gestión de las administraciones locales sobre los problemas urbanísticos, principalmente los referentes al problema de la vivienda de las poblaciones más pobres, aquí destacados. A lo largo de los años 1990, sin embargo, tuvieron lugar algunos cambios en el debate nacional sobre la política urbana, que cabe aquí resaltar.

Durante la década de los 1980, el debate se polarizó, como ya se ha resaltado, anteriormente, por la afirmación de un nuevo proyecto de ciudad, pautado en las ideas de democracia y redistribución, con fuerte incidencia de la cuestión social. El proyecto fue protagonizado por el *Fórum Nacional da Reforma Urbana* (FNRU) a diferencia de lo que ocurre en relación con la cuestión agraria, tuvo suficiente legitimidad para enfrentar la oposición de los sectores inmobiliarios y de construcción civil que tenían, entonces, débil fuerza política¹². La fuerza política demostrada a escala nacional no se manifestó de la misma forma y con la

¹² Mientras los intereses capitalistas en el campo se reforzaron considerablemente con la modernización de la producción agrícola y con el papel estratégico de las exportaciones de bienes primarios en el calendario económico nacional, los intereses de las elites empresariales ligadas a la producción del entorno edificado se debilitó con la crisis y extinción del *Banco Nacional de Habitação*,

principal institución de fomento del sector. El fortalecimiento del empresariado rural permitió la derrota del proyecto de Reforma Agraria en el Constituyente y, hasta hoy, continua demostrando el poder de veto sobre las iniciativas de reforma del régimen de propiedad rural, enfrentando, con éxito el fuerte Movimiento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra.

misma intensidad en la escala infra-nacional, variando de acuerdo con las correlaciones de las fuerzas locales, avanzando significativamente en algunos municipios y permaneciendo a la defensiva en otros.

A lo largo de los años 1990, el FNUR desarrolló una actividad permanente de acompañamiento de los debates en el Legislativo, sobre la regulación de la Constitución Federal, acompañando la larga y penosa tramitación de diversos proyectos de ley con esa finalidad. Principalmente, a partir de la segunda mitad de los años 1990, otras tendencias intelectuales vinieron a influir en el campo del planeamiento de las ciudades, generando una nueva polaridad en torno a la cuestión urbana en Brasil. Se trata aquí de una sólida influencia de las propuestas de gestión basadas en lo 'empresariado urbano', en la feliz definición de HARVEY (1996), que pasa a proporcionar un nuevo calendario para las ciudades brasileñas.

El origen de este nuevo proyecto se puede remontar a la propuesta del Banco Mundial de un nuevo calendario para las ciudades, divulgada ya al comienzo de los años 1980, y que disponía la necesidad de aumento de la productividad urbana, o sea, que las políticas urbanas tuviesen como eje central a la economía urbana. El siguiente momento está caracterizado por la traducción del aumento de la productividad, propuesto por el Banco Mundial, en incentivo a la competitividad urbanística. Se partía del presupuesto de que el proceso de globalización generaría una caída de la capacidad reguladora de los gobiernos centrales, posibilitando (o exigiendo) la iniciativa de las regiones y las ciudades en la búsqueda de inversiones. Esa ampliación del campo de posibilidades de actuación de los gobiernos locales daría lugar, también, a una pérdida de la importancia de los atributos fijos de localización de las actividades económicas, lo que posibilitaría que la mayoría de las empresas pudiese establecerse en casi cualquier lugar, que contase con una serie de elementos básicos que lo hicieran atractivo, destacando aquellos ligados a la calidad de vida para ofrecer a sus ejecutivos. Este proceso implicaba, por tanto, la búsqueda de refuerzo a los atractivos ya existentes y a la constitución de nuevos, destacando, además de los atractivos paisajísticos o la

programación de eventos culturales, la constitución de un régimen especial de incentivos fiscales que viniese a diferenciar determinada ciudad o región en el contexto de las posibilidades de selección locacional de las empresas.

La introducción de este debate en Brasil se dio, principalmente, a través de los *Planes Estratégicos de Ciudades* Planes Estratégicos de las Ciudades, desarrollados en diversos municipios brasileños a partir de la experiencia inicial de la ciudad de Río de Janeiro. Inmediatamente después, la aprobación del *plano diretor*, en 1992, Río de Janeiro eligió un gobierno conservador que desarrolló el *plano estratégico* por medio de una consultoría catalana dirigida por Jordi Borja, e inspirado en el modelo adoptado por la ciudad de Barcelona. Borja tenía estrechos vínculos con sectores de la izquierda brasileña, lo que aumentó la legitimidad del plan de Río, que pasó a ser modelo para otras ciudades.

