



Repositorio Digital Institucional  
"José María Rosa"

Universidad Nacional de Lanús  
Secretaría Académica  
Dirección de Biblioteca y Servicios de Información Documental

Silvia Teresinha dos Santos Steinstrasser  
[silvia.engsilvia@gmail.com](mailto:silvia.engsilvia@gmail.com)

La participación popular en la modelación del territorio versus el estado decisor

Tesis presentada para la obtención del título de Maestría en Desarrollo Sustentable del Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico

**Director de Tesis**  
Daniel Caporale

El presente documento integra el Repositorio Digital Institucional "José María Rosa" de la Biblioteca "Rodolfo Puiggrós" de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa).  
This document is part of the Institutional Digital Repository "José María Rosa" of the Library "Rodolfo Puiggrós" of the University National of Lanús (UNLa).

**Cita sugerida**

Santos Steinstrasser, S. T. (2016). *La participación popular en la modelación del territorio versus el estado decisor* (Tesis de Maestría) Universidad Nacional de Lanús. Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico. Disponible en: <https://doi.org/10.18294/rdi.2019.176075>

**Condiciones de uso**

[www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar/condicionesdeuso)



[www.unla.edu.ar](http://www.unla.edu.ar)  
[www.repositoriojmr.unla.edu.ar](http://www.repositoriojmr.unla.edu.ar)  
[repositoriojmr@unla.edu.ar](mailto:repositoriojmr@unla.edu.ar)



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LANÚS –  
FORO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS AMBIENTALES  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO  
MAESTRIA EN DESARROLLO SUSTENTABLE

**LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA  
MODELACIÓN DEL TERRITORIO  
VERSUS EL  
ESTADO DECISOR**

**Silvia Teresinha dos Santos Steinstrasser**

Director de la Tesis Mgs. Arq. Daniel Caporale

Entrega Ciudad de La Plata – Argentina 2015

## RESUMEN

Innumerables son las herramientas de participación ciudadana al alcance de quien desea opinar sobre los rumbos de su barrio, ciudad o país. Con el objetivo de permitir la manifestación de la población en los más diversos sectores de la sociedad, es posible participar a través de consultas populares, audiencias públicas, del Presupuesto Participativo, foros, etc., participar de la gestión de las ciudades a través de los Concejos municipales, en la elaboración de Planes Directores municipales. Mediante investigación exploratoria analizamos las relaciones de la participación ciudadana frente al Estado decisor, con foco en la modelación del territorio. Se sabe que la producción y el uso de las ciudades definen inúmeros impactos en las poblaciones y el medio ambiente, razón por la cual la participación de los involucrados se hace tan importante en la construcción de políticas públicas. Las ciudades deberían ser para todos, pero gran parte de sus habitantes está ajena o excluida de los medios de participación. Así, una de las vertientes de la investigación buscó presentar los espacios de participaciones existentes y cómo son vistos y utilizados, en la práctica, por los ciudadanos. Investigamos también el perfil del ciudadano que ha participado de los procesos en sus comunidades. El otro enfoque que compone la investigación abordó un paralelo entre las reurbanizaciones en Colombia y un *case* en Brasil. Así, fue posible concluir que el Estado aún actúa de forma arbitraria en sus decisiones, deslegitimando los procesos participativos. Dentro de ese cuadro, la investigación representa un esfuerzo inicial para atraer la mirada de gestores y comunidades sobre la necesidad de crear políticas públicas inductoras de la incorporación de la participación, así como la creación de leyes, la reglamentación de las leyes ya existentes y la creación de espacios con real posibilidad y efectividad de participación de los ciudadanos brasileños.

Palabras clave: participación popular, instrumentos de gestión participativa, gestión participativa.

## ABSTRACT

There are innumerable citizen participation tools available to those who wish to have their voices heard about the destiny of their neighborhood, city, or country. With the goal of allowing for popular manifestations in the most diverse sectors of society, citizens may participate through public counseling, public hearings, budget committees, and forums. They can also participate in their city management through municipal councils in the elaboration of municipal codes. Through investigative research, we analyze the relations of citizen participation toward the decisive state, with a focus on how it shapes the land. It is well known that production and city use define the impact on people and environment, therefore citizen participation is ever so important in the creation of public policy. Cities should be for everyone, but the majority of its population is alienated or excluded from these participative means. Hence, part of this research attempts to show the existing citizen participation pathways and how they are viewed and utilized by citizens. We also analyze the profile of the citizens who have participated in the decision-making process in their community. In addition, this research focuses on comparing the re-urbanization of Colombia and a case in Brazil. Thus, it was possible to conclude that the State still acts in an arbitrary way in its decisions by not legitimizing the participating processes. In this framework, the study represents an initial effort to attract the attention of administrators and communities toward the need to create public policies that induce participation, as well as create laws, regulate existing laws and create a space with real possibility and effectiveness for the participation of Brazilian citizens.

Key words: popular participation, participative administration tools, participative administration.

*Cuando la sociedad abandona en la periferia una parte de sí misma, no habrá programas políticos ni recursos policiales ni estrategias que puedan garantizar indefinidamente la tranquilidad. No solo porque la inequidad provoca una reacción violenta de los excluidos, sino porque el sistema social y económico es injusto en su origen.*

*Papa Francisco, Roma.*

## DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi marido e hijos, por la comprensión y apoyo en todos los momentos difíciles.

## AGRADECIMIENTOS

Agradezco al equipo directivo de FLACAM, en especial al director de esta tesis profesor Msg. arquitecto Daniel Caporale.

Al Departamento Municipal de Vivienda por el apoyo, interés, y por haber puesto a mi disposición los datos necesarios para componer los estudios de esta tesis.

A la compañera magíster en FLACAM, Silvia Maria Carpenedo por las aclaraciones en los momentos de dificultad.

Agradezco a todos los habitantes y personas que entrevisté, que estuvieron muy dispuestos en su colaboración, y a los testigos.

## Índice general

INTRODUCCIÓN .....	2
Fundamentación .....	3
El problema de la investigación .....	4
Los presupuestos .....	6
Los objetivos .....	6
Método de investigación .....	7
Estructura de la tesis.....	7
CAPÍTULO 1 - EL TERRITORIO COMO ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	12
1.1. De la polis a los grandes conglomerados urbanos.....	12
1.2. ¿Vivir en las ciudades es siempre una problemática? .....	17
1.3. Las varias caras de la ciudad .....	20
CAPÍTULO 2 - EL PODER SOBRE EL TERRITORIO .....	24
2.1 Brasil – siglos de centralización del poder.....	24
2.2 Un modelo de urbanización excluyente .....	25
2.3 Producción espontánea del territorio .....	29
2.4 La especulación inmobiliaria.....	30
2.5 ¿De quién es la ciudad? .....	35
2.6 Formalidad e informalidad territorial .....	39
CAPÍTULO 3 – LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA REGULACIÓN DEL TERRITORIO .....	43
3.1. La descentralización del poder en el ámbito de la modelación del territorio..	43
3.2. Las herramientas de gestión de territorio .....	47
3.2.1. La Constitución Federal .....	47
3.2.2. El Estatuto de la Ciudad .....	47
3.2.3. El Plan Director.....	55
3.2.3.1 La problemática y los desafíos en la construcción de la planificación urbana brasileña .....	58
3.2.3.2 Un análisis del Plan Director Participativo de Porto Alegre – Brasil- .....	74

3.2.4. Presupuesto Participativo – OP Porto Alegre-.....	76
3.2.4.1 - Las regiones del OP Porto Alegre .....	77
3.2.4.2 Las temáticas abordadas en el OP Porto Alegre .....	77
3.2.4.3 ¿Cómo funciona el OP Porto Alegre?.....	78
3.2.4.4. Conociendo al ciudadano participante del OP Porto Alegre.....	80
3.2.4.5. ¿Cómo es visto por sus participantes el OP Porto Alegre?.....	86
3.2.5. Concejos Municipales y control social .....	98
3.2.6. Consultas populares .....	109
3.2.7. Plebiscito y Referendo .....	116
3.2.8. Iniciativa popular .....	117
3.2.9. Foros de entidades.....	119
3.2.10. Audiencias públicas .....	120
<b>CAPÍTULO 4 - ¿CÓMO ROMPER EL PROCESO DE EXCLUSIÓN?.....</b>	<b>126</b>
4.1. La intervención del Estado en la ciudad .....	128
4.2. La participación popular disfrazada.....	131
4.3. ¿Qué se necesita para cambiar el actual escenario? .....	132
4.4. La importancia de los movimientos sociales .....	133
4.5. La importancia del trabajo social en las comunidades.....	135
4.6. La importancia de educar para la ciudadanía.....	139
4.7. La importancia de la participación.....	141
<b>CAPÍTULO 5 – EXPERIENCIAS DE OTRAS TIERRAS: REURBANIZACIÓN DE MEDELLÍN, COLOMBIA.....</b>	<b>145</b>
5.1. Una breve historia de Medellín .....	145
5.2. Preocupación por las necesidades reales.....	148
5.3. Los criterios adoptados en la concepción de los proyectos.....	149
5.4. Cambios profundos .....	151
5.5. Los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín	152
5.5.1. Planeación local y Presupuesto Participativo – PP-.....	153
5.5.2. La estructura Interna: (Modelo Medellín).....	157
5.5.3. Los Planes de Desarrollo.....	159
5.5.4. Las fases del proceso participativo .....	161
5.5.5. Instancias y actores de Planeación Local y Presupuesto Participativo ..	162
5.5.6. Principales resultados del proceso participativo .....	164
5.6. ¿Cómo tuvo lugar la participación ciudadana en Medellín?.....	164
5.7. ¿Cómo debería ser la participación ciudadana en el mundo globalizado?....	172
5.8. Algunas experiencias participativas realizadas en el PP que hicieron la diferencia.....	173

