



# Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad em América Latina 2008 | #04

**PAG 02**  
**Editorial**

El diálogo entre derecho a la vivienda, planeamiento urbano, medio ambiente y enfoque étnico. Los desafíos de la experiencia brasilera.

Por Sebastian Tedeschi

**PAG 03**  
**Derecho a la vivienda y Planeamiento Urbano**

Sobre la importancia del Planeamiento Urbano en la defensa de ese derecho

Por Edésio Fernandes

**PAG 05**  
**Constitución Brasileira**

El Derecho a la Ciudad a veinte años de su promulgación

Por Nelson Saule Jr.

**PAG 08**  
**Legislación Urbana**

Proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial: el desafío de sobreponer el interés público al privado en la producción de las ciudades

Por Letícia Osório

**PAG 11**  
**Quilombos / Derecho a la Ciudad**

La ciudad tiene colores: las identidades en la ciudad

Por Gilsely Barreto

**PAG 13**  
**Créditos y Apoyos**

# El diálogo entre derecho a la vivienda, planeamiento urbano, medio ambiente y enfoque étnico. Los desafíos de la experiencia brasilera.

Por Sebastian Tedeschi

Este número del Boletín se concentra en la experiencia brasilera. El país más grande de América del Sur ha tomado un liderazgo significativo al constitucionalizar el derecho a la ciudad desde hace veinte años. Esta temprana consagración, le ha permitido adelantar algunas discusiones que, tarde o temprano, se presentarán en el resto de los países de la región.

La ejecución de políticas que efectivicen el derecho a la vivienda enfrentan tensiones a la hora de ser implementadas por los poderes públicos. De esta forma, gobiernos locales, promotores inmobiliarios, población urbana marginalizada, movimientos sociales urbanos, planificadores y comunidades étnicas y ambientalistas se cruzan en debates fuertes a la hora de decidir sobre el ordenamiento territorial urbano.

El marco teórico para entender este conflicto, lo brinda Edésio Fernandes quien propone una articulación de las políticas públicas con el planeamiento urbano para enfrentar la segregación espacial en las ciudades. El texto nos explica cómo el propio Estado que - en una primera instancia - determina la formación de

precios a través de sus decisiones sobre uso del suelo urbano, queda atrapado en la lógica excluyente del mercado. Por ello, resalta el papel crucial que cumplen los municipios en la distribución de las cargas y beneficios de la urbanización para superar el apartheid socio-espacial.

Este nuevo enfoque de la cuestión urbana fue abordado por Brasil en su nueva Constitución de 1988. Al respecto, Nelson Saule nos explica cómo Brasil fue el primer país que dedicó un capítulo al orden urbanístico y consagró el derecho a la ciudad. Ese logro fue sólo un primer paso, pues los movimientos sociales urbanos debieron luchar 12 años más para reglamentar el mandato constitucional mediante el Estatuto de la Ciudad en 2001. En este sentido, el autor nos permite comprender cómo este marco jurídico fue referencia para las luchas sociales urbanas y para la construcción de políticas y legislación en estas dos décadas.

Sin embargo, en la actualidad, dichas conquistas precisan ser defendidas – sobretudo - frente a las tensiones entre medio ambiente y planeamiento urbano que se discurren en el

debate legislativo sobre la ley de parcelamiento del suelo urbano (ley 6766/79), también denominada de responsabilidad territorial. Frente a la presión del sector inmobiliario y registral en el debate de esta ley, Leticia Osorio nos propone re - pactar el ordenamiento territorial desde un nuevo marco regulatorio urbanístico - ambiental que reconozca a quienes hoy viven en esos espacios urbanos, y a fortalecer la actuación del poder público municipal en los procesos de uso, ocupación y gestión urbana donde prevalezca el interés público sobre el privado.

Finalmente, Gilsely Barreto nos muestra cómo la planificación excesivamente racionalizada y lineal, no ha tomado en cuenta las referencias culturales y territoriales. Por ello, nos llama la atención a considerar el elemento étnico - racial en la política pública y el debate teórico sobre el espacio urbano. Esta diversidad es ejemplificada con los casos de Quilombos<sup>1</sup> urbanos como los de Rio de Janeiro y Porto Alegre que nos deberían llevar a re-pensar la dicotomía rural-urbano y abordar a la ciudad como un espacio étnicamente concebido.

<sup>1</sup> Quilombos se denomina a aquellas comunidades de predominancia de la raza negra con referencias históricas en la esclavitud y demás procesos de resistencia negra a la esclavitud en la historia del Brasil.