El *Plano Estratégico* de Río de Janeiro es, efectivamente, paradigmático de un nuevo modelo de gestión de la ciudad, basado en la noción de competitividad urbana. Todos los macro-objetivos se definen a partir de un diagnóstico único: la necesidad de generar procesos que aumentasen la capacidad de la ciudad para atraer inversiones internacionales, de forma que invirtieran la tendencia ya consolidada de pérdida de importancia económica en relación con São Paulo. En este sentido la política social se ve no como un objetivo en sí, si no como un mecanismo de aumento de la referida competitividad. La noción básica que debe pasar a orientar la gestión urbanística y la de "marketing" de las ciudades: o sea, buscar mecanismos eficaces que permitan producir y "vender" la "imagen" de la ciudad más atrayente para los capitales internacionales. La estrategia básica deriva de la experiencia de Barcelona: presentar Río como sede Olímpica

Paralelamente a esta lectura reduccionista de la problemática de la economía urbana, se instaura un debate en torno a la necesidad de 'flexibilización' de la legislación urbanística. Desde los años 1980, los instrumentos tradicionales de control de uso del suelo urbano, venían siendo objeto de duras críticas. Los sectores progresistas criticaban el *Zoneamento* [Zonificación] y otros

instrumentos similares como mecanismos de producción e institucionalización de las desigualdades y de la segregación urbana, protegiendo los territorios habitados por los estratos sociales superiores y excluyendo a los pobres. El *Zoneamento* también era objeto de críticas que seguían la vertiente inaugurada por Jane Jacobs, resaltando la monotonía y la pérdida de atractivo de los espacios públicos en las ciudades modernas planificadas, debido a *zoneamento* unifuncional, en la línea de la Carta de Atenas.

Los sectores conservadores, ligados a la industria inmobiliaria, criticaban la rigidez de la legislación por su incapacidad para adaptarse a las nuevas dinámicas de mercado, instituyendo procedimientos costosos y excesivamente lentos que impedían que la industria de la construcción creciese y generase nuevos empleos. Ese argumento fue también utilizado, parcialmente, por los sectores progresistas, al analizar el papel de la legislación y de *licenciamento* [las licencias] en la reducción brutal de la oferta de *lotes* populares a partir de la década de los 1980.

Por un lado, la crítica al *zoneamento* tuvo un impacto positivo sobre los planos directores, teniendo lugar un abandono del *zoneamento* unifuncional por zonas de múltiples usos. Se realizó también un cierto esfuerzo, en las grandes ciudades, para fundamentar de forma más adecuada los parámetros de uso y ocupación del suelo, basado en la disponibilidad de infraestructura, en la relación entre transporte y uso del suelo y en los condicionantes ambientales y paisajísticos. Fue muy fuerte también la preservación de áreas de interés ambiental o histórico-cultural. En ese sentido, tiene lugar un cambio en la definición del valor cultural de edificaciones y sitios urbanos, pasando a revalorizarse pero los elementos relevantes para la cultura popular y no sólo para la cultura erudita, como ocurría anteriormente.

Por otro lado, una parte significativa de la crítica desembocó en una deslegitimación del control de uso del suelo, produciéndose mecanismos e instrumentos que antes tendían a “flexibilizar” los parámetros e instrumentos existentes, adecuándose a los mecanismos de mercado. En ese sentido, el control de los usos y de las intensidades de ocupación de suelo pasa a ser encarado, en

