

**LA GESTIÓN DE LA INFORMALIDAD EN RÍO DE JANEIRO Y BRASIL  
LA FRÁGIL SINTONÍA ENTRE LOS AVANCES DEL MARCO REGULATORIO Y LA CONCRECIÓN  
DE CAMBIOS CONSISTENTES EN LA REALIDAD URBANA**

**ADRIANA LARANGEIRA**

Arquitecta, magíster en Ordenación del Territorio y doctora en Ingeniería por la Universidad de Cantabria, España. Fiscal de proyectos del Programa Favela-Bairro, profesora y coordinadora de proyectos de investigación publicados por el Instituto Brasileiro de Administração Municipal-IBAM/Cities Alliance, el Lincoln Institute of Land Policy y UN-Habitat.

adriara@terra.com.br

*1- Sumándose otras modalidades de asentamientos informales tales como parcelaciones irregulares y clandestinas y conventillos/tugurios, este porcentaje se elevaría a cerca de un 30%.*

*2- La ciudad de Río de Janeiro cumple, en este caso, el papel de espacio de referencia en el que se reflejan condicionantes más amplios, relativos al marco nacional.*

*3- Estas similitudes alientan las iniciativas de intercambio de experiencias en la región. Pese a que los marcos regulatorios puedan variar de unos países a otros, la génesis del fenómeno guarda profundas similitudes y, muy probablemente, la búsqueda de soluciones transcurre por derroteros igualmente similares.*

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, 928 millones de personas —cerca del 32% de la población urbana mundial— viven en asentamientos precarios. Las proyecciones señalan que hacia el año 2020 esta cifra habrá alcanzado el billón y medio de personas (ONU, 2003). El fenómeno de la ocupación informal del suelo urbano en América Latina oscilaba entre un 40 y un 80% de sus 380 millones de habitantes, según los países, en el año 2000 (Fernandes, 2002). Examinando el caso brasileño en particular, los índices de informalidad pueden situarse entre el 14,5 y casi el 55%, considerando únicamente la población residente en *favelas* (Larangeira, 2002). Para Río de Janeiro, la municipalidad estima en cerca de un millón el número de residentes en *favelas*, 19,56% de su población total (PCRJ/IPP, 2002)<sup>1</sup>.

Tantas cifras sirven al propósito de apoyar un par de consideraciones iniciales. La primera, que al fenómeno que en estos momentos se asiste en Río de Janeiro<sup>2</sup> no es local, regional, ni siquiera nacional, sino que afecta a todo el continente; con motivaciones y condicionantes bastante similares<sup>3</sup>; se extiende, en realidad, a escala global, teñido por los respectivos matices regionales. Tampoco se trata de un fenómeno exclusivo de las áreas metropolitanas, sino que empieza a afectar también a los municipios de mediano y pequeño portes, en una marcada tendencia a la generalización de la informalidad. Una informalidad que no se ciñe al ámbito urbano-residencial, sino que se extiende también a lo comercial, a lo institucional y, desde ahí, a toda suerte de prácticas sociales.

La segunda, es que estos números no hacen más que crecer a un ritmo infinitamente superior a la capacidad de atención de las experiencias de urbanización, mejoramiento barrial y regularización de tenencia de la tierra, puestas en marcha desde principios de los años 90; lo que impone la urgente necesidad de replantear las formas de actuación en el área.

Las relativamente recientes innovaciones introducidas en el marco regulatorio brasileño, a través de la Constitución Federal de 1988 y del Estatuto de la Ciudad del 2001, abrieron una serie de posibilidades de actuación, con el propósito de ampliar el reducido reperto-

rio de instrumentos dedicados a la gestión urbana y a la regularización de asentamientos informales. Esto da pie a la constitución de políticas urbanas y habitacionales más incluyentes desde el punto de vista social. Entretanto, este instrumental no se acaba de llevar a la práctica en su plenitud, determinando que la conducción de estas políticas siga arrastrándose por caminos cuya lentitud es casi equivalente al fracaso. Se cuestiona el tan ampliamente aceptado argumento de que faltan políticas, programas y proyectos en esta área, proponiendo una evaluación, tanto cuantitativa como cualitativa de estas acciones, con lo que se revelan algunos de los determinantes causales de su limitada eficiencia y efectividad.

Un somero balance del déficit habitacional brasileño, acumulado a lo largo de las últimas décadas, pone a descubierto la incongruencia entre la oferta habitacional en el mercado formal y las necesidades sociales.

Frente a la constatación de que la informalidad en el uso y ocupación del suelo urbano sigue en su escalada a un ritmo exponencial y que esta informalidad se traduce en las ciudades como sinónimo de precariedad, inseguridad (de la tenencia) e injusticia social, se ponen de manifiesto no sólo las deformaciones en funcionamiento del mercado de tierras, sino también la escasa voluntad política de operar cambios profundos en los modelos de producción de ciudad, a pesar de que los instrumentos jurídico-urbanísticos y de gestión urbana hayan avanzado significativamente.

Una evaluación más detenida de la performance de los programas de regularización urbanística y de la tenencia de la tierra, destacando sus posibilidades y limitaciones, conduce a la conclusión de que no sólo es necesaria, sino urgente, una revisión y reestructuración de los conceptos de actuación y gestión de la ciudad en su conjunto.

En este sentido, conocer el marco regulatorio y la amplitud de aplicación de sus instrumentos, constituye un paso inicial hacia el diseño de políticas y programas urbanos y de vivienda más consistentes y adecuados a la naturaleza y escala de la cuestión.

4- La mención al tema de género tiene especial significado en el caso brasileño, pues se observa un progresivo aumento del número de mujeres jefes de hogar (de 18,21% en el 1991, pasa a un 24,9% en el 2000, según los censos *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE*), sobre todo en los sectores de bajos niveles de ingreso, lo que da lugar al fenómeno que se llama “feminización de la pobreza”.

5- La campaña, sin embargo, no defiende ninguna forma específica de tenencia, sino que centra su foco en su seguridad jurídica.

## REVISIÓN DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA: CONDICIÓN NECESARIA, PERO NO SUFICIENTE

En el ámbito internacional, son muchos los argumentos que se levantan en favor de la regularización. Por ejemplo, las iniciativas de UN-Habitat, materializadas en la Agenda Habitat (1996), proponen la seguridad legal de la tenencia de la vivienda y la igualdad de acceso a la tierra para todas las personas, incluidas las mujeres<sup>4</sup> y las personas que viven en la pobreza.

Este movimiento se reitera tres años más tarde con la Campaña Global por la Seguridad de la Tenencia de la Tierra, lanzada también por Naciones Unidas en el 1999, con el fin de a) garantizar la mayor seguridad posible en la tenencia de la vivienda familiar y b) darle una voz oficial a los centenares de millones de personas que viven en *favelas* y asentamientos informales<sup>5</sup>.

Más recientemente, las Metas del Milenio —especialmente la meta 11, en la que se proyecta una mejora significativa en la vida de al menos 100 millones de habitantes de asentamientos precarios hasta el año 2020— invitan a la reflexión sobre si el marco legal, los instrumentos vigentes, políticas y programas en curso serán suficientes para concretar esos objetivos.

Profundas reformas en el marco regulatorio brasileño dieron lugar a la construcción de un conjunto de instrumentos de gestión urbana más acorde con los objetivos de democratizar el acceso a la ciudad y a los derechos de ciudadanía.

Pese a que el concepto de función social de la propiedad ya estuviese presente en el texto constitucional desde el año 1934, es apenas en la Constitución Federal del 1988 que se (re)definen más específicamente los derechos de propiedad y la posibilidad de intervención del Estado en el dominio de la propiedad privada, privilegiando el interés colectivo sobre el individual, en el ámbito de las cuestiones urbanas.