Por Edésio Fernandes \*

**Los gobiernos de la región no han estado formulando políticas habitacionales articuladas con otras políticas públicas y con el planeamiento urbano. Ello ha contribuido al proceso de segregación socio-espacial en las ciudades latino-americanas.**

Una de las principales características de las políticas habitacionales históricamente emprendidas por el poder público en las ciudades latinoamericanas ha sido que, además de insuficientes, tienden a ser sectoriales y aisladas. Por otro lado, son concebidas de forma desvinculada de otras políticas públicas como infra-estructura, transporte y medio-ambiente.

Por sobre todas las cosas, las políticas habitacionales no se han articulado con políticas de regularización de asentamientos informales y de planeamiento urbano, lo que viene contribuyendo con el proceso de segregación socio-espacial y con la baja calidad socio-ambiental de las ciudades de la región. Se trata de un círculo vicioso y perverso: aunque incipiente, la tradición latinoamericana afirma la noción de planeamiento urbano como una mera técnica de ordenamiento territorial, sin una comprensión adecuada sobre la manera en que la regulación urbana y ambiental impactan directamente en la formación de los precios de los terrenos y propiedades, así como sobre las dinámicas del mercado inmobiliario. De esta

forma, sin considerar debidamente las realidades socio-económicas del acceso a la tierra y a la vivienda, sin interferir de manera significativa en la estructura concentrada de propiedad privada y sin cuestionar la distribución desigual de equipamientos y servicios públicos, el planeamiento urbano ha determinado el aumento creciente en los precios del mercado inmobiliario, así como los procesos cada vez más especulativos en el sector, lo que se puede comprobar en los vacíos urbanos, inmuebles sub-utilizados y áreas centrales deterioradas.

En ese contexto, en que el acceso a la tierra con servicios y equipamientos es estrictamente limitado, faltan procesos adecuados para estimular la producción habitacional de interés social por parte del sector privado. Los resultados son fácilmente identificables en la estructura urbana: mientras una parte cada vez más grande de la población tiene acceso a la tierra y a la vivienda a través de procesos informales en áreas públicas, de interés ambiental y/o en las periferias de las ciudades, la implementación de políticas sectoriales de habitación de interés social también se torna posible apenas en áreas periféricas, donde los precios son más baratos.

Irónicamente, el propio Poder Público que determinó la formación de los precios – a través del planeamiento urbano –, se torna prisionero de la lógica excluyente del mercado

inmobiliario; lo mismo vale para las cooperativas habitacionales y otras formas de organización comunitaria. Aún políticas de producción habitacional masiva como la de Chile (o África del Sur, o incluso Francia, entre los muchos ejemplos posibles) han sido cuestionadas por reforzar los procesos de segregación socio-espacial, una vez que siguen basadas en la construcción de conjuntos habitacionales periféricos, generalmente en áreas desprovistas de infra-estructura y servicios, lo que supone altos costos de transporte y crea islas de exclusión social.

Revertir este cuadro histórico requiere no solamente de la construcción de unidades habitacionales y oferta de lotes urbanizados en cantidad significativa y a precios accesibles, sino, por sobre todas las cosas, de la debida articulación entre políticas habitacionales y el planeamiento urbano de manera a democratizar el acceso al suelo y a la vivienda. La regularización jurídico-urbanística de asentamientos informales consolidados es, sin lugar a duda, una dimensión importante para la materialización del derecho a la vivienda; sin embargo, dados los altos costos socio-ambientales, económicos y jurídicos de los procesos informales, la regularización no puede más ser la principal política de acceso al suelo y a la vivienda en las ciudades, debiendo ser integrada con políticas preventivas que garanticen el derecho

a la vivienda adecuada en un sentido más amplio. El papel del ordenamiento territorial en la promoción de la inclusión socio-espacial y de una mayor calidad socio-ambiental de la vida urbana es fundamental, abarcando políticas que atribuyan funciones sociales a las tierras públicas, vacíos urbanos, muebles sub-utilizados y áreas centrales deterioradas, además de la reserva (por ejemplo, a través de la demarcación de Zonas Especiales de Interés Social, en el caso brasileño) de áreas urbanizadas y centrales para las políticas habitacionales de interés social.

El papel de los municipios - en este contexto- es crucial, estableciendo una regulación urbanística y ambiental adecuada, así como diferentes alianzas con el sector comunitario y el privado. Debe colocarse especial énfasis en la determinación de condiciones de financiamiento del desarrollo urbano y de la justa distribución de los costos y beneficios de la urbanización: además de la debida aplicación de políticas fiscales y extra-fiscales, compete al poder público municipal redireccionar hacia las áreas informales consolidadas y hacia las políticas habitacionales, parte de los recursos originarios de operaciones urbanas, transferencias de derechos constructivos y otras formas de recuperación de la valorización del patrimonio inmobiliario resultantes de la acción del poder público.