5.9. Algunas diferencias puntuales entre los procesos implementados en Brasil y Colombia.....	175
<b>CAPITULO 6 – EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA MODELACIÓN DEL TERRITORIO – UN ESTUDIO DE CASO EN LA COMUNIDAD CHAPÉU DO SOL EN PORTO ALEGRE, BRASIL -.....</b>	<b>178</b>
6.1. Barrios sociales, una evaluación en el tiempo. ....	178
6.2. Conociendo el territorio .....	179
6.2.1. El barrio de origen: Belém Novo .....	179
6.2.2. El barrio de destino: Chapéu do Sol.....	182
6.2.3. La modelación del territorio, viviendas sin ciudad. ....	184
6.3. El proyecto .....	185
6.3.1. Premisas .....	185
6.3.2. Las escalas del proyecto.....	186
6.3.3. Los flujos lineares .....	190
6.4. Marco teórico .....	192
6.5. Marco legal e institucional .....	193
6.5.1. Gestión centralizada .....	193
6.5.2. Gestión descentralizada.....	194
6.6. La realidad a transformar .....	195
6.7. Tema generador.....	195
6.8. Metodología aplicada .....	197
6.9 . Estudio de los patrones.....	199
6.10. El universo de las investigaciones y entrevistas .....	204
6.10.1. Las influencias en la meso- y microescalas: Las adaptaciones en el día a día de la comunidad. ....	204
6.10.2. Las influencias en la macro- y mesoescalas: la segregación como consecuencia de la falta de participación .....	209
6.11. Matrices de conflictos y potencialidades .....	212
6.12. Subsistema decisor .....	216
6.13. La percepción del ambiente como potencialidad .....	218
6.14. Las propuestas del proyecto .....	218
6.14.1. Las estrategias de análisis en el tiempo.....	219
6.14.2. Las estrategias de desarrollo local.....	220
<b>CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES .....</b>	<b>226</b>
<b>8. RECOMENDACIONES .....</b>	<b>245</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>248</b>
<b>ANEXO 1: REDES DE INFRAESTRUCTURA EN BRASIL.....</b>	<b>263</b>
<b>ANEXO 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PORTO ALEGRE.....</b>	<b>266</b>

ANEXO 3: PROYECTO EN LA COMUNIDAD DE CHAPÉU DO SOL .....	286
ANEXO 4: LA PERCEPCIÓN DEL AMBIENTE EXPRESADA POR LOS NIÑOS DE LA COMUNIDAD CHAPÉU DO SOL .....	303
ANEXO 5: ARCHIVO DE FOTOS DE LA EVOLUCIÓN ARQUITECTÓNICA PRODUCIDA POR LA COMUNIDAD .....	305

## Índice de figuras

Figura 1: Desdoblamiento del problema de investigación: problemas intermedios..	5
Figura 2: Ruinas de un zigurat .....	12
Figura 3: Contraste en el barrio de Morumbi en San Pablo – La segregación.....	40
Figura 4: Esquema histórico de la planificación urbana en Brasil.....	44
Figura 5: Evolución de la institución de planes directores en el universo de municipios con obligatoriedad de elaboración. IBGE 2012. ....	57
Figura 6: Evolución de la institución de planes directores en Brasil de 2001 a 2009 - IBGE 2012- .....	58
Figura 7: Comparación del grado de urbanización de la población brasileña con otros países de 1960 a 2005. ....	59
Figura 8: Distribución porcentual de la población brasileña entre rural y urbana 1940-2010 .....	60
Figura 9: Cartogramas de 1 a 6: Municipios con un 50% o más de población urbana 1960 – 2010.....	61
Figura 10: Necesidad de inversión por modalidad -PLANSAB – en R\$ Billones. ...	64
Figura 11: Inversiones en el sector de saneamiento en el período de 2002 a 2011-..	66
Figura 12: Aglomerados urbanos subnormales por regiones brasileñas, indicado en %. IBGE, 2010. ....	67
Figura 13: Déficit habitacional en Porto Alegre .....	70
Figura 14: Inadecuación habitacional de Porto Alegre .....	70
Figura 15: Regiones del Presupuesto Participativo de Porto Alegre .....	77
Figura 16: Agencias reguladoras y consultas populares <i>online</i> .....	113
Figura 17: Consulta popular <i>online</i> en los ministerios .....	114
Figura 18: La segregación territorial.....	126
Figura 19: Conjuntos habitacionales en Brasil .....	130
Figura 20: :Colegio Antonio Derka en el barrio Santo Domingo Savio, Medellín, Colombia.....	151
Figura 21. Parque Biblioteca Presbítero José Luís Arroyave, Medellín, Colombia	167
Figura 22:Parque Biblioteca León de Greiff, Medellín , Colombia.....	167
Figura 23: Parque Biblioteca Tomás Carrasquilla, Medellín, Colombia.....	168
Figura 24: Parque Biblioteca España, Medellín, Colombia.....	169
Figura 25: Parque Biblioteca Belén, Medellín, Colombia. ....	169
Figura 26: Escaleras mecánicas, intervención urbana y arte social: Comunidad 13, San Javier-.....	171
Figura 27: Vista de las escaleras mecánicas, intervención urbana y arte social: Comunidad 13, San Javier.....	171
Figura 28: Metro elevado y Metrocable en Medellín.....	172
Figura 29: Playa do Veludo en el barrio Belém Novo con vista al morro das Abertas .....	180
Figura 30: Isla das Pedras en Belém Novo .....	181

Figura 31: Vista aérea morro do Veludo y playa.....	181
Figura 32:Brasil; Río Grande do Sul; Porto Alegre; barrio Chapéu do Sol.....	183
Figura 33: Paisajes del barrio Chapéu do Sol .....	184
Figura 34: Chapéu do Sol: el aislamiento. Foto aérea de 2002.....	185
Figura 35: Barrio Restinga. ....	188
Figura 36: Loteo Chapéu do Sol inserto en el barrio Chapéu do Sol.....	189
Figura 37:Barrio Belém Novo.....	190
Figura 38: Visita de las familias a la escuela .....	196
Figura 39: La exposición de los dibujos .....	197
Figura 40: Marcos de hierro .....	208
Figura 41: Humedad en las paredes por capilaridad .....	209
Figura 42: Espacio en el lote que posibilita la ampliación de las viviendas. ....	213
Figura 43: Viviendas con identidad propia. ....	213
Figura 44: Paisaje natural.....	213
Figura 45: Emprendimiento estrictamente residencial, separado del ambiente de la ciudad. ....	215
Figura 46: Tramo de la av. Juca Batista entre Chapéu do Sol y Belém Novo .....	221
Figura 47: Tramo de la calle Darcy Pereira Pozzi entre Chapéu do Sol y Restinga.....	221
Figura 48: Evolución de la cobertura de abastecimiento de agua en Brasil.....	263
Figura 49: Evolución de la cobertura de desagüe sanitario en Brasil .....	264
Figura 50: Participantes del OP de Porto Alegre por tipo de asamblea de 1990 a 2012 .....	266
Figura 51: Porcentaje de participación en años anteriores y de nuevos participantes en el PP de Porto Alegre en los años de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.....	267
Figura 52: Participación en el OP de Porto Alegre por sexo y estado civil, en el año 2009 (%)......	268
Figura 53: Nivel de enseñanza y conocimiento de las reglas y de los criterios del PP de Porto Alegre en 2009.....	273
Figura 54: : Opinión de los participantes del OP de Porto Alegre sobre el respeto, el proceso y el retorno a la comunidad dado por los consejeros y delegados en los años 1995, 1998, 2000, 2002 y 2009 .....	275
Figura 55: Principal motivo de la participación en el PP de Porto Alegre en 2009 (%) .....	275
Figura 56:Participación popular en el Presupuesto Participativo: Porto Alegre (1989-2009) .....	276
Figura 57:Prioridades temáticas del OP por año, distribuidas por órganos conforme votación recibida en Plenarias Regionales: Porto Alegre (2001-2008) .....	276
Figura 58: Demandas concluidas por órgano del Gobierno: Porto Alegre (1989-2009) .....	277
Figura 59:OP Porto Alegre – Demandas Ejecutadas por PI- .....	278
Figura 60:Planes de Inversión y porcentajes ejecutados y concluidos (2005-2008) .....	279
Figura 61: Relación del consejero con su Secretaría acerca de las cuestiones del Consejo.....	282
Figura 62:Regiones del OP de Porto Alegre .....	286
Figura 63: Barrios de Porto Alegre: 71: Chapéu do Sol; 66: Restinga; 74: Belém Novo.....	287
Figura 64:Localización de los Barrios Chapéu do Sol, Restinga y Belém Novo con accesos y servicios institucionales. ....	288
Figura 65:Planta de urbanización propuesta en el proyecto – Archivos Demhab-..	289

Figura 66:: Croquis de urbanización con ampliaciones de las viviendas, comercios y vegetación .....	289
Figura 67:La percepción del ambiente representada a través de algunos de los dibujos producidos por los niños .....	303
Figura 68: La vivienda original.....	305
Figura 69 :Los cerramientos con aleros .....	305
Figura 70:Las viviendas en constante evolución .....	306
Figura 71:La identidad a través de los colores.....	307
Figura 72:Construcciones con nuevos usos: la instalación de comercios.....	308
Figura 73:Construcciones con nuevas características arquitectónicas.....	309
Figura 74:El césped y las forestaciones cambian el paisaje.....	310
Figura 75:Puesto de asistencia social de la FASC .....	311
Figura 76::Escuela de enseñanza primaria .....	311
Figura 77:Sala de primeros auxilios.....	312
Figura 78: Plaza con cancha de deportes .....	312
Figura 79:Plazoleta con juegos infantiles .....	313
Figura 80: Guardería comunitaria Cantinho do Sol .....	313
Figura 81: Área verde remanente .....	314
Figura 82: Comercialización de las viviendas .....	314