Hasta 1988, el marco legal vigente era bastante restringido en lo relativo a las posibilidades legales de protección/seguridad de la tenencia de la tierra de los habitantes de asentamientos informales. Las alternativas se resumían a la expropiación, por el poder público, mediante el pago de indemnización y el instituto jurídico de usucapión (prescripción). La primera alternativa impone costos frecuentemente no asimilables por la administración pública a la hora de poner en marcha un programa de regularización. La segunda requería la ocupación pacífica e incontestada por un periodo de veinte años, siendo, por tanto, de difícil aplicación en el caso de las *favelas*, tanto por su carácter de ocupación colectiva (dificultad de individualización de las parcelas), como por las altas tasas de movilidad que caracterizan a esa población (Fernandes, 2000).

Estas dificultades se venían sorteando, en alguna medida, con la aplicación de la Concesión de Derecho Real de Uso —CDRU—, que parcialmente solucionaba la cuestión, al menos en lo referente a asentamientos informales ubicados en tierras públicas, quedando pendiente una solución más consistente para aquellos situados en tierras privadas.

Pese a que la Constitución Federal de 1988 ya introdujera una serie de preceptos sobre la política urbana, tanto juristas como formuladores de políticas públicas se atenían a la necesidad de su reglamentación, por ley federal, que respaldase su adecuada aplicación. Fueron necesarios más de doce años de debates y tramitaciones para que finalmente se instituyera en el 2001, el Estatuto de la Ciudad (Ley Federal 10.257, de 10.07.2001)<sup>6</sup>, que responde a la necesidad señalada, especialmente, en lo relacionado con el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana, objeto de los artículos 182 y 183 de la Constitución.

Entre los llamados “nuevos instrumentos” instituidos por el estatuto, se contemplan alternativas a las mencionadas expropiación y usucapión a través de expropiación con pago en títulos de la deuda pública y la usucapión especial de inmueble urbano, respectivamente; además de introducir la Concesión de Uso Especial para Fines de Vivienda<sup>7</sup> y el Derecho de Superficie<sup>8</sup>, creando condiciones más favorables a las acciones de regularización de la tenencia de la tierra.

---

*6- El Estatuto de la ciudad establece directrices de política urbana e introduce una serie de instrumentos aplicables desde todos los ámbitos de la administración pública, además de prever normas para la regularización de la tenencia de la tierra, haciendo obligatoria su inclusión en la agenda de las ciudades.*

*7- Este instrumento innovador permite que predios públicos ocupados durante más de cinco años sin oposición tengan su tenencia regularizada, complementando el estatuto de usucapión, aplicable únicamente en áreas privadas.*

*8- El derecho de superficie, introducido en los artículos 21 a 24 del Estatuto de la Ciudad, permite la transferencia gratuita u onerosa del derecho de construir, sin que éste alcance el derecho de propiedad del terreno. Con ello, la utilización de parcelas urbanas se hace más flexible. Se faculta tanto al habitante, como al sector público la utilización del suelo, subsuelo y espacio aéreo, sin transferencia de la propiedad del terreno. Así, lo edificado será de propiedad de quien lo construya, sin que le sea extendida la propiedad del suelo (Saule Jr, [2003]).*

*9- A pesar de los cambios introducidos en 1999 con la ley federal 9785, que modifica algunas de las exigencias para la aprobación de nuevas parcelaciones urbanas e introduce mecanismos que favorecen el registro en las notarías de inmuebles, de parcelas regularizadas*

Entretanto, el instrumental jurídico-urbanístico no se restringe a la regularización de asentamientos precarios consolidados, sino que afecta directamente a las formas de crecimiento urbano, definiendo estándares de uso y ocupación del suelo. Así, en conjunto con el capítulo constitucional sobre política urbana y el Estatuto de la Ciudad, la ley de parcelación del suelo urbano (Ley Federal 6.766/79) conforma el “núcleo duro” de la legislación urbanística del país. Esta última es objeto de muy severas y pertinentes críticas: los estándares que preconiza, disociados de la realidad de la gran mayoría de la población, terminaron por convertirse en instrumento de exclusión y segregación socio-espacial (Maricato, 1996 y Rolnik, 1997).

La ley, por su inadecuación a la ciudad y a la sociedad reales, se incumple tanto por pobres como por ricos (Bentes, 2003), lo que conduce a resultados opuestos a su finalidad inicial de establecer condiciones óptimas de producción del espacio urbano; y en la práctica, termina funcionando como un inductor coadyuvante de la informalidad. Incide negativamente tanto en la producción de vivienda de nueva construcción, como en la regularización de asentamientos informalmente producidos<sup>9</sup>.

Las limitaciones impuestas por la ley de parcelación del suelo urbano se venían sorteando desde principios de los 80, con la declaración de Áreas o Zonas de Especial Interés Social —AEIS o ZEIS—, instrumento que permite flexibilizar la normativa urbanística vigente en el interior de un polígono determinado mediante decreto municipal.

La aplicación pionera de ZEIS en Recife (ley municipal 14.511/83 de Uso y Ocupación del Suelo en Recife, que ofrece soporte legal al Programa de Regularização das ZEIS-PREZEIS) no logró superar el ámbito curativo para la gran mayoría de los casos. Pese a que cuente con amplia aceptación de parte de un gran número de municipios brasileños<sup>10</sup>, el instrumento se viene aplicando casi exclusivamente para la formalización de *favelas* y parcelaciones irregulares en donde el cumplimiento estricto de la normativa urbanística y edilicia es inviable, posibilitando la adopción de nuevos parámetros de uso y ocupa-

ción del suelo urbano, aceptables, independientemente de lo dispuesto en la ley federal 6766/79 y en las normativas urbanísticas de ámbito local que le siguen.

Las ZEIS o AEIS están igualmente contempladas en el Estatuto de la Ciudad, entretanto, su aplicación no siguió avanzando hacia las posibilidades de uso como instrumento inductor de provisión de acceso a la tierra urbana apta para uso residencial, en especial para los sectores de bajos niveles de ingreso. Es decir, no se están aprovechando plenamente las oportunidades que brinda el instrumento para proyectar la ocupación futura de áreas, con parámetros urbanísticos y edilicios previamente establecidos, más acordes con esta demanda, a ejemplo de lo que dispone la ley 8137, del 21 de diciembre del 2000, de Belo Horizonte.

Insistiendo en que la conjunción de acciones curativas y preventivas es condición esencial para una gestión mínimamente equilibrada de las cuestiones urbanas, se considera oportuno agregar a las consideraciones atinentes a la regularización urbanística y de la tenencia de la tierra, una mención a los instrumentos inductores del desarrollo urbano (y de estímulo al establecimiento de *aparcerías*<sup>11</sup> público-privadas, tema que se abordará más adelante), representados por Consorcios Inmobiliarios, Operaciones Urbanas Consorciadas, Otorga Onerosa del Derecho de Construir y Transferencia del Derecho de Construir, que tampoco se aprovechan con la frecuencia que sería deseable.