Dirigiéndose a la Asociación de los Gobiernos Locales de África del Sur, el 23 de abril de 2007, el Presidente Thabo Mbeki, hizo la siguiente declaración:

“Uno de los principales desafíos que identificamos en el 2004 era la necesidad de transformar los padrones de asentamientos del apartheid. Con excepción de pocos casos, nuestras municipalidades no han respondido de manera positiva a este desafío. Nosotros aún vemos de padrones de asentamientos donde las casas para los negros pobres son construídas en las periferias de nuestras ciudades, generalmente lejos de los lugares de trabajo. Es inaceptable que las municipalidades continúen destinando tierras próximas de los centros comerciales únicamente para los promotores inmobiliarios que construyen para la camada más alta del mercado habitacional. Tenemos que acabar con esta práctica porque, de mantenerla, estamos dejando de usar la habitación como catalizador para integrar comunidades que han sido divididas durante tantos años por el apartheid.”

Hay una lección importante en estas palabras también para los municipios latinoamericanos que, de manera general, todavía no comprendieron el papel determinante de las políticas de regularización de asentamientos informales, urbanas y habitacionales en la producción del apartheid socio-espacial que desde tantas décadas ha caracterizado al proceso de urbanización de la región.

---

\* **Edésio Fernandes** \* Jurista y urbanista; miembro del Advisory Group on Forced Evictions – AGFE de la UN-HABITAT. Contacto: edesiofernandes@compuserve.com

## El Derecho a la Ciudad a veinte años de su promulgación

Por Nelson Saule Júnior.\*

En el contexto del proceso de democratización de la sociedad brasileña, la Reforma Constitucional de 1988 incluyó el Derecho a la Ciudad como “fundamental”, a través de la enmienda popular de la reforma urbana. Esta iniciativa – por parte de grupos de la sociedad civil y movimientos populares -, tuvo como objetivo revertir las desigualdades sociales con base en una nueva ética social trayendo como dimensión importante la politización de la cuestión urbana, comprendida como elemento fundamental en este proceso de democratización del país.

### El Proceso Político de Construcción del Derecho a la Ciudad en Brasil

La propuesta de enmienda popular en el texto constitucional de 1988 buscaba incluir un conjunto de principios, reglas y instrumentos destinados a la institucionalización de los derechos para las personas que viven en las ciudades. Esto atribuía la competencia al poder público, en especial a las municipalidades, para aplicar los instrumentos urbanísticos y jurídicos direccionados a regular la función social en la propiedad urbana y para la promoción de políticas públicas destinadas

a la efectivización de estos derechos<sup>1</sup>.

En el proceso político de democratización del Estado Brasileño, esta enmienda popular de reforma urbana introdujo la noción de Derecho a la Ciudad<sup>2</sup>, conteniendo elementos como los derechos inherentes a las personas de condiciones dignas, del ejercicio pleno de la ciudadanía y los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), la participación en la gestión de la ciudad y vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y sustentable.

Como resultado de la inclusión de esta enmienda popular en la Constitución, se introdujo el capítulo de política urbana. En él, fueron valorizados los principios de la función social de la ciudad y de la propiedad urbana como “balizadores” de las políticas de desarrollo urbano. Por otro lado, el papel de los Municipios fue fortalecido como principales entes federativos para la promoción de políticas a través del plan director. Otro aspecto fundamental, fue el reconocimiento del derecho a la vivienda de la población de baja renta que vive en asentamientos informales que tengan de manera comprobada la pose de áreas urbanas de hasta 250 m<sup>2</sup> en un período mínimo de

cinco años.

Con base en estos preceptos, el Derecho a la Ciudad se está concibiendo como derecho colectivo para la gestión democrática y participativa de las ciudades; por el cumplimiento de la función social de la ciudad; por la garantía de justicia social y de condiciones dignas para todos los habitantes; por la subordinación de la propiedad a la función social, y por las sanciones a los propietarios en los casos de no cumplimiento de dicha función.

Fue a partir de este proceso de elaboración de la Constitución brasileña que la noción política y cultural del Derecho a la Ciudad como eje principal de la reforma urbana pasó a ser un marco referencial para las luchas sociales urbanas de comunidades, organizaciones y movimientos populares con el objetivo de tener sus territorios e identidades histórico-culturales reconocidos y protegidos, así como el derecho de participar en la gestión de las ciudades. El Derecho a la Ciudad también representó un marco para las autoridades, gestores locales, parlamentares y partidos políticos que experimentaron la construcción de legislaciones y programas de desarrollo urbano, planes

direccionados a combatir la desigualdad social y territorial en las ciudades brasileñas.