las áreas más revalorizadas de las grandes ciudades, como obstáculos a los desarrollos del mercado, desarrollándose fuertes presiones para su revisión. Los dos instrumentos que fueron muy utilizados con esa finalidad fueron el ‘*suelo criado*’, en su versión más “liberal”, o sea, vendiéndose potencial edificatorio por encima de los límites ya establecidos por la legislación, como describimos anteriormente, y las operaciones interrelacionadas. Este instrumento comenzó a utilizarse en la gestión en São Paulo en la década de los 1980, y se caracterizaba por la concesión de excepciones a la legislación urbanística vigente, en términos de ampliación del potencial edificatorio, a cambio de contribuciones para un fondo destinado a inversiones en áreas carentes de ellas. A diferencia del *suelo criado*, se trataba de un instrumento aplicado *ad hoc*, siendo las concesiones y los valores de contrapartida negociados caso a caso en función de la evaluación desarrollada por los técnicos de la *Prefeitura* [Ayuntamiento] sobre la revalorización inmobiliaria producida por el cambio solicitado. Este instrumento fue muy bien recibido por el mercado, beneficiando a los grandes empresarios que de este modo viabilizaban inversiones en áreas sobrevaloradas de la ciudad y que no podrían ser acumuladas con los parámetros vigentes. En la década de los 1990 el instrumento fue utilizado también en Río de Janeiro, con una concepción donde los controles sobre las negociaciones eran mucho más frágiles y con la posibilidad de que también fuesen negociadas alteraciones de uso. Las evaluaciones mostraron que se trataba de un instrumento con muchos riesgos, ya que con un control muy fino y sofisticado se podrían evitar sus efectos perversos, ya sea en términos de las consecuencias urbanísticas de las concesiones, sea en términos de la subestimación de la revalorización resultante del cambio de legislación.

La gran receptividad de las ideas sobre la competitividad urbana y sobre la flexibilización de la legislación en varias ciudades brasileñas descubrió una nueva coyuntura en el campo de la contienda de las ideas y concepciones sobre el planeamiento urbanístico: si en el plano nacional, el FNURU mostró gran legitimidad, acreditándose como interlocutor representativo de los intereses

sociales en las negociaciones en torno a la aprobación del Estatuto de las Ciudades, en el plano local se configuró una articulación de intereses empresariales con elites políticas conservadoras mas modernizantes que produjo un nuevo proyecto de gestión centrado en la competitividad y en el marketing urbanístico. Es en ese contexto cuando, en el año 2001, se aprueba el Estatuto de las Ciudades, llevando al núcleo del debate los principios, instrumentos y directrices que fundamentaron el proyecto de la ciudad de la democracia y de la redistribución.

4. EL ESTATUTO DA CIDADE Y LA NUEVA GENERACIÓN DE PLANOS DIRETORES

El *Estatuto da Cidade* incorporó buena parte de los principios y de los instrumentos discutidos a lo largo de las dos décadas anteriores¹³. En primer lugar, se recuperó la noción de **derechos urbanos**, presente en la enmienda popular, cuando, se establecieron como directrices de la política urbana la “garantía del derecho a ciudades sostenibles, entendido como el derecho al suelo urbano, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infraestructura urbana, al transporte y servicios públicos, al trabajo y al ocio, para las generaciones presentes y futuras”. En seguida, se instauro la propuesta de **gestión democrática de las ciudades** garantizándose a través de la “participación de la población y de asociaciones representativas de varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbanístico”. Esta directriz está reforzada por los artículos siguientes, que establecen que “los instrumentos previstos en este artículo que demandan dispendio de recursos por parte del Poder Público municipal deben ser objeto de control social, garantiza la participación de comunidades, movimientos y entidades de la sociedad civil”. Finalmente la gestión democrática es contemplada con la creación de varios instrumentos, destacando el presupuesto participativo.

¹³ Una descripción más desarrollada de los instrumentos propuestos por el Estatuto de las Ciudades puede ser encontrada en SEGRE & al (2003).

¹⁴ Que fue efectuada a través de la medida provisional 2.220.

También se establecen las directrices de “recuperación de las inversiones del Poder Público resultado de la revalorización de los inmuebles urbanos” y de la “regularización fundiaria y urbanización de las áreas ocupadas por la población de baja renta mediante el establecimiento de normas especiales de urbanización, uso y ocupación del suelo y edificación, teniendo en consideración la situación socio-económica de la población y las normas ambientales”.

Respecto a los instrumentos, además de la regulación de los establecidos en los artículos 182 y 183 de la CF, se propone la concesión especial de uso para fines de vivienda¹⁴, *direito de superfície, o direito de preempção a outorga onerosa do direito de construir e da alteração de uso, a transferência do direito de construir, as operações urbanas consorciadas* [el derecho de superficie, el derecho de tanteo, o de adquisición preferente, la concesión onerosa del derecho a edificar y de las alteraciones de uso, la transferencia del derecho a edificar, las operaciones urbanísticas consorciadas]¹⁵.