Con todo ello se ha querido destacar que legislar no ha sido suficiente. Hubo que reiterar una y otra vez el contenido de las leyes y, aun así, su aplicación sigue verificándose en escala muy reducida, algunas veces al amparo de legislación accesoría, antes que con arreglo al marco regulatorio más general representado por el Estatuto de la Ciudad. Antes que escasez de instrumentos para la gestión del suelo urbano, la vivienda y la ciudad, falta voluntad política para poner en marcha la no despreciable cantidad de alternativas de acción disponibles con el fin de operar cambios substantivos en las formas de producir y apropiarse del espacio urbano. El resultado de décadas de modelos equivocados de pro-

*mediante programas de regularización, la ley de parcelación del suelo urbano no se muestra suficientemente ajustada con las demandas sociales. Los ajustes necesarios están en marcha a través del actual proceso de reforma de la ley federal 6766/79, que evoluciona incorporando nuevos elementos, fundamentales tanto para los procedimientos de regularización de asentamientos declarados como áreas de especial interés social, como para la gratuidad de registro de inmuebles de interés social, regularizados por la administración pública. Pese a que la gratuidad esté contemplada en los artículos 12, y 2º del Estatuto de la Ciudad, las primeras noticias de ejercicio práctico de la gratuidad de registro se dan al amparo de una providencia, emitido por la Corregedoria do Estado do Rio Grande do Sul, en un trabajo conjunto con las municipalidades y el Ministerio Público, a través del Programa More Legal.*

<sup>11</sup> En concreto eran 755 los municipios brasileños que contaban con legislación de ZEIS o AEIS ya en el 2001 (IBGE, 2001).

11- Se ha optado por mantener el original en portugués, correspondiente al desarrollo de un trabajo en cooperación, por la carga semántica que adquirió en la terminología de las políticas públicas.

12- Definidos en este caso como aquellos con ingresos mensuales de hasta cinco salarios mínimos, equivalentes, en la actualidad a R\$ 1.300,00 o US\$ 500, aproximadamente.

ducción de ciudad se aprecia en el perfil del parque habitacional actual, como se expone a continuación.

### EL DÉFICIT ACUMULADO Y LA AUSENCIA DE ALTERNATIVAS ADECUADAS EN EL MERCADO FORMAL: CUÁNDO Y CÓMO LA INFORMALIDAD LE GANA TERRENO A LA INSTITUCIONALIDAD

Tras más de veinte años de actuación del sistema brasileño de financiación para la vivienda (*Sistema Financeiro da Habitação*—SFH—) los resultados pueden resumirse en un progresivo desplazamiento de las inversiones en provisión de vivienda hacia los sectores acomodados, dejando al descubierto los sectores de bajos niveles de ingreso (Iplanrio, 1988). Esta afirmación se percibe de forma más aguda durante el período 1964-1974, cuando 76,28% de las viviendas financiadas se destinaban a la clase media. En los diez años siguientes se incrementan las inversiones dirigidas a los sectores populares<sup>12</sup> de un 23,72 a un 38,89% (Rzezinski y Schweizer, 1986). Sin embargo, este aumento no le hace frente a la demanda absoluta o relativa, considerando que los grupos de bajos niveles de ingreso son numéricamente muy superiores a los de clase media, correspondiendo típicamente a un 65% de la población (Ver la Tabla 2).

Tabla 1.

#### Número de viviendas financiadas por el SFH (1964-1984)

	1964-1974	%	1974-1984	%	1964-1984	%
Populares (hasta 5 salarios mínimos)	254.973	23,72	1.243.852	38,89	1.498.825	35,08
Clases medias	819.971	76,28	1.954.189	61,11	2.774.160	64,92
Totales	1.074.944	100,00	3.198.041	100	4.272.985	100

Fuente: Rzezinski y Schweizer, 1986:48.



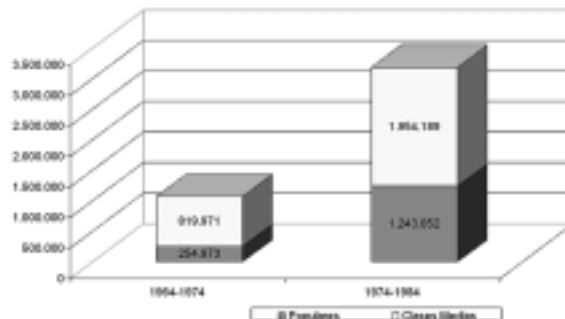


Tabla 2.

**Algunas ciudades brasileñas**  
**Distribución de la población, por ingresos mensuales**

Municipios	De 0 a 5 salarios mínimos	%	Más de 5 a 10 salarios mínimos	%	Más de 10 salarios mínimos	%	Totales
Belém	974.676	76,3	165.644	12,98	135.992	10,66	1.276.312
Belo Horizonte	1.384.563	62,2	398.681	17,91	442.891	19,9	2.226.135
Goiânia	7	10,321	65,31	191.828	17,64	185.430	1.087.579
Porto Alegre	739.424	5	4,92	278.333	20,67	328.720	1.346.477
Recife	1.035.928	73,31	171.789	12,16	205.413	14,54	1.413.130
Río de Janeiro	3.451.518	59,43	1.190.243	20,5	1.165.665	20,07	5.807.426
Salvador	1.846.897	76,05	301.539	12,42	279.952	11,53	2.428.388
Santo André	347.910	54,23	176.162	27,46	117.509	18,32	641.581
Teresina	577.746	81	71.689	10,05	63.793	8,94	713.228
Vitória	157.013	53,98	52.188	17,94	81.679	28,08	290.880

Fuente: Elaborado a partir de IBGE, 2000.

Entrando en la década de los años 90, la situación no acusa cambios demasiado expresivos: el SFH financia apenas un 26% de las viviendas producidas en el período 1994-1997. De hecho, de 1991 al 2000 se registra un incremento de un 41,5% del déficit, correspondiendo a una tasa anual de 3,9% (Motta, 2001). Así, el déficit habitacional brasileño que se viene acumulando históricamente llega al año 2000 correspondiendo a una cifra estimada en 6'656.526 viviendas (Fundação João Pinheiro). El Banco Mundial revela que de un millón de viviendas producidas en Brasil en el año 2002, setecientos mil eran ilegales (Fernandes, 2004), reiterando el avance de la informalidad sobre la ocupación del espacio urbano.

Contrastando con aquellos más de seis millones de déficit, de por sí expresivos, se registran, a la vez, 4,5 millones de inmuebles no ocupados en ciudades brasileñas (IBGE, 2001), poniendo de manifiesto que el abordaje exclusivamente cuantitativo no aporta explicación suficiente, si no se investiga la vertiente cualitativa del fenómeno, es decir, la escasa convergencia entre el producto ofertado en el mercado y la tipología, ubicación y, sobre todo, el precio de los inmuebles requeridos por el sector de población con necesidades habitacionales insatisfechas.

Como resultado, se observa la masiva adhesión a las alternativas de la informalidad que, pese a su escasa calidad y precios apenas supuestamente bajos (Smolka, 2003), están al alcance de la población de forma inmediata.

En el intervalo intercensal 1991-2000, el incremento de población en Río de Janeiro fue de 377.126 habitantes (IBGE, 2000). Considerándose un promedio de 3,5 habitantes por vivienda, serían necesarias 10.775 nuevas unidades habitacionales al año para responder a este crecimiento. En el mismo período, ingresaron al mercado inmobiliario formal de la ciudad poco más de 49 mil unidades residenciales; en media, 4.900 viviendas al año (ADEMI, 2002), o sea, menos de la mitad del número de viviendas necesarias. También entre los años 1991 y 2000, la Secretaría Municipal de Urbanismo de Río de Janeiro identificó 705 nuevas parcelaciones clandestinas en el término municipal. Los asentamientos cuentan con una cantidad promedio de cien parcelas cada uno, lo que representa una oferta en el mercado inmobiliario informal de más de siete mil nuevas parcelas al año

(Veríssimo, 2003). Nótese que la oferta informal supera, con creces, la formal. Como el número de hogares en *favelas* también sigue en ascenso (de 226.440 en 1991 a 308.581 en el 2000), hay una “contribución” promedio de 8.244 viviendas, siempre al año, para el período. Se constata, por tanto, una aparente paradoja de exceso de oferta, considerándose la suma de las aportaciones formales e informales. Sin embargo, un análisis más detenido del fenómeno va a reiterar el argumento de la inadecuación de la oferta inmobiliaria formal, anteriormente comentada en ámbito nacional, y que se replica en el caso de Río de Janeiro. De las 135.684 unidades residenciales puestas a la venta entre 1996 y 1998, apenas un 16,5% tenían precios de hasta 20 mil *reais*, valor que no es sinónimo de acceso a una vivienda formal para los sectores de bajos niveles de ingreso, especialmente cuando no hay disponibilidad de créditos. En la tabla siguiente, se observa cómo la variación de valores se refleja espacialmente, según las áreas de planeamiento de la ciudad, reafirmando la distribución de la población en el territorio con arreglo a perfiles socio-económicos claramente definidos.