La valorización al Derecho a la Ciudad en el campo institucional viene ocurriendo de forma gradual – a partir de los años '90 – debido a las luchas sociales de movimientos populares y grupos de defensa de este derecho, así como las reformas urbanas que se suman a las experiencias de Gobiernos Municipales que constituyen instrumentos y organismos de gestión democrática, como es el presupuesto participativo. La valorización del Derecho a la Ciudad como paradigma para la promoción de políticas urbanas dirigidas a aumentar la inclusión social y territorial pasó a demandar a las ciudades la atención de sus funciones sociales en un conjunto de acciones y medidas en el sentido de democratizarlas, combatir prácticas de discriminación – especialmente aquellas contra habitantes de asentamientos informales -, utilizar los espacios y bienes públicos y privados para atender al interés socio- ambiental y cultural, preservar el patrimonio histórico y cultural, ampliar la oferta de vivienda adecuada y servicios urbanos para todos los habitantes de las ciudades, adoptar medidas especiales de protección e

integración para personas en situación de vulnerabilidad, entre otros.

### **El Reconocimiento Institucional y Jurídico del Derecho a la Ciudad en el Estatuto de la Ciudad**

Otro resultado importante de la valorización del Derecho a la Ciudad en el campo institucional, fue la aprobación de la ley nacional de desarrollo urbano denominada Estatuto de la Ciudad (2001). Fueron 12 años de luchas sociales para su aprobación en el Congreso brasileño. Hubo enfrentamientos difíciles con partidos conservadores, con intereses de grupos económicos que actúan en el mercado inmobiliario y con tecnócratas tradicionales del planeamiento y de la gestión urbana. Fueron muchas las resistencias a una ley nacional destinada a fortalecer políticamente las municipalidades y la sociedad civil en el ordenamiento del territorio urbano, y en el planeamiento de la ciudad con control social y participación popular.

Con el Estatuto de la Ciudad ocurre un profundo impacto en el Derecho a la Ciudad: deja de ser un derecho reconocido solamente en el campo de la política y pasa a ser un derecho reconocido en el campo

jurídico, integrando así la categoría de los demás derechos de defensa colectivos y difusos, como por ejemplo: el derecho del consumidor, del medio ambiente, del patrimonio histórico y cultural, de los niños y del adolescente.

En este sentido, la experiencia brasileña es innovadora en cuanto al reconocimiento jurídico de su protección legal. La forma tradicional de buscar la protección de los derechos de los habitantes de las ciudades en los sistemas legales siempre conlleva a la concepción de protección de un derecho individual, de modo a proveer la protección de los derechos de la persona humana en la ciudad. La concepción del Derecho a la Ciudad en el derecho brasileño avanza para ser instituido con objetivos y elementos propios, configurando un nuevo derecho humano y en el lenguaje técnico jurídico, como un derecho fundamental.

---

\***Nelson Saule** Abogado, Doctor y Maestrando en Derecho del Estado (derecho urbanístico) en la PUC-SP; Coordinador del Equipo de Derecho a la Ciudad del Instituto Pólis; Presidente del Instituto Brasileño de Derecho Urbanístico – IBDU; Profesor de Derecho Urbanístico en el Curso de Pos-Graduación y Derechos Humanos de la Universidad Católica de San Pablo; Supervisor Jurídico de la Oficina Modelo de Asistencia Jurídica “Dom Paulo Evaristo Arns” de la PUC-SP.

## Definición Jurídica del Derecho a la Ciudad

El Estatuto de la Ciudad define el derecho a las ciudades sustentables, como el derecho a la tierra urbana, a la vivienda, al saneamiento ambiental, a la infra-estructura urbana, al transporte y a los servicios públicos, al trabajo y al entretenimiento para las presentes y futuras generaciones. También se menciona la gestión democrática por medio de la participación de la población y de las asociaciones representativas de diferentes segmentos de la comunidad en la formación, ejecución y seguimiento de planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.

Esta definición jurídica del derecho a la ciudad contiene una característica parecida al derecho al medio ambiente, por establecer que sus componentes – como el derecho a la vivienda – deben ser asegurados. Esta definición demuestra que este derecho es un derecho colectivo o difuso de los habitantes de la ciudad. Por ejemplo, una comunidad tradicional de una ciudad amenazada de perder su “memoria”, podrá demandar la protección de sus derechos con base en el Derecho a la Ciudad definido en el Estatuto de la Ciudad.

En función de esta definición jurídica, serán sujetos que tienen protección jurídica: los grupos de habitantes y las comunidades que hayan formado la identidad y memoria histórica y cultural de la ciudad; los grupos sociales y comunidades que viven en asentamientos urbanos informales consolidados que pueden demandar al Poder Público, así como las acciones de urbanización y regularización de asentamientos informales de interés social.