Con relación a los instrumentos que realizan la función social de las propiedad —edificación y *parcelamento compulsórios* [parcelación obligatoria], IPTU progresivo y *desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública*, aplicados sucesivamente—, el texto del *Estatuto da Cidade*, establece plazos para la aplicación de los instrumentos, dejando a los municipios la fijación de los parámetros de subutilización, que será realizados a través de una ley específica, en el área ya establecida en el *plano diretor*.

En cuanto a la *usucapião* [usucapión] especial de inmuebles urbanos y la concesión de uso especial para fines de vivienda, las principales innovaciones son el establecimiento de la *usucapião* colectiva, que permite que la asociación de moradores sea considerada parte legítima para proponer la actuación y, además, la posibilidad del derecho a ejercerlo colectivamente, a través de la copropiedad, o sea la propiedad en condominio. Se garantiza, además, la asistencia judicial gratuita para los

¹⁵ El texto propone, además de la regularización fundiaria, la asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y grupos sociales menos favorecidos.

proponentes. El instrumento de la concesión de uso especial para vivienda se sitúa como una importante medida, ya que se establece como un derecho subjetivo, y no como prerrogativa del poder público. En ese sentido, la Medida Provisional 2220 reconoce la posibilidad de su obtención a través de la vía judicial, una vez agotado el procedimiento administrativo. Aquí también se aplican los dispositivos relativos al derecho colectivo de *propositura das ações e de posse do imóvel* [proposición de actuaciones y propiedad del inmueble].

La concepción expresa en el *Estatuto da Cidade* para el '*solo criado*', denominado de *outorga onerosa* [concesión onerosa] del *direito de construir*, recupera el modelo adoptado en Río de Janeiro, exceptuando la posibilidad de los municipios a establecer un índice básico único o diferenciado y respetándose los índices máximos a partir de la disponibilidad de infraestructura. La aplicación de todos los otros parámetros son dejados a la decisión local.

La aprobación del *Estatuto da Cidade* marcó el debate sobre el planeamiento y la gestión urbanística en el nuevo milenio. Su aprobación se vio reforzada por los debates que rodearon la participación brasileña en la Conferencia Internacional Habitat II, y por el recrudecimiento de la problemática social en las ciudades, marcadas por los problemas de las *favelas*, por los movimientos organizados de ocupación de edificios vacíos en las áreas centrales y, principalmente, por la violencia ligada a las organizaciones urbanas (y populares) de tráfico de drogas. En este sentido, la propuesta de competitividad y *marketing* urbanístico pierden legitimidad, aunque tengan gran influencia en las propuestas del ordenamiento urbanístico. Otro factor que debe ser resaltado fue la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, del Partido de los Trabajadores y la creación del Ministerio de las Ciudades.

El nuevo Ministerio creado por Lula da Silva vino a llenar un vacío institucional en el campo de la política urbana. Desde la extinción del Banco Nacional de Vivienda, en 1986, la política urbana se fue fragilizando progresivamente a escala federal, perdiendo recursos e institucionalidad político administrativa. Los dos gobiernos del Presidente Fernando Henrique Cardoso

(1994-2002) sólo confirmaron una tendencia que ya se anunciaba anteriormente, con la eventualidad de los recursos para inversión en vivienda, saneamiento y transportes y con pocas iniciativas en el plano regulador. La propuesta de creación del Ministerio fue el resultado de las evaluaciones negativas desarrolladas en el ámbito de los foros populares (FNRU y Frente Nacional de Saneamiento, entre otros) y los principales cargos fueron ocupados por militantes históricos del Movimiento para la Reforma Urbana.

Con sólo dos años de existencia, no sería adecuado realizar una evaluación de la actuación del Ministerio. Lo que se constata es que, tras un periodo inicial de adaptación del nuevo equipo a las necesidades y exigencias de la administración federal, se desarrollaron algunas actuaciones en el sentido de readecuar los programas existentes, mientras se inició un largo y negociado proceso de elaboración de un marco normativo que orientase una política urbana de nuevo espectro, etapa que se completa a final de 2004. Queda saber si se conseguirá romper con las limitaciones impuestas por la política económica liberando recursos más efectivos para las inversiones necesarias.