Tabla 3.

**Río de Janeiro. Compraventa de inmuebles residenciales por franjas de valores  
Según Áreas de Planeamiento 1996-1998**

	Hasta R\$20 mil	De R\$ 20 mil a R\$45 mil	De R\$ 45 mil a R\$100 mil	Más de R\$100 mil
AP 1 (Área central y de negocios)	2.193	4.159	1.363	127
AP 2 (Sectores acomodados)	3.703	13.681	24.018	15.970
AP 3 (Suburbios)	10.862	21.960	7.589	1.072
AP 4 (Vector de expansión-sectores acomodados, en la franja litoral y populares, en el interior)	1.966	4.538	6.620	7.588
AP 5 (Vector de expansión-sectores populares)	3.708	3.306	1.166	95

Fuente: Elaborado a partir de Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Fazenda, 2005.

La demanda por vivienda “tangencialmente satisfecha” por las alternativas de la informalidad muy pronto encaminan sus peticiones de mejoramiento de infraestructura, equipamientos y servicios urbanos, así como de regularización de la tenencia —en síntesis, incorporación a la legalidad—, a la administración pública. Este paso a la regularidad demandará tiempo e inversiones no necesariamente compatibles con la calidad del producto urbanístico final, si se consideran los costos de urbanización y legalización *a priori*, como señala Smolka (2003):

“Los programas de regularización de carácter curativo presentan un alto costo de oportunidad, si comparados a los costos de provisión de suelo urbanizado para acciones de carácter preventivo. Dichos costos de oportunidad se manifiestan de dos formas:

- a) en la comparación del costo de (re)urbanización de áreas ya ocupadas (y/o muchas veces inadecuadas a la ocupación) con el de promoción de nuevas urbanizaciones, en áreas aún no ocupadas.
- b) en el uso alternativo que se podría dar a sitios hoy ocupados por asentamientos irregulares, sea por criterios de mercado (por ejemplo, el “mayor y mejor uso” en una economía de mercado, concepto que da origen a las Operaciones Interligadas), sea por criterios de uso social, como en el caso de asentamientos ubicados en área de conservación ambiental.”

Sin embargo, la provisión de tierra urbana dotada de infraestructura y vivienda producida por la vía formal tropiezan en obstáculos (¿deformaciones?) de la propia conformación institucional.

Así, al menos parte de la responsabilidad por la proliferación de la informalidad puede atribuirse a la administración pública, puesto que la velocidad de producción irregular y clandestina de asentamientos es muy superior a la de aprobación y emisión de permisos para la realización de proyectos y obras por la vía formal, con lo que se realimenta el ciclo de la informalidad.

Aún en Porto Alegre, ciudad considerada internacionalmente como modelo de excelencia en materia de gestión urbana, este fenómeno se verifica en virtud de la lentitud de los trámites burocráticos. La aprobación de un proyecto de nueva parcelación tarda, en promedio tres años. Del 1998 al 2002, se aprobaron diez proyectos, mientras que en el mismo período, cien nuevas parcelaciones clandestinas fueron notificadas por la municipalidad (Alfonsin, 2004)<sup>13</sup>. Es decir, la producción informal es, al menos, diez veces más ágil que la formal.

De forma similar, en Río de Janeiro se constata la inversión de la deseable lógica de producción de espacio urbano —planificación/ejecución/ocupación— en este orden. El procedimiento de regularización de un asentamiento irregular, a través del Programa Morar Legal tarda, cerca de dos años; mientras que la aprobación de una nueva parcelación, siguiendo todos los trámites formales, se hace en cinco años en promedio (Larangeira, 2002).

Indicaciones todavía más contundentes de esta inversión, que redundan en estímulo a la informalidad, recoge Cardoso al referir que:

«Los técnicos de la municipalidad pasaron a orientar a los ciudadanos con el sentido de sustituir el permiso [de construcción] por la realización de la obra sin licencia y posterior regularización con beneficio de la ‘flexibilización’ permitida por el Decreto 9.218/90<sup>14</sup> amparados en el argumento de que es más fácil regularizar después de construido, que aprobar [el proyecto] con anterioridad (Cardoso, 2004).»

Es decir, la institución responsable de la aplicación de la legislación urbanística trata de corregir la distorsión representada por los procelosos y costosos trámites de aprobación de proyectos y emisión de permisos de obras, a través de expedientes que se acercan al incumplimiento de la misma legislación. Parece obvio que la simplificación y agilización de los trámites de aprobación de proyectos y obras representan un camino más corto hacia la universalización de la legalidad en las ciudades, pero, paradójicamente, persisten estas prácticas, mientras que el acceso a una vivienda digna se hace cada vez más angosto.

---

*13-Actualización de datos anteriormente publicados “(...) en los últimos cinco años, se aprobaron tres parcelaciones regulares en Porto Alegre. En el mismo período, ciento ochenta parcelaciones irregulares se implementaron...” (Fernandes, 2004), ofrecida por Betania Alfonsin durante el Seminario.*

---

*14- Norma instituida con el fin de regularizar, en un plazo determinado, obras en unidades residenciales ejecutadas sin licencia. El decreto hace posible la legalización de obras de construcción, modificación o ampliación, tanto en edificios de uso residencial —uni o multifamiliares, con hasta diez unidades—, como en edificaciones no residenciales, sin la observancia de ciertos estándares definidos en la legislación urbanística (Compans, 2002).*

Así, investigar las iniciativas que en estos momentos se llevan a la práctica con el sentido de ampliar la provisión de vivienda, sea por vía de la regularización urbanística (mejora cualitativa del habitat), sea por nueva construcción, sirve al doble propósito de dimensionar el efectivo grado de escasez de iniciativas en el área y plantear interrogantes de orden cualitativo.

#### ACCIONES, PROGRAMAS Y POLÍTICAS HABITACIONALES: ¿ESCASEZ CUANTITATIVA O CUALITATIVA?

La inequívoca demostración del déficit acumulado, anteriormente expuesta, puede inducir a la precipitada conclusión de que la proliferación de la ocupación informal del suelo urbano respondería únicamente a la ausencia de políticas o programas de vivienda. Pese a la práctica unanimidad en torno de este argumento, cabe profundizar un poco en su interpretación.