## Índice de tablas

Tabla 1: Ordenamiento de las prioridades temáticas del OP por año, distribuidas por órganos según votación recibida en Plenarias Regionales: Porto Alegre (2001-2008) .....	94
Tabla 2: Concejos obligatorios, control y composición.....	99
Tabla 3: Principales defectos en el desempeño de los Concejos Municipales señalados por el CGU en municipios brasileños.....	105
Tabla 4: La estandarización propuesta versus la ruptura de patrones a lo largo del tiempo.....	202
Tabla 5: Comparativo entre los procesos de reurbanización en Medellín y las prácticas adoptadas en Brasil, con efectos en la modelación del territorio-comunidad de Chapéu do Sol - .....	231
Tabla 6: Cobertura de abastecimiento de agua – IBGE 2010-.....	263
Tabla 7: cobertura de recolección de residuos cloacales – IBGE 2010-.....	263
Tabla 8: : cobertura de recolección de residuos sólidos urbanos – IBGE 2010- .....	264
Tabla 9: Municipios con inundaciones y/o anegamientos ocurridos en el área urbana, en un período de 5 años – IBGE 2010-.....	264
Tabla 10: Participación en las instancias regionales y temáticas del PP de Porto Alegre, en los años de 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009. ....	267
Tabla 11: Porcentajes de participación en el PP de Porto Alegre, por edad, en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 y 2012 y Censos de Población 2000 y 2010.....	268
Tabla 12: Participación porcentaje en el PP de Porto Alegre, según la escolaridad, en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 y 2012 y Censo de Población 2010.....	268
Tabla 13: Porcentaje de participación en el PP de Porto Alegre, según la raza/etnia, en los años 1995, 2000, 2002 y 2009 y Censos de Población de 2000 a 2010. ....	269

Tabla 14: Ingresos familiares de los participantes del PP de Porto Alegre, por niveles de sueldos mínimos, en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009. ....	269
Tabla 15: Situación de empleo de los participantes del PP de Porto Alegre en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009 y de la población de Porto Alegre con 16 años o más en 2009. ....	270
Tabla 16: Ocupación principal de los participantes del OP de Porto Alegre en el año 2009.....	270
Tabla 17: Poder de decisión de la población en el PP de Porto Alegre en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.....	271
Tabla 18: Poder de decisión de la población en PP de Porto Alegre, según la escolaridad en el año de 2009. ....	271
Tabla 19: Opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005 a 2008, en el año 2009.....	271
Tabla 20: Opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005-2008, según niveles de enseñanza en el año 2009.....	272
Tabla 21: Opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005-2008, según franjas de rendimiento en el año 2009.....	272
Tabla 22: Conocimiento de las reglas de funcionamiento del PP de Porto Alegre en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.....	272
Tabla 23: Nivel de enseñanza y conocimiento de las reglas y de los criterios del PP de Porto Alegre en 2009.....	273
Tabla 24: Porcentaje de los que suelen hablar en las reuniones del PP de Porto Alegre en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.....	273
Tabla 25: Suele inscribirse para hablar en reuniones del PP de Porto Alegre según la escolaridad en el año 2009.....	273
Tabla 26: Suele inscribirse para hablar en reuniones del PP de Porto Alegre según la edad en el año 2009.....	274
Tabla 27: Satisfacción en cuanto a las informaciones, a las aclaraciones y a la rendición de cuentas de la Administración municipal sobre el OP en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2009.....	274
Tabla 28: Principales prioridades del OP en los Planes de Inversión 2005-2008 (por orden de preferencia).....	278
Tabla 29: Consejos Municipales de Porto Alegre.....	279
Tabla 30: Perfil del consejero.....	280
Tabla 31: Participación en el Consejo.....	281
Tabla 32: Relación del consejero con su Secretaría acerca de las cuestiones del Consejo.....	281
Tabla 33: Actas de Reuniones del Foro de los Consejos.....	282
Tabla 34: Agencias Reguladoras con consulta popular, audiencias públicas y consulta popular <i>online</i> .....	283
Tabla 35: Cuadro-resumen de los Ministerios que presentaron consulta popular <i>online</i> .....	284
Tabla 36: Línea del Tiempo: las conquistas de la comunidad.....	290
Tabla 37: ECOFORMA - Matriz de Conflictos.....	293
Tabla 38: SOCIOFORMA - Matriz de Conflictos.....	295
Tabla 39: FORMA DE GESTIÓN - Matriz de Conflictos.....	295
Tabla 40: TEMPOFORMA - Matriz de conflictos.....	297
Tabla 41: ECOFORMA - Matriz de potencialidades -.....	298

Tabla 42: SOCIOFORMA- Matriz de potencialidades.....	299
Tabla 43: FORMA DE GESTIÓN- Matriz de Potencialidades .....	300
Tabla 44: TEMPOFORMA - Matriz de Potencialidades- .....	301

## NÓMINA DE ABREVIATURAS

AEIS – Áreas Especiales de Interés Social  
 ANA – Agencia Nacional de Aguas  
 ANATEL – Agencia Nacional de Telecomunicaciones  
 ANCINE – Agencia Nacional del Cine.  
 ANEEL – Agencia Nacional de Energía Eléctrica  
 ANP – Agencia Nacional del Petróleo  
 ANS – Agencia Nacional de Salud Suplementaria.  
 ANTAQ – Agencia Nacional de Transportes Acuáticos [*Aquaviários*]  
 ANTT – Agencia Nacional de Transportes Terrestres  
 ANVISA – Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria  
 APO – Evaluación posocupación  
 AUOP – Áreas de Urbanización y Ocupación Prioritaria,  
 C&T – Ciencia y tecnología  
 CAE – Concejo de Alimentación Escolar  
 CAR – Centro Administrativo Regional  
 CAS – Concejo Municipal de Salud  
 COP – Coordinación del Presupuesto Participativo  
 CDES – Centro de Derechos Económicos y Sociales de Porto Alegre  
 CEM – Centro de Estudios y Metrópoli  
 CGU – Contralor General de la Unión  
 CMAA – Concejo Municipal de Agricultura y Abastecimiento de Porto Alegre  
 CMAS – Concejo de Asistencia Social de Porto Alegre  
 CMC – Concejo Municipal Cultural de Porto Alegre  
 CMD – Concejo Municipal de Deporte de Porto Alegre  
 CMDCA – Concejo Municipal de Derechos del Niño [*Criança*] y Adolescente de Porto Alegre  
 CMDH – Concejo Municipal de los Derechos Humanos  
 CMDUA – Concejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre  
 CME – Concejo Municipal de Educación de Porto Alegre  
 CMJ – Concejo Municipal de la Juventud de Porto Alegre  
 CMLL – Concejo Municipal del Libro y de la Lectura de Porto Alegre  
 CMN – Concejo Monetario Nacional  
 CMS – Concejo Municipal de la Salud  
 CNEGRO – Concejo Municipal de los Derechos del Pueblo Negro de Porto Alegre  
 COMAD – Concejo Municipal sobre Drogas de Porto Alegre  
 COMAM – Concejo Municipal del Medio Ambiente de Porto Alegre  
 COMATHAB – Concejo Municipal de Acceso a la Tierra y a la Vivienda [*Habituação*] de Porto Alegre  
 COMCET – Concejo Municipal de Ciencia y Tecnología de Porto Alegre

COMDECON – Concejo Municipal de Protección y Defensa de los Derechos de los Consumidores de Porto Alegre  
 COMDEPA – Concejo Municipal de las Personas con Discapacidad [*Deficiência*] de Porto Alegre  
 COMDIM – Concejo Municipal de los Derechos [*Direitos*] de las Mujeres de Porto Alegre  
 COMJUS – Concejo Municipal de Justicia y Seguridad de Porto Alegre  
 COMPAHC – Concejo Municipal del Patrimonio Histórico y Cultural de Porto Alegre  
 COMSANS – Concejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional Sustentable  
 COMTU – Concejo Municipal de Transportes Urbanos de Porto Alegre  
 COMUI – Concejo Municipal del Anciano [*Idoso*] de Porto Alegre  
 COP – Concejo del Presupuesto [*Orçamento*] Participativo  
 DEM – Partido Demócrata  
 DEMHAB – Departamento Municipal de la Vivienda [*Habitação*] de Porto Alegre  
 DMLU – Departamento Municipal de Limpieza Urbana de Porto Alegre  
 EDU – Empresa de Desarrollo Urbano de Medellín  
 EIV – Estudio de Impacto de Vecindad  
 EPM – Empresa Pública Municipal de Medellín  
 EPTC – Empresa Pública de Transportes y Circulación de Porto Alegre  
 FASC – Fundación de Asistencia Social y Ciudadanía de Porto Alegre  
 FLACAM – Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales  
 FNHIS – Fondo Nacional de Vivienda [*Habitação*] de Interés Social  
 FUNDEF – Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Primaria [*Fundamental*]  
 HIS – Vivienda [*Habitação*] de Interés Social  
 IAB – Instituto de Arquitectos de Brasil  
 IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadística  
 IDH – Índice de desarrollo humano  
 IPPUR - Instituto de Investigación [*Pesquisa*] y Planificación Urbana y Regional  
 IPTU – Impuesto predial territorial urbano  
 JAL – Junta Administrativa Local en Medellín  
 LGBT – Lesbianas, gays, bisexuales, travestis, transexuales y transgéneros  
 MAPA – Ministerio de la Agricultura, Ganadería [*Pecuária*] y Abastecimiento  
 MC – Ministerio de la Comunicación  
 MCMV – Programa Mi Casa Mi Vida  
 MDIC – Ministerio de Desarrollo de la Industria y del Comercio  
 MDS – Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre  
 MEC – Ministerio de Educación  
 MinC – Ministerio de Cultura  
 MNRU – Movimiento Nacional por la Reforma Urbana  
 MPOG – Ministerio de Planificación, Presupuesto [*Orçamento*] y Gestión  
 MS – Ministerio de Salud  
 MTE – Ministerio de Trabajo y Empleo  
 OBSERVAPOA – Observatorio de Porto Alegre  
 ONG – Organización no gubernamental  
 OODC – Concesión onerosa del Permiso de Construir [*Outorga Onerosa do Direito de Construir*]  
 OP – Presupuesto [*Orçamento*] Participativo  
 PAC – Programa de Aceleración del Crecimiento