Siendo aprobado el *Estatuto da Cidade* en 2001, no existen aún evidencias de su impacto sobre la gestión urbanística en las ciudades brasileñas. La principal novedad, en este sentido, fue la elaboración y aprobación, en 2003, del *Plano Diretor* Estratégico de la Ciudad de São Paulo, en el ámbito de la gestión de la *prefeita* [alcaldesa] Martha Suplicy del Partido de los Trabajadores. Se trata del primer plan que incorpora de forma efectiva los principios, directrices e instrumentos aprobados por el Estatuto, colocándose, por tanto, como el precursor de la segunda generación de los *planos diretores*. Se resalta, en primer lugar, el esfuerzo de síntesis que se presenta en la denominación del documento: *plano diretor*, pero también *estratégico*. Este hibridismo está justificado en la exposición de motivos que presenta al plan como:

«Pues si, por un lado suministra directrices para el desarrollo local en un plazo más largo (año 2010), por otro, establece las actuaciones estratégicas hasta el año 2004, que permiten

realizar cambios destinados a implementar aquellas directrices¹⁶.»

En este sentido, la dimensión estratégica aparece aquí sólo como una diferenciación entre el largo y el corto plazo. Pero lo que más se destaca, sea en el diagnóstico presentado, sea en la estructuración del documento, es el eje redistributivo y democrático, consustancial con las ideas de la Reforma Urbana estableciendo como objetivos explícitos la creación de mecanismo adecuados para la implementación de los principios, directrices e instrumentos del *Estatuto da Cidade*.

Desde el punto de vista del modelo, el PDE-SP es un plan integrado, estableciendo, en el Título I, un conjunto de directrices para orientar las políticas públicas, destacándose aquellas más directamente ligadas al proceso de urbanización (medio ambiente, recursos hídricos, saneamiento, drenaje, energía, vivienda, transportes y protección del patrimonio histórico y cultural), como también aquellas ligadas al área social, como educación, salud, promoción y asistencia social, cultura, deporte, ocio y recreo, seguridad pública y abastecimiento. Se puso mucho énfasis al papel de las grandes infraestructuras, de transporte y drenaje, como elementos a ser reforzados como ejes de la estructuración e integración urbana y al fortalecimiento de las centralidades potenciales en las zonas más periféricas, fuera del área consolidada.

El *zoneamento* es extremadamente simplificado, con la constitución de dos grandes macrozonas: una de *preservação ambiental* [preservación ambiental] y otra de *estruturação e qualificação urbana* [estructuración y cualificación urbana]. Desde el punto de vista funcional, se proponen 3 tipologías de zonas: estrictamente residencial, predominantemente industrial y mixta. Se busca así superar los efectos perversos del *zoneamento* unifuncional.

Para la aplicación de los instrumentos previstos en el *Estatuto das Cidades*, se establecen áreas de intervención, donde tendrán vigencia los instrumentos para combatir la especulación inmobiliaria o donde será ejercido el *suelo criado*. Por la

necesidad de compatibilizar las exigencias de todos estos instrumentos, son establecidos por el PDE-SP 4 tipos de índices:

- a) Básico, que corresponde al área de edificación permitida y gratuita equivalente a una vez el área del suelo, inherente a cualquier *lote o gleba* [finca] urbanos localizados en la *Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana*.
- b) Mínimo, fijado en 0,1, salvo las excepciones previstas en la ley específica bajo la cual el inmueble podrá ser considerado como subutilizado.
- c) Adicional, permitido en circunstancias específicas y mediante los mecanismos previstos en la ley.
- d) Máximo, que no puede ser sobrepasado, cuando los *direitos de construção adicionais* [derechos de edificación adicionales] son obtenidos mediante cualquier mecanismo legal procedente de lo local.

La adopción del coeficiente básico permite el cobro del *suelo criado* hasta el límite establecido por el coeficiente máximo. Por otro lado, suelos que no tenían el coeficiente mínimo estarían sometidos a la acción, sucesiva, del *parcelamento ou edificação compulsórios* [parcelamiento o edificación obligatorios], del IPTU progresivo y de la *desapropriação* [expropiación] con pago en títulos de deuda pública.