Con relación al componente de gestión democrática, el ejercicio del derecho a la ciudad significa el ejercicio de los derechos políticos y de ciudadanía de manera colectiva. En este sentido, el derecho a la ciudad será respetado de forma plena cuando los grupos sociales marginados y excluidos tengan acceso a la vida política y económica de la ciudad. Este derecho, para ser ejercido, presupone la capacitación política de dichos grupos sociales. Por otro lado, la gestión democrática de la ciudad como componente del derecho a la ciudad, resulta en el reconocimiento de la legitimidad de acción en la esfera administrativa y judicial de los grupos sociales vulnerables – y sus formas de organización – que viven en barrios populares, conjuntos habitacionales y asentamientos informales e irregulares.

A su vez, el cumplimiento de este derecho se hace extensivo al desarrollo de procesos democráticos de planeamiento urbano que tiene como piezas fundamentales el plan plurianual, la ley de directrices para el presupuesto, el presupuesto municipal y el plan director de las municipalidades en que fuera obligatorio.

De esta forma, la comunidad y el Estado actúan conjuntamente en la gestión y fiscalización de la cosa pública. La gestión democrática de la ciudad presupone la organización de la sociedad civil para interferir en el proceso político en nombre de las demandas sociales por medio del ejercicio de la ciudadanía. Así, los instrumentos de la democracia participativa necesitan ser utilizados como forma de garantía del derecho a las ciudades sustentable.

<sup>1</sup> La propuesta popular de enmienda al projeto de Constitución, enmienda sobre la reforma urbana suscripta por 131.000 electores, fue presentada por la Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB). Fuente: Anales de la Constituyente, Senado Federal, 1988.

<sup>2</sup> La enmienda popular de reforma urbana introdujo en el proceso político de democratización del Estado brasilero, la noción del Derecho a la Ciudad a través de las siguientes proposiciones:

*Todo ciudadano tiene derecho a condiciones de vida digna y justicia social, obligando al Estado a asegurar:*  
I – acceso a la vivienda, transporte público, saneamiento, energía eléctrica, iluminación pública, comunicaciones, educación, salud, seguridad, así como la preservación del patrimonio ambiental y cultural.

II – gestión democrática de la ciudad. El derecho a condiciones de vida urbana digna condiciona el ejercicio del derecho de propiedad al interés social en el uso de los inmuebles urbanos y lo subordina al principio del estado de necesidad.

# Proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial: el desafío de sobreponer el interés público al privado en la producción de las ciudades

\* Por Letícia Osório

La revisión de la ley federal brasileña n.º 6766/79 sobre parcelamiento del suelo urbano – el denominado Proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial n.º 3057/00 – en la Cámara de Diputados viene ocurriendo en medio a una permanente tensión entre fuerzas sociales y económicas que defienden diferentes intereses. El desafío será fortalecer la actuación del poder público municipal en los procesos de uso, ocupación y gestión urbana, por medio de la integración de acciones institucionales y la prevalencia del interés público sobre el privado.

### Presión de los sectores del mercado inmobiliario y de registros

Parte de las tensiones referidas se evidencian, por un lado, en la presión de los sectores vinculados al mercado inmobiliario por la liberación de la aprobación de condominios urbanos y posibilitar la delimitación de lotes sin la imposición de límites en cuanto a las dimensiones máximas de estos parcelamientos. Por otro lado, las escribanías (de registro de inmuebles), frente a la posibilidad de aumento de acciones de regularización de asentamientos informales (motivado por la nueva ley), presionan por la inclusión del dispositivo que no permite la gratuidad del registro de dicha regularización, prevista en la legislación federal (n.º 10.932/04 y 11.481/07). En este caso, la posibilidad de lucro con políticas destinadas a atender la población de baja renta – a final de cuentas, son más de 12 millones de brasileños que viven en asentamientos precarios – provoca que las escribanías de registro inmobiliario (con apoyo de sectores conservadores de la Cámara Federal), busquen la reversión de derechos legalmente asegurados.