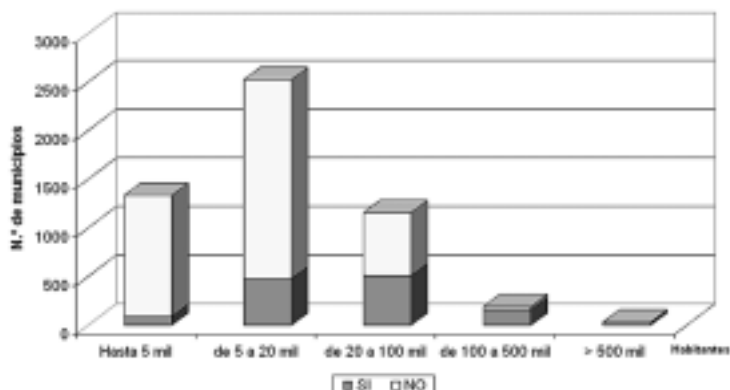
De hecho, 52,88% de los 5.560 municipios brasileños ya contaban con algún tipo de acción en el área de la vivienda en el 2001. La distribución de estas acciones, sin embargo, no es homogénea. En los municipios con volúmenes de población superiores a 500 mil habitantes, precisamente la franja en que se concentra 27,64% de la población del país y la mayoría de asentamientos precarios (cerca de 70% del total de hogares en *favelas*), la existencia de programas asciende a un 93,75%. Apenas dos de los 32 municipios pertenecientes a este rango no cuentan con acciones o programas (IBGE, 2001) (Véanse las Tablas 4 y 5).

Tabla 4.

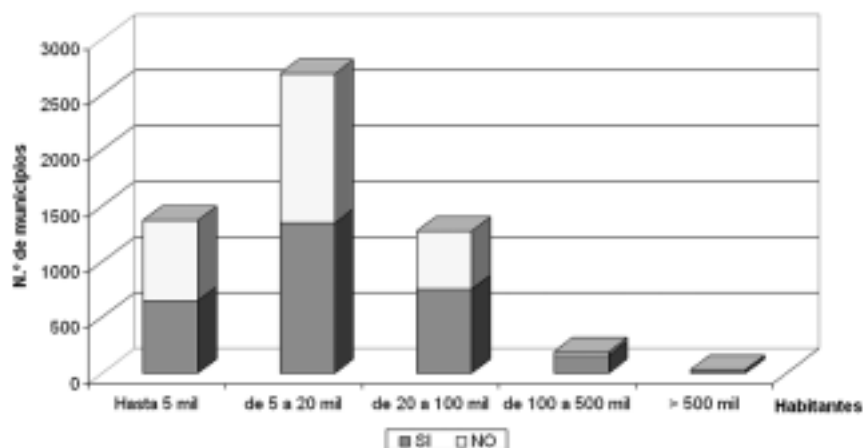
**Brasil. Distribución de municipios, por existencia de favelas o similares  
y número de unidades catastradas  
Según Rangos de población – 2001**

Número de habitantes	Total de municipios (1)	Municipios con <u>favelas o similares</u> Existencia		Unidades catastradas	
		Si	No	Total de Favelas	Total de hogares en favelas
Hasta 5.000	1.371	81	1.255	61	1.995
De 5.001 a 20.000	2.688	477	2.052	436	39.104
De 20.001 a 100.000	1.275	504	653	1.693	132.834
De 100.001 a 500.000	194	152	33	3.373	532.047
Más de 500.000	32	32	-	6.191	1.654.736
Totales	5.560	1.246	3.993	11.754	2.360.716

(1) Inclusive los ignorados y los sin declaración de existencia.  
Fuente: IBGE, 2001.



## LA GESTIÓN DE LA INFORMALIDAD EN RÍO DE JANEIRO Y BRASIL


**Tabla 5. Brasil.**

Distribución de municipios, por existencia de programa o acción en el área de la vivienda – 2001

Número de habitantes	Total de municipios	SI	%	NO	%
Hasta 5.000	1.371	646	47,12	725	52,88
De 5.001 a 20.000	2.688	1.349	50,19	1.339	49,81
De 20.001 a 100.000	1.275	755	59,22	520	40,78
De 100.001 a 500.000	194	160	82,47	34	17,53
Más de 500.000	32	30	93,75	2	6,25
<b>Totales</b>	<b>5.560</b>	<b>2.940</b>	<b>52,88</b>	<b>2.620</b>	<b>47,12</b>

Fuente: IBGE, 2001.



El área de carencia de programas y/o acciones en el área de vivienda puede situarse según la misma fuente, en los municipios de hasta 100 mil habitantes (5.334 municipios, en total) de los cuales apenas 2.750 (43,42%) cuentan con acciones o programas. Al menos en parte, esta carencia podría explicarse por la conjunción de factores como la reducida recaudación en esos municipios, sumada a la escasa disponibilidad de recursos humanos, capacidades técnico-administrativas, etcétera<sup>15</sup>.

Preocupa el hecho de que la informalidad se esté multiplicando en estos municipios, sin que se adopten de inmediato medidas preventivas. Con esta actitud, tenderá a reproducirse ahí la situación de las grandes ciudades y áreas metropolitanas, en las que la informalidad amenaza con convertirse de excepción, en regla.

Con base en los datos estadísticos, se puede delinear con un poco más de precisión el perfil de la carencia en relación con programas/acciones en el área de la vivienda. Sin embargo, habrá que, una vez más, buscar explicación no sólo en la vertiente cuantitativa, sino también en la cualitativa, investigando la escala de actuación y las respectivas capacidades de producir impactos positivos relevantes sobre el conjunto urbano, de cada uno de estos programas. La simple existencia de un programa o acción en el área de la vivienda no aporta ninguna medida de su eficiencia y efectividad. La naturaleza de la acción —curativa o preventiva—, su escala de implementación, así como la forma de provisión de infraestructura, equipamientos, servicios y viviendas, tienen gran incidencia sobre el tipo de resultados que pueden esperarse, como puntualizan Smolka y Damasio, a propósito del caso de Porto Alegre: “(...) ello claramente demuestra que el problema de enfrentar la irregularidad está menos en la provisión de servicios, que en cambiar el proceso por el que dichos servicios son provistos —un cambio en las reglas del juego—.” (Smolka y Damasio, 2005).

Partiendo de este argumento, interesa conocer con mayor nivel de detalle las formas de funcionamiento (escala de implementación, mecanismos de financiación, de provisión de infraestructura, etc.) y resultados obtenidos por los programas que, en la actualidad, dominan el panorama de acciones en materia de vivienda en el país.

---

*15- Características que repercuten muy nitidamente en estos momentos en que están en marcha las campañas pro Planes Directores. La implementación de Planes Directores en todas las ciudades con más de 20 mil habitantes, obligatoria por disposición constitucional, y que viene requiriendo apoyo del gobierno federal para su cumplimiento, por insuficiencia de medios de los pequeños municipios.*

### PERFORMANCE DE LOS PROGRAMAS DE URBANIZACIÓN/REGULARIZACIÓN. LA GENERACIÓN DE LOS AÑOS 90

A través de una investigación realizada en el 2002 (Larangeira, 2002), fue posible identificar algunas de las principales áreas de fragilidad que afectan a los programas de urbanización/regularización puestos en marcha en Brasil en la última década. La muestra de diez casos se considera significativa, tanto por su distribución geográfica, como por incluir algunas de las experiencias consideradas exitosas, nacional e internacionalmente. De la muy extensa información recogida en aquella oportunidad, cabe destacar algunos puntos.

Una vez superada la dicotomía entre la erradicación de asentamientos informales (con el traslado de sus habitantes a conjuntos habitacionales de promoción oficial de la periferia urbana) y establecido un mayoritario consenso sobre la conveniencia de su mejoramiento, tiene lugar la eclosión de una serie de programas que, además de volcarse sobre los aspectos urbanísticos, también incorpora las dimensiones jurídicas, ambientales y sociales de la vivienda, confiriendo un necesario carácter multisectorial integrado, en el que la regularización urbanística de los asentamientos se propone en conjunto con la regularización jurídica y la inclusión social de sus habitantes. Estas iniciativas parten, sobre todo, de las administraciones municipales, puesto que son los municipios los entes federativos con competencia constitucional para la aprobación de parcelaciones urbanas y la puesta en marcha de programas de regularización.