Además de esos elementos, hay que resaltar la creación de las *Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)*. Las ZEIS son definidas como: “porciones del territorio destinadas, prioritariamente, a la recuperación urbanística, la regularización fundiaria y la producción de *Habitações de Interesse Social —HIS* o del *Mercado Popular— HMP (...)* [Viviendas de Interés Social o para el Mercado Popular], incluyendo la recuperación de inmuebles degradados, la provisión de equipamientos sociales y culturales, espacios públicos, servicio y comercio de carácter local”¹⁷. Se instituyen 4 tipos de ZEIS, la primera con su sentido tradicional, o sea, destinada a regularizar, desde el punto de vista urbanístico, los asentamientos populares, ya

¹⁶ Plano Diretor estratégico da Cidade de São Paulo, *Exposição de Motivos*, pp. 2. www.prefeitura.sp.gov.br.

¹⁷ Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, *Lei 13.430, de 13 de setembro de 2002*, art. 171.

sean *favelas*, *loteamentos*, *cortiços* o *conjuntos*; la segunda y tercera se refieren a los suelos o edificaciones *vazios* o subutilizados de interés para la creación de vivienda de interés social y sobre los cuales inciden los instrumentos destinados a promover su utilización —*parcelamento ou edificação compulsórios* IPTU progresivo y *desapropriação*— el último tipo —ZEIS-4— se refiere a los asentamientos populares existentes en el área de protección de *mananciais* [fuentes].

Es particularmente relevante, en esta propuesta, que el PDE-SP haya desarrollado ya la articulación de dos instrumentos, esto es, la delimitación de las ZEIS con la incidencia de los instrumentos de combate a la especulación, lo que garantizaría no sólo que los suelos vacantes o subutilizados fueran urbanizados sino también que lo fueran a través de la producción de *habitação de interesse social*, dirigiendo así la producción hacia los sectores con más carencias y creando las condiciones para la bajada del precio del suelo, viabilizando la actuación del sector público así como de las cooperativas populares, como muestra la experiencia acaecida en Diadema.

5. CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo es, presentar un balance de la experiencia del planeamiento urbano en Brasil tras la Constitución de 1988, buscando identificar los límites y las posibilidades establecidas, en la coyuntura actual, para los nuevos *planos diretores* y para la aplicación de los nuevos instrumentos de política urbana, establecidos por el Estatuto de las Ciudades.

El análisis histórico llevado a cabo mostró que el campo del planeamiento urbanístico en Brasil está hoy marcado por un debate y una pugna entre dos concepciones del desarrollo urbanístico y dos de modelos de gestión. Por un lado, el proyecto de la “*cidade da democracia e da justiça social*” [ciudad de la democracia y de la justicia social] protagonizado por el *Fórum Nacional da Reforma Urbana* y por un conjunto de actores sociales representativos de los intereses populares; y, por otro, el proyecto de la “*cidade competitiva*” [ciudad competitiva] protagonizado por una alianza entre

intereses empresariales y fuerzas políticas conservadoras más modernizadoras, que han ampliado su legitimidad, dirigiendo su gestión para atender a los intereses de las clases medias.

En medio de esta contienda, sin embargo, se sitúa la gran mayoría de las ciudades brasileñas, dominadas por fuerzas políticas basadas en una gestión tradicional y clientelista y por una máquina administrativa de baja cualificación y con recursos técnico-administrativos limitados. Para estas ciudades, la gran mayoría, ambas propuestas parecen distantes de su realidad, sin embargo, el mimetismo político muestra su rostro en la incorporación, por parte de los políticos locales, de un discurso pautado en muchos de los argumentos aquí mencionados.

Desde el punto de vista de las fuerzas políticas ligadas al Proyecto de *Reforma Urbana*—y que hoy incluyen los cuadros del Ministerio de las Ciudades— el gran desafío parece ser, por tanto, la difusión de las propuestas y la capacitación y equipamiento de las *Prefeituras* de forma que los principios, directrices e instrumentos aprobados por el *Estatuto da Cidade* puedan viabilizarse técnicamente y que las prácticas de gestión democrática de las ciudades puedan encontrar un suelo más fértil donde desarrollarse. Además de lo mencionado, persiste todavía el desafío de viabilizar un mayor volumen de recursos para su aplicación en inversiones urbanísticas —vivienda, transporte, saneamiento—, legitimando así su situación y enfrentando intereses políticos dirigidos a transformar el Ministerio en el mecanismo de distribución clientelista de los recursos federales.