PDDUA – Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental  
PFL – Partido del Frente Liberal  
PIB – Producto Bruto Interno [*Produto Interno Bruto*]  
PLAN-HAB – Plan Nacional de Vivienda [*Habitação*]  
PLANSAB – Plan Nacional de Saneamiento Básico  
PLLIS - Planes Locales de Vivienda [*Habitação*] de Interés Social  
PMDB – Partido Democrático Brasileiro  
PMHIS – Plan Municipal de Vivienda [*Habitação*] de Interés Social  
PMPA – Intendencia [*Prefeitura*] Municipal de Porto Alegre  
POAI - Plan Operativo Anual de Inversiones.  
PP – Presupuesto Participativo  
PPA – Plan Plurianual  
PRF – Programa de Regularización Dominial [*Fundiária*]  
PT – Partido de los Trabajadores  
PUI – Proyecto Urbano Integrado de Medellín  
RM – Regiones metropolitanas  
SDU – Sistema Nacional de Desarrollo Urbano  
SEBRAE – Servicio Brasileño de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa  
SERFHAU – Servicio Federal de Vivienda [*Habitação*] y Urbanismo  
SL – Sueldo Mínimo  
SLTI – Secretaría de Logística y Tecnología de la Información  
SM – Sueldo Mínimo  
SMAM – Secretaría Municipal de Medio Ambiente de Porto Alegre  
SMC – Secretaría Municipal de la Cultura  
SMED – Secretaría Municipal de Educación de Porto Alegre  
SMGL – Secretaría Municipal de Gobierno Local  
SMOV – Secretaria Municipal de Obras y Vialidad de Porto Alegre  
SMS – Secretaria Municipal de Salud de Porto Alegre  
SNAPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos  
SUS – Sistema Único de Salud  
TDC – Transferencia del Derecho de Construir  
TS – Trabajo Social  
TSE – Tribunal Superior Electoral  
UAMPA – Unión de las Asociaciones de Moradores de Porto Alegre  
UFRGS – Universidad Federal de Rio Grande del Sur  
UFRJ - Universidad Federal de Río de Janeiro  
ZEIS – Zonas Especiales de Interés Social

# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Históricamente Brasil ejerció una política centralizadora, clientelista y autoritaria, siempre en representación de los intereses individuales en detrimento del interés público.

Actualmente el discurso de los poderes institucionales tiene como base la gestión democrática y participativa de los ciudadanos. Considerada una de las formas más avanzadas de gobernarse, tiene la pretensión de valorar la democracia social y el empoderamiento de las comunidades. Sin embargo, la democratización de la planificación parece no establecerse efectivamente en las agendas políticas gubernamentales que tratan de la gestión de las ciudades. Por mucho que las políticas públicas actuales traten de promover el empoderamiento de las comunidades, el proceso encuentra dificultades internas y externas, a través de presiones políticas y económicas que postergan la ampliación de la participación y del control popular. (Oliveira Filho, 2009:17)

El desarrollo de los Planes Directores Municipales y los programas de gobierno que tratan del saneamiento básico también prevé la participación en las fases de estudio de los territorios para la planificación de las ciudades y la implementación de obras de abastecimiento, distribución de agua, redes y tratamiento de desechos sanitarios, drenaje urbano, recolección selectiva y el destino de los residuos sólidos. Pero lo que se pregunta es si esa participación es realmente efectiva, si lo que es decidido por la población tiene poder real de deliberación, o si el Estado sigue trabajando paralelamente y de forma autoritaria, decidiendo de manera ajena a las decisiones tomadas por la población. La principal contribución de esta investigación es analizar las herramientas de participación ciudadana que están disponibles a la población, analizar el alcance de esa participación y además, presentar un comparativo entre los procesos participativos que tuvieron lugar en las comunas de Medellín, Colombia, y en el barrio Chapéu do Sol en el municipio de Porto Alegre, Brasil, señalando las diferencias más notables en la postura de los gobernantes, respecto a la participación. Para llegar a este resultado se realizó una investigación exploratoria, en la que fueron consultados referentes nacionales e internacionales sobre participación popular y referentes para la caracterización genérica del problemático acceso de las poblaciones en la gestión participativa en Brasil.

## **Fundamentación**

Mi vida profesional se ha desarrollado en un departamento público que actúa en las áreas de planificación, urbanización, proyecto y ejecución de barrios sociales. El ingreso en el Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales - FLACAM<sup>1</sup>-, despertó en mí la necesidad de investigar sobre los procesos de reasentamiento de las comunidades en mi ciudad.

Durante el período académico investigué el reasentamiento de la comunidad del Chapéu do Sol en Porto Alegre, que en 1996 fue removida de sus orígenes, para que el gobierno cumpliera con el proyecto institucional de recuperación de áreas ribereñas junto al Lago Guaíba<sup>2</sup>. En la investigación realizada con los habitantes fue posible constatar que la participación de los ciudadanos no se realizó, las comunidades no tuvieron voz, y acabaron siendo reubicadas en una nueva área. Prácticamente aisladas en un territorio con características rurales, y sin condiciones de sobrevivencia, transcurrieron muchos años hasta conseguir su inserción parcial en el tejido de la ciudad.

Ese trabajo desarrollado dentro de la metodología de FLACAM, nos permitió ir más allá, y escribir esta tesis, que buscó investigar cómo han tenido lugar las relaciones entre los ciudadanos y el Estado decisor, en el ámbito de la modelación del territorio.

Para la elaboración de la tesis procuramos analizar históricamente cómo fueron concebidas estas relaciones al largo del tiempo, y qué reflejos tienen hoy en el comportamiento de las personas y de los gestores públicos. Se realizó una larga investigación sobre el formato de los procesos participativos a nivel federal y municipal, los ambientes de participación que están disponibles a los ciudadanos, el perfil del ciudadano que participa y si esa participación realmente se da, o si las

---

<sup>1</sup> FLACAM - Foro Latinoamericano de Ciencias Ambientales – federación de asociaciones civiles americanas y europeas. Organizada en forma de red, tiene miembros en Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, España, México, Paraguay, Perú y Venezuela, con sede en la ciudad de la Plata, Argentina.

<sup>2</sup> Lago Guaíba: es un gran lago con 496 km<sup>2</sup> que baña el municipio de Porto Alegre.

decisiones aún son tomadas por el poder público, paralelamente a la voluntad de la población.

Investigamos también cómo tuvo lugar la transformación social en Medellín, Colombia, que tenía la misma negligencia social para con su población, al igual que había ocurrido en Brasil, y el incommensurable cambio de paradigmas que ha servido de ejemplo al mundo.

### **El problema de la investigación**

La investigación de tesis examinó el problema de la “participación ciudadana frente al Estado decisor”, con enfoque en la modelación del territorio. Tratándose de una investigación exploratoria sobre los procesos participativos fue necesario un análisis preliminar para identificar la complejidad del tema, señalando posibles problemas de investigación.

El análisis fue apoyado por la revisión bibliográfica que permitió identificar problemas intermedios, que se desplegaron del problema principal, según muestra la Figura 1.

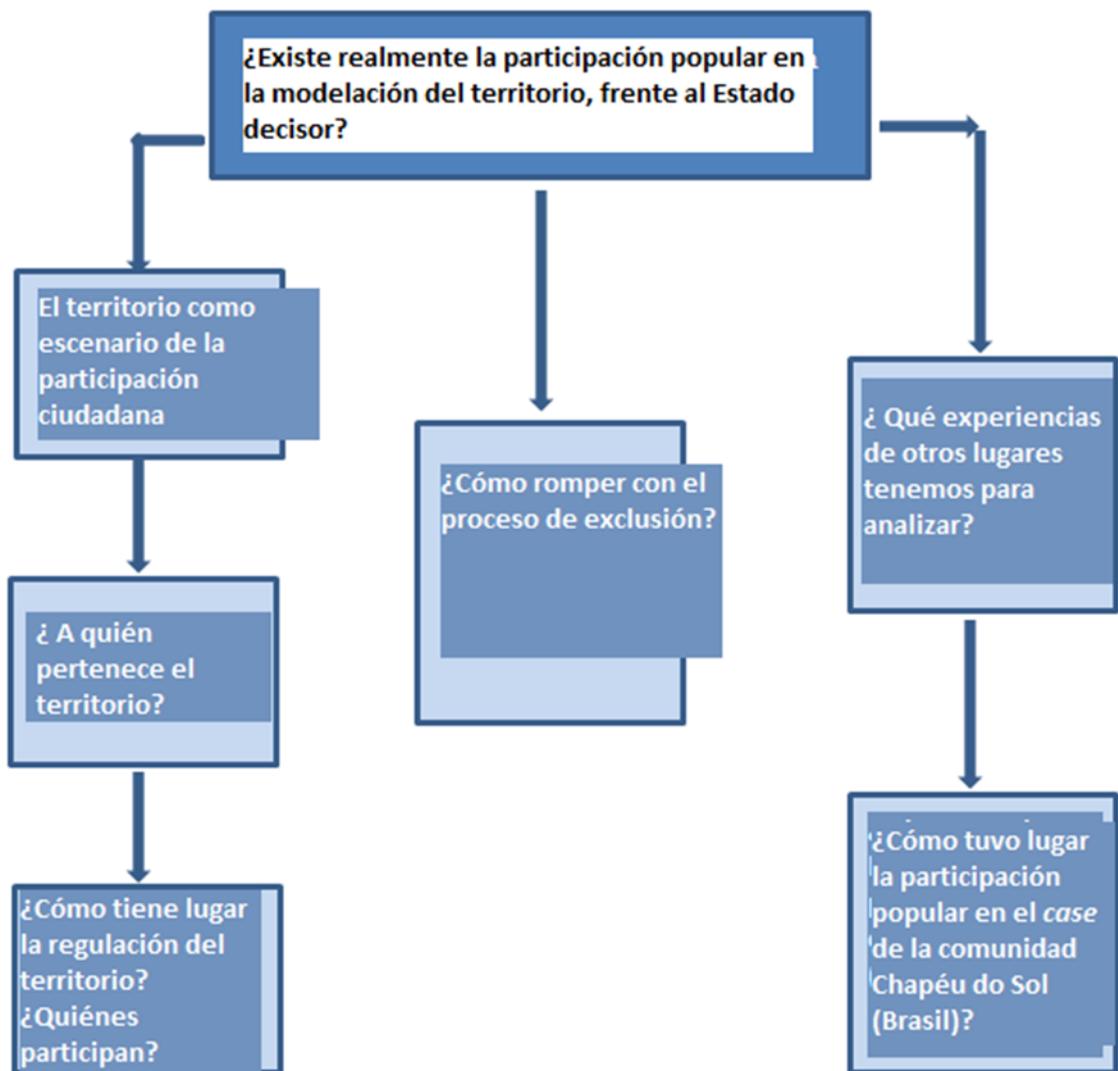


Figura 1: Desdoblamiento del problema de investigación: problemas intermedios

Fuente: autoría propia

Para responder al cuestionamiento principal fue necesario investigar la relación de las personas con el territorio en que habitan, la participación ciudadana en la historia, y la regulación del territorio, con los mecanismos ofrecidos por los gestores públicos, que posibilitan la participación de la población.