### Tensiones entre el medio ambiente y el planeamiento urbano

Por su parte, el proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial abre

camino a la unificación de las licencias ambientales y urbanas para el parcelamiento del suelo. Existe, aún, la contrariedad de organizaciones de defensa del medio ambiente que resisten a la compatibilización de las normas urbanas y ambientales operantes en el espacio urbano, especialmente en lo que se refiere a la integración de las licencias urbanas y ambientales para el parcelamiento del suelo. En este sentido, en enero de este año, el Consejo Nacional del Medio Ambiente – CONAMA – aprobó una moción de repudio a la unificación de las licencias, considerando que ello podría resultar en una flexibilización de algunas exigencias para el Licenciamiento ambiental que propiciaría actividades y proyectos potencialmente contaminantes. Sin embargo, se debe resaltar que el proyecto de ley prevee el licenciamiento integrado solamente para el parcelamiento del suelo y no para emprendimientos y actividades que sean instaladas en áreas desmembradas o loteadas. Además, la licencia integrada solamente podrá ser expedida por la municipalidad con gestión plena; caso contrario, también será exigida la licencia ambiental emitida por el Estado.

La gestión plena fortalece a las municipalidades para actuar con mayor capacidad técnica, transparencia y participación en la gestión urbano-ambiental, y busca el pleno cumplimiento de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad, conforme dispone la Constitución Federal.

Se considera que la exigencia de gestión plena es cumplida cuando la municipalidad reúne los requisitos de poseer un plan director aprobado, órganos colegiados para control social y órganos ejecutivos específicos.

Quizás, las intenciones distorsionadas que prevalecen en las propuestas defendidas por estos sectores sea facilitada por la





ausencia, en el proyecto de ley, de referencia a los principios constitucionales que orientan el planeamiento y la gestión urbana: *funciones sociales de la ciudad*, por medio de la democratización del planeamiento y de la gestión municipal y del *acceso a tierras urbanizadas y servicios públicos*; *acceso universal a los bienes de uso común del pueblo*; *función social de la propiedad*, mediante la ocupación de los vacíos urbanos; *garantía del derecho a la vivienda y del desarrollo sostenible de los asentamientos urbanos*, por medio de la regularización de asentamientos informales y la urbanización de los asentamientos precarios; *garantía del medio ambiente ecológicamente equilibrado*, y *la recuperación por parte del poder público de las plusvalías urbanas originadas por sus acciones*.

La presión de la expansión urbana sobre las áreas ambientalmente protegidas solamente será disminuida por medio del aumento de la oferta de habitación formal y adecuada para la población de baja renta y de la urbanización in situ de los asentamientos precarios consolidados. La alianza e integración de la legislación y gestión urbano - ambiental es condición sine qua non para que la expansión de la ciudad considere criterios de sostenibilidad económica y ambiental, justicia social y universalidad de acceso, y que este crecimiento se ajuste a las necesidades sociales y no a los intereses especulativos.

### **Contribuciones para el perfeccionamiento del Proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial**

El modelo vigente de crecimiento urbano, marcado por la expansión horizontal irregular, de baja densidad y sin infra-estructura, principalmente dirigida por intereses inmobiliarios, genera un mercado formal habitacional inaccesible para las clases de baja renta. En este sentido, la obligatoriedad de la reserva de porcentajes del territorio para la Habitación de interés social, a ser determinado por los planos de acuerdo con las necesidades de las ciudades, es un instrumento que precisa ser incorporado al proyecto de ley, con vistas a la ampliación de la oferta de vivienda.

Por otro lado, la cuestión de sobreposición de áreas de preservación con otros usos en el territorio brasileño también debería ser equilibrada. Estudios<sup>1</sup> que mapearon y cuantificaron el alcance de las legislaciones ambiental e indigenista demostraron que, actualmente, más del 60% de las tierras del país se constituyen de Unidades de Conservación (UCs) federales y

estadales, Tierras Indígenas (TIs) y áreas de reserva legal. Buena parte de ellas está destinada y ocupada a la habitación y agricultura. Frente a esta situación, o se determina la adecuación de la realidad a la ley, con la remoción de buena parte de las plantaciones y poblaciones residentes en estas áreas; o se efectiviza y otorga realidad a la ley, por medio de un pacto de ordenamiento territorial que, en este caso, eleve la discusión a un nivel cualitativo superior. Para ello, es necesario el establecimiento de un nuevo marco regulatorio ambiental y urbanístico que considere la diversidad del territorio brasileño en el establecimiento de modelos de ocupación urbana. El proyecto de Ley de Responsabilidad Territorial solamente conseguirá cumplir ese papel en el caso de que se sobreponga el interés público a los privados, y se consiga romper la disociación entre las funciones públicas atinentes a la regularización del territorio.