En relación a los *planos diretores*, la aprobación del *Estatuto da Cidade* parece haber revigorizado el proyecto de *Reforma Urbana*. Un breve análisis del *Plano Diretor* de São Paulo aquí presentado como el precursor de una “nueva generación”, muestra que, pese a su denominación, se trata de un plan ampliamente tributario de los principios y propuestas de la *Reforma Urbana*, desarrollando y estableciendo los instrumentos previstos por el *Estatuto da Cidade*, de forma efectiva. Posiblemente tendrá gran impacto sobre los planos que serán elaborados o revisados en las ciudades

brasileñas en el año 2005, ya que a finales de 2006 el plazo establecido por el Estatuto para la adecuación del cuadro normativo local y sus directrices. Es posible entonces, que ese plan se transforme en una nueva referencia para el planeamiento urbanístico,

posibilitando la reducción paulatina de la enorme distancia que se para a las ciudades brasileñas de las ideas de justicia social y democracia.

Traducción del portugués: PPG.

BIBLIOGRAFÍA

- BERNARDES, L. (1986): «Política Urbana: uma análise da experiência brasileira». *Análise e Conjuntura*, vol. 1, n.º 1. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte.
- CARDOSO, A. L. (1997): «Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente». *Cadernos IPPUR*, ano XI, n.º 1 e 2.
- (2003a): «Nuevos instrumentos de política urbanística en Brasil: el Estatuto de la Ciudad» corresponsalía en *CyTET*, XXXV (136-137) 478-484.
- (2003b): «A cidade e seu estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade». CARDOSO, A. L. & L. C. Q. RIBEIRO, (org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. REVAN Rio de Janeiro.
- CARDOSO, A. L. & al. (1997): «Operações interligadas no Rio de Janeiro». *Revista Pólis*, n.º 29, p. 57-72.
- CARDOSO, A. L. & L. C. Q. RIBEIRO (2000): *Municipalização das políticas habitacionais: uma análise da experiência recente (1993-1996)*. Observatório IPPUR/UFRJ-FASE. Rio de Janeiro.
- CAVALIERI, P. F. (1994): «Plano Diretor de 1992 da Cidade do Rio de Janeiro: possibilidades e limites da reforma urbana». In: RIBEIRO, L.C.Q., O. SANTOS JÚNIOR: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Civilização Brasileira Rio de Janeiro.
- DANTAS, A. C. M. (1997): *Planejamento urbano nos anos 90: negociações entre as esferas pública e privada*. Dissertação de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- GRANELLE, J. J. (1992): *L'expérience française du plafond légal de densité*. ADEF Paris.
- HARVEY, D. (1996): «Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio». *Espaço e Debates*, n.º 39: 46-64.
- HEREDA, J. et al. (1997). «O impacto da AEIS no mercado imobiliário de Diadema». *Revista Pólis*, n.º 29, p.11-32.
- MOURA, Suzana (1993): «Ideário e prática de participação popular no governo local; a experiência de Porto Alegre». In: FISCHER, Tânia (org.): *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, FGV.
- PONTUAL, V. (1994): «O último capítulo de uma comédia: a aprovação do plano diretor do Recife». In: RIBEIRO, L.C.Q. & O. SANTOS JÚNIOR: *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*, Civilização Brasileira Rio de Janeiro.
- RIBEIRO, L. C. Q. (1994): *Questão Urbana, Desigualdades Sociais e Políticas Públicas: Avaliação do programa nacional de reforma urbana*. Relatório de Pesquisa, IPPUR/UFRJ - FASE Rio de Janeiro.
- & CARDOSO, A. L. (1991). O Solo Criado como instrumento da Reforma Urbana. *Cadernos IPPUR*, ano V, n.º 1.
- ROLNIK, R. (org) (1999): «Regulação urbanística e exclusão territorial», São Paulo: *Polis*, n.º 32.
- SANTOS Jr. O. A. (1995): *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Observatório IPPUR/UFRJ-FASE.
- SEGRE, R. & CARDOSO, A. L. (2003): «Nuevos Instrumentos de Política Urbanística em Brasil: el Estatuto de las Ciudades». *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*. V. XXXV, n.º 136-137.
- SMOLKA, M. (1994): «Problematizando a intervenção urbana». *Cadernos IPPUR*, ano VIII, n.º 1, Rio de Janeiro.
- TOPALOV, C. y MAGRI, S. (1987): «De la cité-jardin à la ville rationalisée. Un tournant du projet réformateur, 1905/1925». *Revue Française de Sociologie*, XXVIII. Paris.