El problema central, señalado en la Figura 1, tiene que ver con la participación *real*, con el derecho a la deliberación. ¿Existe una participación ciudadana real? ¿Y esa participación lleva a la *real* deliberación en cuanto a los problemas y beneficios de las comunidades y de la ciudad?

En el *case* de la comunidad del Chapéu do Sol investigado en el período académico en FLACAM, fue posible trazar un paralelo entre los procesos de reurbanización efectuados en Brasil y en las comunas de Medellín, en Colombia.

La problematización constituye un desafío adicional para futuras investigaciones, capaces de desarrollar metodologías de acceso real a la participación ciudadana. Internet es una potencial herramienta capaz de llegar a gran parte de la población brasileña y aunque ya esté siendo utilizada de forma tímida, puede extrapolar fronteras inimaginables, con el desarrollo de metodologías adecuadas a todas las edades y públicos. El principal desafío es *cómo despertar en el ciudadano el deseo de participar de la gestión de su comunidad y de su ciudad*. En el momento en que esa participación sea sólida no habrá más espacios para maniobras políticas y decisiones unilaterales sobre el futuro de las ciudades.

### **Los presupuestos**

La incorporación de una postura participativa ha sido buscada por varios gobiernos nacionales e internacionales. Los procesos participativos han alcanzado principalmente a los países administrados por gestores progresistas. Pero los espacios participativos han crecido, no sólo en los países en desarrollo, sino también en los países más desarrollados. Así, en Brasil, aún tenemos que avanzar en las tecnologías apropiadas a las necesidades sociales, económicas, ambientales y culturales, considerando algunos principios ya desarrollados también en otros países.

### **Los objetivos**

#### *Objetivo general*

Comprobar si el poder sobre el territorio se desarrolla a través de la participación popular o si las decisiones son unilaterales, tomadas por los agentes públicos.

#### *Objetivos específicos*

- Identificación de cuestiones relevantes sobre la gestión territorial desde el punto de vista de la participación ciudadana, considerando la coyuntura descrita en la literatura y los casos analizados.

- Caracterización de las metodologías de participación, identificando los espacios participativos que se encuentran a disposición de los ciudadanos brasileños.
- Análisis de un *case* de reurbanización en una comunidad, en el municipio de Porto Alegre.
- Análisis del proceso de reurbanización de las comunas de Medellín en Colombia.
- Comparativo entre los dos procesos de reurbanización.

### **Método de investigación**

El proceso de reasentamiento de la comunidad Chapéu do Sol, desarrollado en FLACAM, basó la investigación de tesis en de una amplia investigación bibliográfica y documental. Buscamos abarcar temas referentes a la participación ciudadana, dentro de la cual fueron investigados tópicos en las siguientes áreas:

- El territorio como escenario de la participación ciudadana;
- Historial de la jerarquización de la sociedad y del Estado con foco en la participación ciudadana;
- Planificación territorial;
- Instrumentos de participación;
- Instancias de participación;
- Presupuesto Participativo;
- Perfil del participante del Presupuesto Participativo;
- Los movimientos sociales;
- El trabajo social en las comunidades
- Educación para la participación
- Reurbanización en las comunas de Medellín;
- Reurbanización en el barrio Chapéu do Sol.

### **Estructura de la tesis**

La presente tesis se estructura de la siguiente forma:

En el Capítulo 1 – “El territorio como escenario de la participación ciudadana”- nos referimos a la formación de las ciudades, entendidas como comunidades organizadas. Revisamos históricamente los aspectos comunes del surgimiento de la política que fueron: la organización de la tenencia de la tierra y la urbanización como resultado de las relaciones económicas y sociales. La investigación se basó en la forma en que tuvo lugar la evolución y jerarquización de la sociedad y del Estado, teniendo como foco la participación de las comunidades en la modelación del territorio. Con el avance de la investigación histórica, llegamos a nuestra realidad actual, caracterizada por el cambio en el concepto de ciudad.

En el Capítulo 2 –“El poder sobre el territorio” - proponemos un análisis sobre a quién pertenece la ciudad. Tratamos sobre el modelo concentrador del Estado, la formalidad e informalidad, la fuerza de la especulación inmobiliaria y el nivel de participación de cada uno de los pares en todo el proceso: Población versus Estado.

En el Capítulo 3 –“La participación popular y la regulación del territorio” - abordamos temas sobre los instrumentos que fomentan la participación popular en las decisiones de la ciudad, entre ellos el Estatuto de la Ciudad, el Plan Director, el Presupuesto Participativo y otras instancias de participación que las leyes de la Constitución federal confieren a los ciudadanos. La investigación aportó algunos abordajes sobre el perfil del ciudadano participante del OP y la efectividad de las acciones generadas a través del programa. Además, se investigó el nivel de poder decisorio del Estado y el nivel de participación popular a través de estos instrumentos. En la investigación reflexionamos acerca del alcance real de estos instrumentos y medidas participativas.

En el Capítulo 4 – “¿Cómo romper con el proceso de exclusión?”-, se profundizó el concepto de “derecho a la participación”, y lo que es necesario para que esa participación se efectúe. Abordamos la importancia de los movimientos sociales, del trabajo social en las comunidades y la importancia de educar para la participación buscando la concreción de conquistas.

En el Capítulo 5 – “Experiencias de otras tierras: reurbanización de Medellín, Colombia”-, proponemos aportar la experiencia de la participación ciudadana en el proceso de modelación del territorio a través de la reurbanización de la ciudad de Medellín en Colombia.

En el Capítulo 6 – “Evaluación de la participación popular en la modelación del territorio - Un estudio de caso en la comunidad del Chapéu do Sol-“analizamos la participación popular en una experiencia de planificación y gestión urbana en la ciudad de Porto Alegre, Brasil. La investigación junto a la comunidad, el estudio del territorio y la aplicación de la metodología de FLACAM permitieron una reflexión en el tiempo acerca de cómo tuvieron lugar dichas tratativas entre la Administración Pública y las comunidades. A través del estudio fue posible evaluar la realidad de la participación de la población en el proceso de modelación del territorio.

En el Capítulo 7 – “Conclusiones”- se mostró de forma sintetizada que la participación ciudadana no se ha concretado en la gran mayoría de las situaciones. Percibimos que faltan leyes, reglamentaciones de leyes, faltan también, gestores públicos que realmente tengan interés en gobernar para el pueblo y no para el capital, otro aspecto que observamos fue que una gran parte de los ciudadanos están ajenos o excluidos de los medios de participación, a veces por desinterés, por no entender el alcance de los procesos, por falta de conocimiento, por vergüenza o por no sentirse capacitados para opinar sobre sus comunidades o ciudad.

En el Capítulo 8 – “Recomendaciones”- basamos las sugerencias en cuatro puntos principales:

- Reconstrucción del conocimiento técnico y científico de los profesionales que trabajan con la modelación del territorio, uniendo el saber científico, tecnológico y cultural al saber local de las comunidades.

- Repensar las escalas de proyecto, pudiendo expandir el concepto de redes de comunidades como si fueran microciudades.

- Implementar los programas de gobierno en las comunidades, estructurando con foco en la educación, en la cultura y en el emprendedorismo, desarrollando el

capital humano de manera que la sociedad, en el futuro, pase a tener instrumentos para resolver y manejar sus problemas.

- Adecuar los procesos participativos existentes, de manera de que se vuelvan realmente democráticos e inclusivos, o por nuevas leyes, o por reglamentaciones de las leyes existentes, pero siempre en un formato en el que la población pueda imprimir su voluntad, y lo que sea decidido por los ciudadanos sea aceptado por los gestores públicos.

La relevancia de este estudio está en la importancia de la democracia como instrumento de transformación de la realidad y de garantías de libertad de los individuos. Y cuando la democracia es respaldada por la participación ciudadana, tiene fuerte poder de actuación como mecanismo de manifestación y transformación social. No hay cómo retroceder. Las cuestiones en torno de la participación popular se volvieron, indiscutiblemente, centrales en el análisis de los procesos públicos de toma de decisiones de las sociedades democráticas. Es un tema relevante y actual, que requiere una discusión con la finalidad de presentar soluciones y decisiones dotadas de eficacia. Así, todo Estado que se dice democrático debe tener como objetivo principal la construcción de ambientes que viabilicen y favorezcan esa interacción entre población y gestores públicos.

# CAPÍTULO 1

El territorio como escenario de la participación ciudadana

**El territorio como escenario de la participación ciudadana**

Formación de las ciudades y participación ciudadana; expansión de las ciudades y participación ciudadana; ciudades en el imaginario.

# CAPÍTULO 1 - EL TERRITORIO COMO ESCENARIO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

## 1.1. De la polis a los grandes conglomerados urbanos

Los primeros embriones de ciudad fueron los zigurats, que surgieron en las planicies de la Mesopotamia, aproximadamente tres mil años antes de la era cristiana. El zigurat era una especie de templo construido por los asirios, babilonios y sumerios, pueblos de la antigua Mesopotamia. Estos edificios tenían una importante función religiosa, pues los mencionados pueblos creían que servían de morada a los dioses. Con la construcción de esos lugares de ceremonias a los dioses el hombre pasó a ocupar los espacios del territorio que estaban a su disposición.



Figura 2: Ruinas de un zigurat<sup>3</sup>

Fuente: imágenes de internet.