<sup>1</sup> Un estudio reciente de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) apunta la existencia de "un conflicto entre legalidad y legitimidad en el uso y ocupación de la tierra, que se debe agravar", según el investigador Evaristo de Miranda. En base a datos del Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) y de la Fundação Nacional do Índio (Funai), fue mapeado y cuantificado el alcance de las legislaciones ambiental e indigenista. Consideradas las Unidades de Conservação (UCs) federales y estaduais creadas hasta junio de 2008, los investigadores concluyeron que el total de UCs y Terras Indígenas (TIs) en el país suman 2.294.000 km<sup>2</sup>, ó 27% del territorio brasileiro. Sumadas las áreas de reserva legal, el total llega a 5.000.000 km<sup>2</sup>, más del 60% de las tierras del país. Como quedaron fuera las UCs municipales, Reservas Particulares de Patrimônio Natural (RPPNs), áreas militares, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) estaduais y municipales, el volumen de tierras reservadas es aún mayor. El estudio indica que esas áreas se sobreponen a gran parte de la producción de café y manzana del país, y las APPs instituidas por la Resolución n. 302/2002 del Conama, definidas como aquellas ocupadas por el río y su franja máxima de inundación, incrementada por una franja marginal de hasta 500m de cada lado, sobreponiéndose a ciudades, ribeirinhos, puertos, agricultura de áreas inundables y de pastoreo, consideradas ilegales. Las APPs asociadas a la hidrografía suman 1.845.000 km<sup>2</sup> en el país (22%).



\* **Leticia Marques Osório** Leticia Marques Osório es abogada y planeadora urbana; trabaja como asesora legal senior para COHRE (Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos); doctoranda en legislación internacional de derechos humanos, Universidad de Essex, Reino Unido. Actualmente integra el Grupo Consultivo sobre Desalojos Forzados de UN-HABITAT.

## La ciudad tiene colores: las identidades en la ciudad

\* Gilsely Bárbara Barreto Santana

Las ciudades son escenarios de diferentes conflictos sociales en un contexto de creciente urbanización de las sociedades modernas. En ese contexto, el derecho a la ciudad se construye como elemento contra-hegemónico frente a las lógicas excluyentes y privatistas de apropiación del espacio, afirmando la garantía del bienestar de los habitantes y el desarrollo de la función social de las ciudades.

El derecho a la ciudad se materializa en políticas públicas de educación, salud, transporte, vivienda adecuada, regularización territorial, acceso a servicios públicos esenciales (agua, energía eléctrica, saneamiento), etc. Para ello, orientan al poder público, ideas del planeamiento y ordenamiento del espacio urbano a partir de instrumentos como el plan director, zonificación y parcelamiento del suelo.

Tales elementos son importantes, no obstante la ciudad aparece excesivamente "racionalizada" y linealmente planeada en detrimento de ciertos referenciales culturales, "inmaterialidad" y territorialidad en el proceso de apropiación del espacio urbano. Las lógicas de planeamiento del espacio urbano producen un "padrón de ciudad" que poco

dimensiona las relaciones sociales en él tejidas, sus significados e importancia para el bien y el "buen vivir" en las ciudades.

En esta perspectiva, por ejemplo, las ciudades de Brasil tienen "colores" y el elemento étnico-racial debe ser considerado dentro de las políticas públicas y debates teóricos sobre el espacio urbano, pues los distintos grupos sociales tienen derecho a la ciudad, y sus modos de ser y hacer son patrimonios culturales que deben estar garantizados.

Las *comunidades quilombolas* son comunidades de predominancia de la raza negra con referencias históricas en la esclavitud y demás procesos de resistencia negra, que no son solamente resquicios de un pasado lejano, sino que son "algo" del presente. Dichas comunidades quilombolas construyen políticamente una identidad étnica y colectiva que actualiza la tradición, uniendo el presente al pasado y, en consecuencia, proyectando el futuro.

Los grupos sociales que se atribuyen la mencionada identidad quilombola, vienen luchando por su reconocimiento en países como Brasil y Colombia, especialmente a partir de la década del 70, donde se incluyeron garantías constitucionales.



La lucha por el reconocimiento de las comunidades quilombolas tiene como pauta la garantía de los territorios y la elaboración de políticas públicas específicas. El territorio no es un mero espacio físico, sino un locus que congrega tradiciones, memorias, religiones y relaciones con los recursos naturales, entre otros aspectos vividos en el cotidiano de dichas comunidades.

Tal lucha explicita la diversidad de las formas de ocupación de la ciudad, así como, el desafío de pensar el derecho a la ciudad en sus múltiples dimensiones. La dicotomía urbana y rural se quiebra a partir de la presencia de comunidades quilombolas en grandes centros urbanos como Río de Janeiro y Porto Alegre, o en áreas rurales de ciudades pequeñas.

Las demandas de las mencionadas comunidades por su reconocimiento, simbolizan la reformulación de lo político por traer nuevas temáticas y "formas" de hacer política, caracterizando así la llamada politización de la cultura. Y es más, se afirman las diferencias y una sociedad pluriétnica, en la gran importancia que adquieren las movilizaciones políticas de los denominados nuevos movimientos sociales

(como el *quilombola*).