Fundada sobre estos principios, la generación de programas de los años 90 enfrenta un primer nivel de dificultades, precisamente en relación con la integración de las diversas entidades (históricamente sectorializadas) que debieran aunar esfuerzos para la consecución de los objetivos fijados por estos programas. La dificultad de romper barreras institucionales comprometió, muchas veces la marcha de los programas.

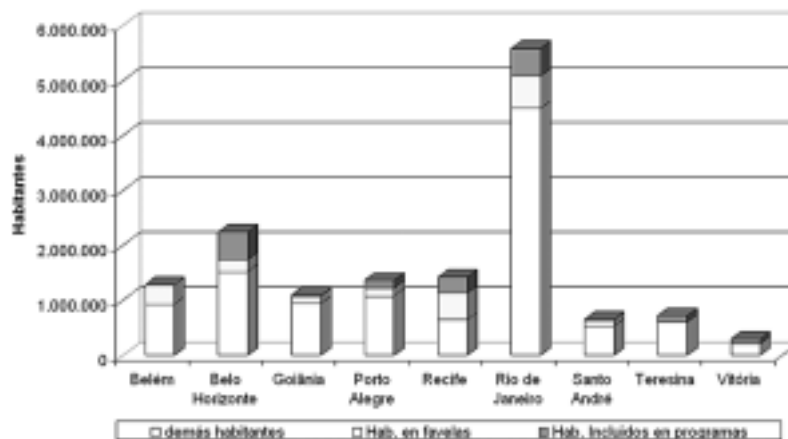
El argumento más frecuentemente utilizado como explicación de los limitados resultados de muchos de estos programas es la escasez de recursos financieros. También en este aspecto la esperada y deseable integración no se verificó. Las líneas de financiación seguían (y siguen) siendo ofrecidas sectorialmente, obligando a los gestores de programas a verdaderos ejercicios de “gimnasia financiera” para hacer coincidir, dentro de un mismo cronograma físico de obras, aportes financieros procedentes de entidades distintas, con finalidades predeterminadas y, sobre todo, con tiempos de liberación de parcelas ajenos a la lógica de desarrollo de los trabajos; todo ello recargado de exigencias burocráticas impuestas por las agencias financiadoras. En definitiva, se observa un dispendio de recursos, tiempo y energías que no revierte en beneficio de los programas. Al contrario, estos sufren grandes pérdidas en credibilidad cada vez que las obras se paralizan por la interrupción del flujo de aportes financieros.

Además de fragmentados, los recursos financieros disponibles son efectivamente escasos (o fueron insuficientes los esfuerzos de captación emprendidos por los programas). Lo que se puede afirmar es que tras un promedio de seis años de funcionamiento, estos programas en conjunto, lograron captar apenas un 20% de los recursos que estimaron necesarios para la concreción de sus objetivos. Teniendo una aritmética burda (y evidentemente caricatural de la situación) serían necesarios treinta años para totalizar los montos estimados como necesarios. Considerando la velocidad con que se multiplican los asentamientos precarios, no es difícil proyectar el escenario de desastre que asolaría las ciudades tras un lapso de treinta años, aún sin tener en cuenta el crecimiento vegetativo de la población. En la tabla siguiente se observan los valores proyectados, los efectivamente obtenidos y las diferencias entre ellos, expresas en porcentaje.

**Tabla 6.**  
**Proyección de recursos financieros necesarios y recursos captados**

Ciudades sede de los programas	Proyección de recursos necesarios	Recursos captados	%	Recursos a captar	%
Belém	606.942.732,27	21.170.000,000	3,49	585.772.732,27	96,51
Belo Horizonte	197.341.458,57	58.087.000,000	29,43	139.254.458,57	70,57
Goiânia	416.245.403,33	30.179.000,000	7,25	386.066.403,33	92,75
Porto Alegre	341.706.548,23	18.940.000,000	5,54	322.766.548,23	94,46
Recife	1.108.365.335,71	8.200.000,000	0,74	1.100.165.335,71	99,26
Río de Janeiro	1.859.721.526,18	926.000.000,000	49,79	933.721.526,18	50,21
Salvador	1.280.881.639,05	61.480.000,000	4,80	1.219.401.639,05	95,20
Santo André	249.988.439,29	22.949.000,000	9,18	227.039.439,29	90,82
Teresina	61.359.092,68	40.828.000,000	66,54	20.531.092,68	33,46
Vitória	112.280.376,65	78.600.000,000	70,00	33.680.376,65	30,00
Total	6.234.832.551,96	1.266.433.000,000	20,31	4.968.399.551,96	79,69

Fuente: Larangeira, 2002.



Se constata, por tanto, que a excepción hecha a los programas Terra de Vitória, Vila-Bairro de Teresina y Favela-Bairro de Río de Janeiro, que obtuvieron respectivamente 70%, 66,54% y 49,79% de los recursos necesarios, los demás programas no llegan a acercarse a la mitad de sus proyecciones iniciales, quedando enormes distancias que salvar en relación con la asignación de recursos. Este hecho se va a reflejar en igual medida sobre la capacidad de atención (escala de implementación) de cada uno de estos programas (Ver Tabla 7).

Tabla 7.

**Población total, población residente en favelas y previsión de inclusión inmediata en programas de urbanización/regularización**

	Población total del municipio	Población en favelas	%	Población-objetivo de programas	%
Belém	1.279.861	359.785	28,11	6.057	1,68
Belo Horizonte	2.239.526	723.323	32,30	500.135	69,14
Goiânia	1.093.007	158.962	14,54	15.040	9,46
Porto Alegre	1.360.590	287.161	21,11	138.083	48,09
Recife	1.422.905	781.426	54,92	298.028	38,14*
Río de Janeiro	5.587.904	1.092.783	19,56	508.728	46,55
Santo André	649.331	120.500	18,56	16.042	13,31
Teresina	715.360	113.857	15,92	113.857	100*
Vitória	291.941	86.462	29,62	86.462	100*

\* Estos números indican el porcentaje de la población incluida en estos programas, y que fue objeto de al menos uno de sus componentes. Por tanto, la atención dispensada pudo variar desde la instalación de un filtro de agua doméstico, hasta la realización completa de obras de urbanización.

Fuente: Larangeira, 2002.

Frente a la insuficiencia de recursos, es sorprendente la escasa preocupación con la recuperación de costos: en un único caso —el municipio de Goiânia— se registró una iniciativa consistente con el sentido de actualizar el catastro inmobiliario y, por la vía del cobro del

*16- La participación de empresas privadas en la elaboración de proyectos y ejecución de obras no se interpreta aquí como trabajo en cooperación o aparcería, en sentido estricto, sino como una relación contractual, que no agrega al proceso nuevos flujos de recursos capaces de amplificar la eficiencia y eficacia de los programas.*

*17- En el caso de Joinville, se estableció la aparcería entre propietario del predio y la municipalidad. Esta promueve la parcelación y la venta de las parcelas, mientras que el propietario tiene una participación pre-establecida en el producto de las ventas.*

impuesto a la propiedad, capturar las plusvalías generadas por las inversiones públicas en urbanización y regularización de asentamientos precarios.

Sorprende igualmente que, frente a la visible imposibilidad de que las administraciones locales soporten la carga de costos de implementación integral de los programas de *upgrading*, el establecimiento de *aparcerías* con el sector privado tuviese lugar apenas marginalmente; relacionado, sobre todo, con la prestación de asesoría técnica y consultoría. En ningún caso, hubo participación directa en la producción de unidades de vivienda<sup>16</sup>.