La plantación de alimentos, al contrario que la caza o la recolección, pasó a definir un dominio sobre el territorio. En los períodos que siguieron a los zigurats, los hombres pasaron a vivir más próximos entre sí, incluso para defenderse de los peligros de habitar solos, buscando provisiones y protección. El emprendimiento de las nuevas construcciones implicó la existencia de un trabajo organizado. De las

---

<sup>3</sup> Figura 2: [online], Dirección URL: <http://www.suapesquisa.com/mesopotamia/zigurate.htm>. (página consultada el 12 de diciembre de 2014)

tiendas, casas de barro, piedra y madera llegamos a la albañilería de ladrillo. Y las construcciones hechas de millares de ladrillos marcaron la constitución de una nueva relación hombre/naturaleza (Rolnik, 2012:13-14).

Los primeros conglomerados fueron surgiendo, creciendo, hasta llegar a lo que llamamos ciudades.

Pero, vivir en la ciudad implicaba vivir de forma colectiva. Y para vivir de forma colectiva, se imponía la necesidad de gestión de la vida colectiva. Es necesario tener en mente que, incluso en los tiempos antiguos, en la vida urbana por más simple que fuera, había por lo menos una vereda o plaza que pertenecía a todos y, al mismo tiempo, no pertenecía a nadie; estaba la basura que no podía acumularse; estaba la iglesia o el templo que necesitaba ser mantenido; en fin, siempre existió en la ciudad una dimensión pública de vida colectiva, a ser organizada (Rolnik, 2012:21).

La *polis*, ciudad–estado griega, fue la que más claramente expresó la dimensión política de lo urbano. Desde el punto de vista territorial una *polis* se dividía en dos partes: la *acrópolis*, colina fortificada y centro religioso, y la ciudad baja, que se desarrollaba en torno al *ágora*, gran local abierto de reunión. Sin embargo, la *polis* no designaba un lugar geográfico, sino una práctica política ejercida por la comunidad y sus ciudadanos.

De igual manera, la *civitas*, para los romanos, tenía el sentido de participación de los ciudadanos en la vida pública (Rolnik, 2012:23-24).

La participación política en la ciudad-estado griega era directa, ejercida por un cuerpo de ciudadanos activos, que podía ser más o menos amplio, pero no se representaba a sí mismo por medio del voto individual de sus miembros. Nunca se desarrolló la noción de representación, ni partidos políticos doctrinarios, ni una clara división de poderes constitucionales ni ninguna noción abstracta de soberanía. Las decisiones podían ser tomadas en una asamblea o en un concejo más restringido, dependiendo de las circunstancias específicas y del juego de intereses y fuerzas en conflicto (Pinsky, 2003:41).

Poco más adelante en la historia, observamos la victoriosa expansión del Imperio romano, al que muchos territorios fueron siendo incorporados, y el vasto imperio continuaba con las estructuras políticas de la antigua ciudad-estado, con sus viejas instituciones (magistraturas, asambleas, Senado) y con su carácter

oligárquico. De esa forma, los romanos no podían administrar tantos intereses conflictivos en un territorio tan amplio. La opción fue constituir un Principado, que inauguró una nueva era con la desaparición de la participación política de los ciudadanos, y el espacio público se restringió. Antes, las poblaciones podían participar del poder, en igualdad jurídica e igualdad económica, pero el Principado suprimió de la ciudadanía comunitaria, progresivamente, su capacidad de ser fuente potencial de reivindicaciones.

Los nuevos polos del poder pasaron a ser el emperador, símbolo de la unidad del imperio, y el ejército, pilar de su dominación. Así, se formaron en Roma dos grupos sociales: los patricios, quienes ostentaban la “nobleza de sangre”, y los plebeyos, a quienes les quedaba la esclavitud. En la continuidad de la historia los plebeyos lucharon por sus derechos políticos y sociales. En un movimiento paralelo parte de la plebe rural vio sus tierras confiscadas por el endeudamiento mientras luchaba por el fin de la esclavitud por deuda, y por el derecho a la parte de las tierras conquistadas de otros pueblos. Con la presión por parte de los plebeyos, empezó a forjarse una alianza con los patricios en la que tuvo lugar el nombramiento de un maestro de caballería plebeya por un dictador patricio y la admisión de plebeyos en un colegio de sacerdotes. Así, las relaciones entre acreedores y deudores comenzaban a ser reguladas y ningún ciudadano podía recibir del Estado más que 125 ha (hectáreas) de tierras públicas. La limitación del tamaño de la tierra para las propiedades agrícolas representó una verdadera reforma agraria, que garantizó a los plebeyos sustento e independencia. Fue abolida la servidumbre por deudas, se aprobó la Ley Hortensia, que permitía que los plebiscitos tuvieran fuerza de ley, incluso sin la aprobación final del Senado. (Pinsky, 2003:42-55)

La influencia del Estado romano se propagó con el cristianismo por todo el período medieval. Las ciudades medievales eran ciudades cristianas. El período medieval se caracterizó por la transferencia de la autoridad estatal a la autoridad religiosa. Incluso con una estructura jerárquica que implicaba regulación y disciplina en el interior de los feudos, los siervos podrían convertirse en ciudadanos. Influenciados por la autoridad religiosa, todos los cristianos se consideraban iguales y aunque no participaran directamente de la gestión de la ciudad, tenían, en situaciones y grados diferenciados, la posibilidad de opinar (Oliveira Filho, 2009:32).

No fueron pocas las innovaciones radicales provenientes de la entrada en la Edad Moderna. Acompañando la transición del feudalismo al capitalismo en Europa centrooccidental, una nueva visión de mundo se impuso de forma progresiva.

Así, las ciudades europeas que en 1500 florecían, como Nápoles, Florencia o Venecia, recibían campesinos que aflúan de las provincias vecinas, atraídos por las “artes” de la lana y de la seda, por las obras públicas de la ciudad, por el servicio en las casas ricas, o simplemente por una vacante de sirviente o de mendigo. Eso significó el paso de una economía basada en la producción de subsistencia a una economía mercantil, en la que se comercializaba el excedente (Rolnik, 2012: 34).

En Inglaterra, la lucha por la ciudadanía liberal fue un primer paso para terminar con la figura del súbdito que solo tenía deberes que cumplir. Sin embargo, sus fundamentos universales - “todos son iguales ante la ley”, traían en sí la necesidad histórica de un complemento fundamental: la inclusión de los desposeídos y el tratamiento de los “iguales con igualdad” y de los “desiguales con desigualdad”. Para ese fin, “por una libertad positiva”, fue que tuvo lugar en los siglos siguientes la lucha por igualdad política y social.

Fue en los siglos XVII y XVIII que ocurrieron las revoluciones francesa, americana, inglesa e industrial. Y la igualdad se ha convertido en una posibilidad real como consecuencia de la nueva sociedad que se estructuraba. Y en ese escenario era necesario concretar y hacer pública la posibilidad de declaración de que “los hombres nacen iguales”.

Sin embargo, cuando pensamos en ciudadanía, jamás podemos olvidar que esta fue una lenta construcción, que se vino realizando a partir de la Revolución inglesa, pasando por la Revolución americana y la francesa y, muy especialmente, por la revolución industrial, por haber sido esta quien trajo una nueva clase social, el proletariado, a la escena histórica (Pinsky, 2003:168).

Con la Revolución industrial, el capitalismo surgió fuerte en toda Europa y Norteamérica, al mismo tiempo que los trabajadores proletarios soñaban con construir una política de derechos sociales y económicos.

El origen de la teoría socialista estuvo directamente relacionado con el poder europeo del siglo XIX. En las primeras décadas de ese siglo, asociaciones de trabajadores empezaron a reivindicar mejores condiciones de trabajo en las fábricas. En ese contexto comenzaron a surgir pensadores que hacían críticas al sistema capitalista y proponían formas alternativas de organización del trabajo y de la

sociedad. Tuvo lugar el surgimiento del comunismo. La dualidad capitalismo/comunismo ha marcado la historia contemporánea. Se desencadenó la guerra fría, que disputaba intereses entre las dos mayores potencias mundiales, Estados Unidos y la Unión Soviética. En esta pulseada, la Unión Soviética pasó a tener numerosas dificultades de abastecimiento mínimo, como ropas, alimentos y remedios. La falta de libertad cambió profundamente los rumbos de la historia. Sin embargo, ni en la Unión Soviética comunista como tampoco en los países capitalistas democráticos existía el poder de decisión de los ciudadanos.

Brasil en ese mismo período, así como gran parte de Latinoamérica, sufrió todas las consecuencias de una dictadura militar, en la que el pueblo nada podía, nada decidía, ni siquiera elegía sus representantes. Y así, pasaron años hasta que cambiaran los regímenes, y el pueblo pasara a elegir los representantes que expresarían la opinión y voluntad de la población.

Todas estas situaciones históricas vienen a demostrar que las luchas por algunos derechos duraron siglos. Decisión, participación, movimientos sociales, democracia, ciudadanía son conceptos muy recientes para Brasil.

Todas estas transformaciones históricas operaron una reorganización radical en la forma de organización de las ciudades.

La primera transformación fue la cuestión de la mercantilización del espacio, la tierra urbana que era ocupada pasó a ser una mercancía, que se compraba y vendía. La segunda transformación tuvo lugar en la organización de las ciudades, que pasaron a estar marcadas por la división de la sociedad en clases: de un lado los propietarios de los medios de producción, los ricos poseedores del dinero y de los bienes, de otro lado, los vendedores de su fuerza de trabajo, los libres y los desposeídos.

Finalmente surgió el poder centralizado y despótico que interfirió directamente en la conducción del destino de la vida cotidiana de los ciudadanos. Esta redefinición del espacio urbano tuvo su reflejo en las ciudades contemporáneas (Rolnik, 2012: 43-44).

Uno de esos reflejos se ha evidenciado en la segregación urbana. En las grandes ciudades, hoy se ha vuelto fácil identificar territorios diferenciados, con barrios de mansiones y palacetes, barrios con centros comerciales, barrios bohemios, industriales, periferias. Cuando alguien se refiere al barrio donde habita, es posible saber, muchas veces, a qué clase social pertenece el individuo.