Aún debe destacarse, la afirmación de modos de vida y relaciones no - mercantiles con los recursos naturales (por parte de los grupos quilombolas) que se diferencian de la definición individual y privada de propiedad moderna. Como consecuencia, se rediscuten los proyectos de nación que privilegiaron una concepción de desarrollo marcada por los macro-proyectos capitalistas, desconsiderando otras formas de "hacer y vivir" y sus potenciales "sujetos".

La lucha por el reconocimiento de las *comunidades quilombolas* rediscute la idea abstracta construída del "derecho a la ciudad", mostrando una ciudad caracterizada por espacios étnicamente concebidos. Esta lucha, desplaza y cuestiona las ideas corrientes y actuales de ciudades como: intervención o mero planeamiento.

---

\* Gilsely Bárbara Barreto Santana, Abogada, Master en Derecho, consultora de COHRE (Centro por el Derecho a la Vivienda y contra los Desalojos).





COHRE (Centro por el Derecho a la Vivienda y Contra los Desalojos) es una organización no gubernamental, independiente y de actuación internacional comprometida con la defensa y la garantía plena del derecho humano a una vivienda adecuada para todos, y en todo el mundo.

La institución promueve desde 1994 la búsqueda e implementación de soluciones al problema de la falta de vivienda y de condiciones inadecuadas de habitación. Para ello, brinda apoyo a entidades relacionadas con

derechos humanos y actúa junto a diversas instancias intergubernamentales en su calidad de entidad registrada con estatus consultivo en Naciones Unidas (NU), Organización de los Estados Americanos (OEA) y estatus de observador en Unión Africana.

Para llevar adelante sus acciones, COHRE se organiza en Programas Temáticos (Programa del Derecho al Agua, Programa de Litigios, Programa del Derecho de las Mujeres a la Vivienda, Programa de Restitución de Vivienda y Propiedad y Programa

Prevención de Desalojos Forzosos) y Programas Regionales. Éstos últimos, se dividen en: Programa para África (COHRE – CA), Asia y Pacífico (COHRE – CAPP), Europa (con proyectos especiales) y Américas (COHRE - CAP).

Desde 2002 el Programa para las Américas (CAP) trabaja en la defensa del derecho a una vivienda adecuada en la región, brindando programas de capacitación, asistencia legal y promoviendo el derecho a la tierra de grupos minoritarios y comunidades marginadas en asentamientos informales.

Asimismo, CAP lleva a cabo acciones de incidencia a nivel nacional e internacional, misiones de investigación, litigios, monitoreo y promoción de campañas contra la práctica de desalojos forzosos.

El Programa organiza éstas y demás actividades en determinados países – foco donde trabaja conjuntamente con entidades locales. Los países donde actualmente se realizan dichas actividades son: Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Honduras.

Apoyan la  
publicación:



Agència Catalana  
de Cooperació  
al Desenvolupament

**Boletín\_**  
**Derecho a la Vivienda**  
**y a la Ciudad en América Latina**  
Año 1\_Nro. 4 | Oct\_Nov 2008

**Editor**  
Sebastián Tedeschi (Coordinador del Programa para las Américas de COHRE)

**Coordinación y producción**  
Soledad Domínguez (Coordinación de comunicación del Programa para las Américas de COHRE)

**Equipo de trabajo de COHRE - Programa para las Américas – CAP**  
Claudia Acosta, Julián Díaz Bardelli, Gilsely Barreto, Fernanda Levenzon (Programa de Derecho al Agua), Daniel Manrique, Karla Moroso, Cristiano Muller, Soledad Pujó, Victoria Ricciardi (Programa Derecho a la Vivienda y Mujeres), Robinson Tamayo, Lucas Laitano Valente, Adriano Villero.

**Diseño**  
GLOT ([www.glot.com.uy](http://www.glot.com.uy))

**Armado**  
Karla Moroso

**Fotografías**  
Tapa /Brasil / Manaus / COHRE  
Pág 9 / Brasil / Rio de Janeiro / COHRE  
Pág 10 / Brasil / Porto Alegre / Vila São Pedro / COHRE  
Pág 11 / Brasil / Porto Alegre / Sede do Quilombo do Areal (PNPN) / COHRE  
Pág 12 / Brasil / Alcântara / COHRE

Este boletín es una publicación bimestral producida y editada por:

**COHRE – Programa para las Américas – CAP**  
Rua Jerónimo Coelho, 102/31  
Porto Alegre, RS - Brasil  
tel: + 55 51 3212-1904  
mail: [cohreamericas@cohre.org](mailto:cohreamericas@cohre.org)