Se constata, una vez más, que la legislación contempla esta posibilidad, mediante la reglamentación de instrumentos como consorcios inmobiliarios y operaciones urbanas *consorciadas*, por ejemplo. De hecho, acciones con este mismo sentido se vienen practicando paralelas, pero externamente, a los programas de urbanización y regularización, como en el caso de Joinville<sup>17</sup>, por mencionar apenas un ejemplo. Lo que todavía no se ha intentado es potenciar la capacidad de actuación de los programas de *upgrading* a través de su conjugación con la aplicación de instrumentos de estímulo al desarrollo urbano y el establecimiento de *aparcerías* con la iniciativa privada.

Respecto de la provisión de infraestructuras, en los casos en que las concesionarias de servicios públicos eran también municipales, la estrategia de gestión interinstitucional integrada tuvo éxito. En caso contrario, los programas sustituyeron a las concesionarias en la implantación de las redes de distribución de agua y alcantarillado. Entretanto, el mantenimiento de los sistemas —en ambos casos— quedó a cargo de las respectivas concesionarias, imponiéndose la necesidad de seguir la normativa y especificaciones de estas últimas. Sin embargo, a la hora del cobro de tarifas, en ningún caso se aplicaron mecanismos de recuperación de costos relativos a la implantación de las redes, desestimando una oportunidad más de recuperar costos.

Pese a las dificultades señaladas, es la vertiente de la regularización urbanística el componente en el que más se ha podido avanzar. De forma general, se pueden sintetizar los procedimientos partiendo de la declaración de Áreas o Zonas de Especial Interés Social (AEIS o ZEIS), que permite la flexibilización de la normativa urbanística vigente, segui-

da de la elaboración de un plan de urbanización individualizado para cada uno de los asentamientos, elaborado con mayor o menor grado de participación ciudadana, según cada caso.

La regularización de la tenencia de la tierra, por otra parte, tuvo un desempeño muy endeble, si se considera el número de títulos de propiedad emitidos como indicador de éxito de este componente<sup>18</sup>. Las acciones en este campo se restringieron a la aplicación de la Concesión de Derecho Real de Uso (CDRU) para asentamientos en tierras públicas<sup>19</sup> y la expropiación, para los casos en tierras privadas. Esta última, utilizada en menor escala exactamente por imponer costos que no siempre las administraciones podían hacer frente, especialmente por tratarse de un componente no financiable en los contratos vigentes. La limitación casi que exclusiva a estos instrumentos, sin la incorporación de los nuevos, contemplados en el Estatuto de la Ciudad, se interpretó a la época de la investigación, como derivada del escaso tiempo transcurrido desde su instauración (julio/2001) hasta el inicio de la investigación (enero/2002). Transcurridos casi cuatro años del Estatuto de la Ciudad, todavía no se perciben cambios expresivos con este sentido.

**Tabla 8.**  
**Regularización de la tenencia de la tierra. Resultados cuantitativos**

Nº de títulos	%	Período	Previstos	Emitidos
Belém*	889	0	0,00	2001 a junio 2002
Belo Horizonte	12.303	8.601	69,91	1997 a 2001
Santo André	3.637	0	0,00	1998 a junio 2002
Teresina	18.881	7.005	37,10	1997 a junio 2002
Vitória	24.703	0	0,00	1998 a junio 2002

\* De las 231 familias en condiciones de registrar sus títulos en la notaría de inmuebles, apenas 50 iniciaron los trámites.

Fuente: Larangeira, 2002.

*18- Es igualmente sintomático del escaso éxito de este componente que de los diez programas que componen la muestra, apenas cinco dispusiesen de información sobre el número de títulos emitidos.*

*19- La aplicación más intensiva de la CDRU dio lugar, sin embargo, a un fenómeno no previsto (y que no correspondió con la adopción de medidas específicas) de invasión preferente de tierras públicas. Como es de conocimiento de todos, los procedimientos de regularización en tierras públicas son más ágiles, el incremento de invasiones en estas tierras es contundente. Son ejemplares los casos de Recife y Vitoria, con 74,14% y 85% de sus asentamientos construidos sobre tierras públicas, y Teresina con 72,93% de los hogares informales en idéntica condición (Larangeira, 2003).*

A estos escasos resultados contribuyeron agudas dificultades relacionadas con la culminación del proceso de regularización de la tenencia de la tierra, es decir, el registro de las parcelas/viviendas junto a las notarias de inmuebles. En este punto, se sitúan posiciones divergentes en cuanto a la importancia del registro inmobiliario. Por una parte, Imparato (2003) sostiene que “El que no registra, no es el dueño.” ... “Para ampliar de hecho el acceso a la vivienda formal, será necesario reducir los costos y simplificar los procedimientos de registro inmobiliario”.

Por otra, Castro (2000) entiende como valederas todas las transacciones, aunque a través de documento precario:

«(...) estas ventas constituyen, sin cualquier sombra de duda, títulos jurídicos hábiles a la comprobación de la voluntad de alienar, de la buena fe de la parte compradora, en síntesis, un justo título, conforme la legislación civil, que contiene los elementos fundamentales para el ajuste de aquella transacción jurídica entre las partes privadas: sujeto, objeto y precio. Este título, aunque precario, representa la base de la regularidad dominial.»

En la práctica, la ausencia de documentos adecuados impide la conclusión del proceso. Pese a que la documentación mínima necesaria para la realización del registro esté fijada en la ley que rige la parcelación del suelo urbano (Ley 6.766/79, Art. 53-A párrafo único), las exigencias varían de notaría a notaría. El recurso al poder judicial para la dilucidación de divergencias agrega todavía más tiempo al ya de por sí lento procedimiento.

Pese a que durante todo el proceso de regularización la población cuente con la asesoría de alguna instancia del sector público, la etapa final de registro se realiza individualmente. En este punto se suman al menos tres factores de desestímulo a la culminación del proceso (el registro del título): la dificultad de los sectores de bajos niveles de ingreso y, por ende, de bajos niveles de educación formal, en manejar los trámites burocráticos; los costos que, pese a la determinación del Estatuto de la Ciudad (Art. 12, párrafo 2º)



siguen incidiendo sobre las transacciones; y, finalmente, el arraigo a las transacciones del mercado informal de la vivienda que dispensan cualquier documentación, como puntualiza Castro (2000):

«La sociedad brasileña, en general, tiene muy poca o ninguna información a propósito de los ilícitos administrativos cometidos cuando de la no atención a las exigencias urbanísticas que conciernen al uso de la propiedad privada. Para la mayoría y, en especial, para la población pobre, lo que es de conocimiento general es la convicción de que es el propietario el que manda en su propiedad. Por tanto, si él la vende, este es un negocio que realmente vale, sin importar la forma de su realización.»

El conocimiento profundizado de los comportamientos y expectativas de los beneficiarios, a través de mecanismos de participación, seguramente arrojaría más luces sobre la forma más conveniente de proceder, más allá de las hipótesis anteriormente señaladas, conduciendo, posiblemente, a resultados más alentadores.

Sobre estos resultados, no precisamente satisfactorios, pesan otros factores que suponen riesgos a la sustentabilidad de los programas de *upgrading*. Uno de ellos es la ausencia de políticas urbanas y habitacionales de carácter preventivo —ofertas alternativas a la informalidad—, capaces de reducir la presión de demanda puesta de manifiesto tanto en la proliferación de nuevos asentamientos, como en la densificación y ocupación irregular de las áreas de borde de los asentamientos recién urbanizados. Así, sigue la ocupación de áreas frágiles, desde los puntos de vista geológico y ambiental, áreas no aptas para el uso residencial, sin que los programas dispongan de mecanismos para cohibir (o proponer alternativas para) tales prácticas.