Es como si la ciudad fuera un rompecabezas, hecho de piezas diferenciadas, donde cada cual conoce su lugar y se siente extranjero en los demás. Es este movimiento de separación de las clases sociales y funciones en el espacio urbano, que los estudiosos de la ciudad llaman “segregación espacial” (Rolnik, 2012: 45).

Para la autora, además de la separación de las funciones de habitar y trabajar, la segregación por parte del poder público se ha evidenciado de forma discriminatoria. Son muros visibles e invisibles que han separado las periferias de la ciudad formal. “Desde el punto de vista político, la segregación es producto y productora del conflicto social. Se separa porque la mezcla es conflictiva y cuanto más separada es la ciudad, más visible es la diferencia.” (Rolnik, 2012:58).

Comercios, feudos, murallas ya no tienen papel en la sociedad. Hoy las ciudades no poseen más murallas, la metrópoli contemporánea se extiende al infinito. Al revés de la antigua ciudad, cerrada y vigilada, la ciudad contemporánea se ha caracterizado por la velocidad de la circulación, la cual se expresa por los flujos de mercancías, personas y capital, con un ritmo cada vez más acelerado, rompiendo barreras y subyugando territorios (Rolnik, 2012: 9).

## **1.2. ¿Vivir en las ciudades es siempre una problemática?**

No cabe duda que las grandes ciudades siempre ejercieron una inmensa atracción sobre los individuos. Las migraciones en busca de mejores condiciones de vida, oportunidades de trabajo, convivencia social, formación..., mueven legiones de personas de un lugar a otro del país. Muchos individuos que migran hacia las metrópolis terminan en las periferias por no tener vivienda, profesión definida, ni siquiera lazos de parentesco. En la búsqueda de las oportunidades ven sus sueños frustrados y terminan en favelas, donde la degradación, el desequilibrio y la exclusión social forman parte del día a día del escenario urbano.

Como las ciudades no logran favorecer a todos se genera la segregación espacial expresada por la estratificación social, que no aparece solamente en las grandes ciudades, pero es donde se hace más evidente. El crecimiento desordenado y sin planificación, la mala distribución del ingreso y la migración rural al espacio

urbano ha sido el retrato del caos en las grandes ciudades brasileñas, situación que ha llevado a ocupaciones irregulares, degradación de los recursos naturales y formación de grandes cinturones de miseria alrededor de las ciudades.

Para Ferrara, la ciudad es una explosión de información que se renueva constantemente en la medida que el hombre, impelido a una nueva forma de ganar la vida, desarrolló complejas relaciones con la naturaleza, consigo mismo y con otros individuos. El ambiente urbano es resultado de los impactos producidos por esas relaciones que, aun siendo eficientes en la explicación del fenómeno urbano, no son autoevidentes, o sea, no pueden ser aprendidas sino por las marcas y señales que dejan impresas en la vida cotidiana de los lugares, o en los hábitos, en las creencias, valores y acciones de una colectividad (Ferrara, 1999: 63).

La lucha por el espacio urbano entre el patrón burgués y las clases populares se ha evidenciado principalmente en las grandes ciudades. Para los miembros de la clase dominante, la proximidad del territorio popular representa un riesgo permanente de contaminación y desorden. Por esa razón, debería ser, como mínimo, evitada. No obstante, el propio proceso de segregación tiende a crear la posibilidad de organización de los territorios populares, basándose en la lucha de los trabajadores por la apropiación del espacio de las ciudades (Rolnik, 2012: 56). “El marco espacial en él es arbitrario, oscila entre un centro y una periferia, con lo cual favorece un movimiento permanente entre dos límites, un ida y vuelta incesante entre una aspiración centrífuga al afuera y una seducción centrípeta por el adentro” (Mongin, 2006: 54).

El 1967 el arquitecto norteamericano Eckardt, ya hacía algunas críticas al desarrollo de las ciudades americanas. Según el autor, en aquél entonces, la crisis urbana ya era considerada uno de los temas más persistentes por la implicación que tenía en las ciudades, no sólo en la conducta sino también en la propia formación del carácter de sus habitantes. La introducción diaria de elementos depresivos en la vida de las ciudades modernas, generaba un régimen de escasez emocional que volvía a las personas frías, egoístas, cuando no agresivas. Seguía aún argumentando, que fue en las aglomeraciones implosivas que los cuadros de desintegración social encontraron su más expresivo marco – se refería el autor a la segregación racial,

social y económica en la sociedad norteamericana-. En las grandes ciudades, donde la pérdida de paisaje, junto con la falta de atención a las necesidades humanas, contribuyó a aumentar el potencial neurotizante y a comprometer la calidad de vida de las personas (Eckardt, 1975: 47-49).

Lo que fue una preocupación en 1967, hoy es una constatación. Hay una ausencia en las relaciones humanas que fueron se perdiendo al largo del tiempo, junto con la dificultad de las personas para crear nuevos vínculos. Las manifestaciones más constantes de insatisfacción de la población se revelan en un plano, a través de conductas agresivas con relación a los elementos físicos y/o arquitectónicos, normalmente los reconocidos como lugares públicos o ubicados junto a lugares públicos. Desidia con la basura, riñas, grafitis y vandalismo son las manifestaciones psicosociales más comunes. En otro plano, estas conductas son reforzadas por el malestar psicológico de cada uno de los individuos, como sensación de abandono, dificultad de concentración, incapacidad de relacionarse con vecinos, nostalgia constante, tensión y otras manifestaciones psicológicas. Esta inestabilidad emocional, el sentimiento de aislamiento y la falta de familiaridad fueron identificados en investigaciones entre habitantes de nuevas ciudades (Del Rio & Oliveira, 1999: IX).

Repensar las ciudades no es materia únicamente para los gobernantes. La participación ciudadana se ha vuelto fundamental en los procesos democráticos, pues ha ayudado a consolidar la pertenencia al lugar donde habitan. Hoy las ciudades se han vuelto gigantes, y para Pesci acumularon dominaciones desde sus centros de decisiones económicas y culturales, e irradiaron alienación y marginalidad hacia sus periferias. El autor cree que es necesaria una oposición a esta situación, apoyando la identidad y la escala humana de sus barrios históricos, de las localidades que sufrieron la voracidad metropolitana y fueron siendo anexadas a las ciudades más grandes.

Debemos creer en la posibilidad de una ciudad donde cada microsociedad actual, cada microrregión cultural, se desarrollen con plenitud. Una ciudad de varias cabezas asociadas, de múltiples focos sociales y polos de dinámica y creatividad que agrupen a su alrededor áreas residenciales y laborales concentradas, plenas de urbanidad. Una ciudad multifocal (Pesci, 1985: 65)

Solamente la participación de las comunidades en las decisiones de sus microsociedades podría proporcionar medidas que mantuvieran los territorios en una escala humana. Las microsociedades cohesionadas podrían hacer frente a los ecosistemas, predominantemente artificiales, como ha sido el caso de las grandes ciudades, que tienen una tendencia a la entropía, porque se convirtieron en vehículos de una ideología de consumo depredador. La búsqueda del equilibrio en los ecosistemas naturales se ha vuelto fundamental para la supervivencia en las ciudades. Es en esa banda que se ubica en el medio de los dos ecosistemas que tenemos la “interfaz periurbana”, que podría propiciar un equilibrio entre la producción y el consumo,

porque en lugar de usar el patrón de proximidad para compartir usos y disminuir desperdicios, lo usa para contagiar abusos, emulaciones y comodidades alienantes. En aras de esa “purificación” basada en la supuesta ventaja de la vida parasitaria, la ciudad se terceriza cada vez más, deja de producir, expulsa primero los primitivos cultivos de abasto y luego la “sucua y ruidosa” industria (Pesci, 1985: 65).

Pesci cree que la ciudad actual no podría ser curada congelándola, controlándola al extremo, conservándola, tampoco podría ser recomendable artificializar la ciudad mediante planes abstractos o dibujos idealistas.

Debemos reconocer urgente y profundamente sus identidades múltiples; trabajar con la verdadera materia de la ciudad, sus gentes, su vida integral, su diversidad dinámica; y con esa materia, **preservar** lo preservable, **reciclar** lo reciclable, **innovar**<sup>4</sup> lo que merezca innovarse (Pesci, 1985: 66).

Esas identidades múltiples necesitarían ser reconocidas y escuchadas, pues se ha vuelto esencial la participación de los actores sociales involucrados en todos los procesos de transformación, humanización o creación del ambiente de las ciudades.

### **1.3. Las varias caras de la ciudad**

Una de las más sagaces percepciones del ambiente construido ha sido creada por Ítalo Calvino. Su obra *Las Ciudades Invisibles* (2003) fue el resultado de una concentrada lectura de ciudades inexistentes, donde a cada ciudadano la ciudad le

---

<sup>4</sup> Negritas del autor.

ofreció un rostro. La ciudad se reveló a cada uno según su estado de espíritu, su situación momentánea, según las posibilidades que se presentaron.

Conocer las varias caras de la ciudad nos llevó al famoso viajero veneciano Marco Polo, que describía a Kublai Khan, a quien sirvió durante muchos años, las incontables ciudades del inmenso imperio del conquistador mongol. La ciudad dejó de ser un concepto geográfico para convertirse en el símbolo complejo e inagotable de la existencia humana.

-De ahora en adelante, empezaré a describir las ciudades - dijo Khan.  
- En tus viajes podrás verificar si ellas existen.

La ciudad de Sofronia está compuesta de dos medias ciudades. En la primera, se encuentra la gran montaña rusa de laderas vertiginosas, el carrusel de rayos formados por cadenas, la rueda gigante con cabinas giratorias, el globo de la muerte con motociclistas cabeza abajo, la cúpula del circo con los trapecios atados en el medio. La segunda media ciudad es de piedra y mármol y cemento, con el banco, las fábricas, los palacios, el matadero, la escuela y todo lo demás. Una de las medias ciudades es fija, la otra es provisoria y, cuando termina su temporada, se le saca el tornillo, es desmontada y llevada, trasladada a los terrenos baldíos de otra media ciudad. (...) (Calvino, 2003: 61)

Sofronia nos recuerda los reasentamientos de las comunidades en las grandes ciudades. No pudiendo permanecer en sus lugares de origen, son anexadas a otras áreas.