En el hilo de esta cuestión se sitúan la precariedad e insuficiencia de datos e informaciones que permitan el monitoreo y la proposición de medidas de ajuste/perfeccionamiento de los programas, en especial, en lo relativo con el conocimiento de las operacio-

20- Fuente indispensable de recursos (financieros, técnicos, metodológicos, etc.) para amplificar la capacidad de intervenir positivamente sobre lo urbano, a condición de que estén encauzados hacia un modelo de producción de ciudad más incluyente y equilibrada.

nes de compraventa en el mercado inmobiliario informal, *vis a vis* el mantenimiento de los estándares de calidad urbano-ambiental alcanzados y el riesgo de su deterioro por acción del crecimiento y aumento de las densidades de ocupación —no previstos y no controlados—, como anteriormente se ha señalado.

Si en el ámbito técnico no se constatan dificultades substantivas —los métodos y técnicas disponibles para la intervención en el medio físico son suficientes para definir soluciones constructivas—, en el ámbito político, los ciclos electorales (con duración de cuatro años) son, en ocasiones, conflictivos con los tiempos necesarios para la concepción, implantación y consolidación de programas de esta naturaleza que requieran plazos más dilatados. La alternancia en el poder de partidos con orientaciones distintas determina, con frecuencia, el desplazamiento de las prioridades de gobierno hacia otras áreas de actuación, lo que implica la interrupción de la marcha de los programas de urbanización y regularización, con pérdidas substanciales en los mayores o menores logros que se habían obtenido.

## CONCLUSIONES

La revisión del marco regulatorio propicia una primera y fundamental inversión de la lógica que prevaleció históricamente, de protección a los derechos de propiedad privada, en sacrificio del cumplimiento de la función social de la propiedad urbana y de la ciudad. Al mismo tiempo, se produce la descentralización del núcleo de toma de decisiones y se les reconoce a las administraciones locales su competencia para el trato de las cuestiones urbanas.

Los cambios no se detienen en este punto, sino que siguen avanzando: se revisan y se perfeccionan los instrumentos de gestión urbana; se introducen innovaciones legislativas; se abren perspectivas concretas de establecimiento de *aparcerías*<sup>20</sup> con el sector privado, a través de instrumentos legalmente reglamentados. Por esta vía, se rompe finalmente con el tabú de que la vivienda para los sectores de bajos niveles de ingreso es un nicho no rentable del mercado inmobiliario, quedando, por tanto, exclusivamente a cargo del poder público, cuando ahí están, desde hace décadas los *aparceros* —piratas que prácticamente monopolizan este sector y le sacan substantivas ganancias—.

Son avances inequívocos e impensables con anterioridad a la Constitución del 1988. Si bien es verdad que se tarda más de una década para reglamentar el instrumental propuesto en el texto constitucional, porque hubo que construir un consenso sobre su oportunidad y, en alguna medida, sortear las resistencias planteadas por determinados agentes urbanos, el Estatuto de las Ciudades ahí está, desde hace casi cuatro años. ¡Falta asumir como lógico que lo legislado está para que se aplique!

Mientras tanto, sigue en aumento exponencial el número de personas que no tiene acceso a mínimas condiciones de la vida urbana contemporánea, y —si se quiere abordar el problema desde una óptica puramente económica— esto implica profundas pérdidas para la economía urbana.

Las iniciativas puestas en marcha a principios de la década de los 90, pese a que representan un sustantivo avance en relación con el paradigma que las precede —la erradicación—, en la práctica, y por su condición de aislamiento respecto del conjunto de políticas urbanas, fueron más paliativas de las situaciones de hecho que estructuradoras de una forma diferenciada de producir ciudad.

Pese a que en el interior de los asentamientos contemplados con estos programas se hayan obtenido mejoras palpables en lo relativo a la habitabilidad, este *upgrade* localizado no se refleja sobre el conjunto urbano de forma consistente. No altera de forma sustantiva las reglas de funcionamiento del mercado inmobiliario, no reduce los precios de la vivienda, en definitiva, no amplía efectivamente su oferta. Se limita a rescatar el déficit cualitativo, dentro de los polígonos determinados por las AEIS, sin lograr extrapolar los límites y ganar las calles, la ciudad. El objetivo de integración urbanística y social —universalización de derechos de ciudadanía— no llega a cumplirse integralmente.

Los argumentos aquí recogidos apoyan la tesis de que es necesaria una urgente revisión en la forma de actuar en relación con la informalidad urbana, a través de la demostración de que desde todos los puntos de vista (de la calidad del espacio construido, de su relación

con el medio ambiente, de los costos de producción, de la buena gestión y gobernabilidad urbanas) es más interesante producir y ofertar alternativas habitacionales adecuadas *a priori*, antes que emprender esfuerzos gigantescos para ponerle parches a la ciudad.

No se trata de darle la espalda a una situación de hecho —*favelas* consolidadas con condiciones de vida deplorables— sino de diversificar las acciones, buscar sinergias positivas, potenciar recursos (financieros y no financieros) y romper con conceptos de intervención aún parciales e incompletos en el medio urbano que, inversamente a los objetivos a que se proponen, terminan por contribuir a la perpetuación de los ciclos de la informalidad, la pobreza urbana y la exclusión social.

#### BIBLIOGRAFÍA

**Alfonsin, Betânia e Fernandes, Edésio.** Da igualdade e da diferença. Texto divulgado por Internet, a través de la *Rede de Regularização*.

**Associação de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário –ADEMI–.** (2003). Lançamentos Imobiliários-Prédios e unidades residenciais e unidades comerciais lançados no mercado imobiliário 1980-2002. *In:* Armazém de Dados do IPP. Disponible en [www.rio.gov.br](http://www.rio.gov.br).

**Bentes, Dulce.** (2003). Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação das Áreas Especiais de Interesse Social: a construção de caminhos para a efetivação do Direito à Moradia. Versão Preliminar. Artigo elaborado com o objetivo de subsidiar a discussão do Grupo Temático *Plano Diretor, Regularização Fundiária e Destinação de Áreas para a Habitação de Interesse Social*, integrante da V Conferência das Cidades “Cidade Cidadã - Cidade Saudável: Os Novos Desafios do Planejamento Urbano”. Brasília, 2 a 4 de dezembro de 2003. Mimeo.

**Cardoso, Aduino Lúcio.** (2004). Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. Ministério das Cidades. Biblioteca Virtual. Disponible en [www.cidades.gov.br](http://www.cidades.gov.br).

**Castro, Sônia Rabello de.** (2000). Favela-Bairro. Análise do programa e de seus aspectos fundiários *In:* Revista de Administração Municipal-Municípios. Año 45, N° 223. Rio de Janeiro: IBAM.

Compans, Rose. (2002). 9218: Um bom negócio? Rio de Janeiro: Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro/ Secretaria Municipal de Urbanismo. Cadernos de Urbanismo, Año 3, Nº 4.

Fernandes, Edésio (org.). (2000). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey.

Fernandes, Edésio. (2002). The influence of De Soto's Mystery of Capital. Land Lines Newsletter. Lincoln Institute of Land Policy. January.

Fernandes, Edésio. Política Nacional de Regularização Fundiária. In: Boletim Eletrônico IRIB/ANOREG-SP, 09/01/2004-Nº 974.

Fundação João Pinheiro. Centro de Estatística e Informação. (2001). Déficit habitacional no Brasil 2000. Belo Horizonte: FJP, 200 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2000). Censo Demográfico 2000, Resultados do Universo.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais (2001). Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001.

Imparato, Ellade. (2003). In: A ação dos cartórios de registro imobiliário no contexto dos programas de regularização de assentamentos informais de baixa renda. Disponible