En Cloé, ciudad grande, las personas que pasan por la calle no se reconocen. Cuando se ven, imaginan mil cosas unas respecto de las otras, los encuentros que podrían ocurrir entre ellas, las conversaciones, las sorpresas, las caricias, las mordidas. Pero nadie se saluda, las miradas se cruzan por un segundo y después se desvían, buscan otras miradas, no se quedan fijas (...) (Calvino, 2003: 51)

Cloé nos recuerda el individualismo entre los ciudadanos que, al no conocerse y no hablarse, no tienen como representarse ni ser escuchados. Son ciudadanos dispersos en comunidades ajenas a lo que pasa a su alrededor....

Zora, ciudad a la cual quien la vio una vez, nunca más consigue olvidar. Zora tiene la propiedad de permanecer en la memoria punto por punto, en la sucesión de las calles y de las casas a lo largo de las calles y de las puertas y ventanas de las casas, a pesar de no demostrar particular belleza o excentricidad. (...) Esa ciudad que no se elimina de la cabeza es como una armadura o un retículo en cuyos espacios cada uno puede colocar las cosas que desea recordar: nombres de hombres ilustres, virtudes, números, clasificaciones vegetales y minerales, fechas de batallas, constelaciones, partes del discurso. Entre cada noción y cada punto del itinerario se puede establecer una relación de afinidades o de contrastes que sirva de evocación a la memoria. De modo que los hombres más sabios del mundo son los que conocen Zora de memoria. (...) (Calvino, 2003:19)

Zora nos recordó la ciudad de la participación ciudadana, donde cada uno transformó el ambiente con su identidad, dentro de la escala humana. Se convirtió así, en una ciudad placentera, “jamás será olvidada”.

Ciudades formales, informales, mutantes, acogedoras o expulsoras...  
Ciudades que esculpen la imaginación y la percepción de cada individuo, a diario...

Y el futuro de las ciudades, ¿cómo será según Marco Polo?

- El infierno de los vivos no es algo que será; si existe, es aquel que ya está aquí, el infierno donde vivimos todos los días, que formamos estando juntos. Existen dos maneras de no sufrir. La primera es fácil para la mayoría de las personas: aceptar el infierno y formar parte de él hasta el punto de dejar de percibirlo. La segunda es arriesgada y exige atención y aprendizaje continuos: tratar de saber reconocer quién y qué, en el medio del infierno, no es infierno, y preservarlo y abrir el espacio. (Calvino, 2003: 149-150)

# CAPÍTULO 2

## El poder sobre el territorio El poder sobre el territorio

Centralización del poder en Brasil; formalidad e informalidad en las ciudades; ciudades excluyentes; especulación inmobiliaria; producción espontánea del territorio.

## CAPÍTULO 2 - EL PODER SOBRE EL TERRITORIO

### 2.1 Brasil – siglos de centralización del poder-

La historia del Estado de Brasil fue una historia de centralización política y administrativa. El largo período colonial (1500 a 1822) dejó marcas profundas en la cultura brasileña. El proceso de independencia tuvo lugar mucho más por voluntad de las elites descontentas con la metrópoli que por la voluntad de la población. Con el período del Imperio (1822 a 1889), la situación tampoco cambió en relación al involucramiento de la población en las cuestiones políticas. La República, proclamada en 1889, se debió a las presiones de una población que luchaba por mejores condiciones de vida; sin embargo, la rebelión no partió del pueblo, sino que tuvo lugar porque algunos militares estaban disconformes con el espacio que ocupaban en la vida política. De esta forma, se involucraron y tuvieron una participación activa en la creación de la República. No obstante, la población se mantuvo distante de las cuestiones que se referían al destino del país (Basul, 2005: 9).

El período del Estado Nuevo (1937 a 1945), fue el momento en que el Estado más se hizo presente y de forma más centralizada, fue el período en que, en la economía, el Estado asumió para sí la tarea de implementación de la industria de base y toda la infraestructura para la industrialización que en aquel momento se iniciaba.

Con la destitución de Getúlio Vargas<sup>5</sup> en 1945 y con la Constitución de 1946 se inició un breve período democrático en Brasil en el que la población se involucró en las discusiones de las “reformas de base” debatidas en el PTB (*Partido*

---

<sup>5</sup> Getúlio Vargas: fue presidente de Brasil entre 1930 y 1945 y de 1951 a 1954. Amado por unos y odiado por otros, fue considerado un dictador. Implementó varios derechos laborales como el sueldo mínimo, la carga horaria semanal de 48 horas, el carnet profesional y vacaciones pagas. Creó empresas nacionales como la Compañía Siderúrgica Nacional [*Companhia Siderúrgica Nacional*] la Companhia Vale do Rio Dulce y la hidroeléctrica del Vale do São Francisco. Sus mandatos tenían como foco el desarrollo nacional.

*Trabalhista Brasileiro*), partido del presidente en ejercicio, João Goulart<sup>6</sup>. Las discusiones fueron interrumpidas por la dictadura impuesta por el golpe militar de 1964 y, nuevamente, los militares centralizaron el poder de decisión.

A finales de los años 70, con la apertura política en Brasil, los movimientos sociales urbanos ganaron fuerza. La reorganización de la sociedad civil brasileña y los debates sobre la exclusión social sacaron a la luz la cuestión de la vivienda popular.

Así, movimientos sociales, juntamente con entidades representativas de categorías profesionales, sobre todo de los arquitectos, ingenieros, geógrafos y asistentes sociales, constituyeron el Movimiento Nacional por la Reforma Urbana (MNRU) que tenía el objetivo de luchar por la democratización del acceso a condiciones de vida dignas en las ciudades brasileñas (Basul, 2005: 10).

En 1988 fue instituida la Nueva Constitución, en la que se trataron las condiciones para una descentralización efectiva en las decisiones de gobierno, con la garantía constitucional de que la población tomara las decisiones por medio de sus representantes, elegidos directamente en todos los niveles, pero principalmente la participación a través de los nuevos instrumentos de la democracia directa, que eran: el referendo, el plebiscito y la iniciativa popular. (Limana, 1999: [s/n]).

## **2.2 Un modelo de urbanización excluyente**

Durante las décadas de los 60 y los 70 hubo grandes modificaciones en la distribución poblacional del territorio brasileño. Según el IBGE<sup>7</sup>, en 1950 teníamos al 36,2% de la población total del país viviendo en ciudades; en 1960 este índice alcanzó el 44,7%; en 1970, 55,9%; y, en 1980, ya éramos 67,6% de brasileños habitando áreas urbanas. Las ciudades brasileñas pasaron a recibir contingentes de población empobrecida, procedentes del medio rural, con baja escolaridad y sin

---

<sup>6</sup> João Goulart: vicepresidente de Jânio Quadros, quien renunció a la Presidencia de la República. Asumió la presidencia sin apoyo de los militares, que querían implementar la dictadura y creían que João Goulart tenía tendencias comunistas, y que pondría en peligro la seguridad nacional. Durante un viaje a China fue derrocado por los militares que proclamaban que el cargo de presidente de Brasil estaba vacante.

<sup>7</sup> IBGE: Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística.

calificación, que terminaban ejerciendo actividades mal remuneradas en los centros urbanos<sup>8</sup> (Basul, 2005: 10).

Las ciudades desestructuradas, sin recursos financieros y administrativos, sin recursos jurídicos y completamente sin medios para absorber estas migraciones, vieron formarse los grandes cinturones de miseria provenientes de los flujos migratorios, que se agruparon en villas de emergencia y periferias.

El proceso de urbanización acelerado generó un efecto contrario a los intereses de las periferias. De acuerdo con Basul:

(...) Influenciado por los sectores dominantes en la economía urbana, el aparato estatal destinó sus escasos recursos a inversiones de interés privado y adoptó normas y patrones urbanísticos moldeados por los movimientos del capital inmobiliario. Tanto como ocurría con la renta económica nacional, la “renta” urbana se concentró. La ciudad se escindió. (...) Voluntaria o involuntariamente, la gestión tecnocrática alimentó un proceso caracterizado, de un lado, por la apropiación privada de las inversiones públicas y, de otro, por la segregación de grandes masas poblacionales, en favelas, conventillos y loteos periféricos, excluidas del acceso a los bienes, servicios e infraestructura urbana esencial (Basul, 2005: 10).

La presencia de ese vasto contingente de asentamientos insertos de forma ambigua en la ciudad se ha convertido en uno de los más poderosos engranajes de la máquina de exclusión territorial. Además, ese modelo alimentó de forma permanente relaciones políticas marcadas por el intercambio de favores y mantenimiento clientelar, limitando el pleno desarrollo de una democracia incluyente. El modelo condenó a las ciudades a un patrón insustentable desde el punto de vista ambiental y económico. El drama de la multiplicación de esos hábitats precarios, inacabados e inseguros sale a la luz cuando se desmoronan las chozas como consecuencia de lluvias intensas, o cuando ocurren crisis ambientales debido a la ocupación desordenada. Vienen siendo usuales, en los momentos en que vuelven a los medios, los dramas de las periferias y de las favelas. Los análisis culpan el Estado de no haber planificado, de no tener una política habitacional, o incluso de haberse ausentado. Sin embargo, la propia política habitacional y de gestión del suelo urbano ha contribuido a construir este modelo de exclusión territorial.

A pesar de todo el avance en el campo legislativo y jurídico, que consolidó instrumentos legales que se volvieron la garantía del uso social del suelo urbano, a lo largo de los últimos años, poco se avanzó hacia a la producción de vivienda popular,

---

<sup>8</sup> Datos del IBGE, obtenidos en Internet - página consultada el 22 de diciembre de 2014, dirección ULR: [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1808-42812007000200009](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-42812007000200009) -.

hacia la reurbanización de áreas de favelas, así como hacia la regularización dominial de esas áreas. De igual forma, la sociedad como un todo, poco avanzó en la comprensión de que la vivienda pasó a ser un derecho del ciudadano y que su producción forma parte del conjunto de deberes del Estado, y que corresponde a la población la presión ante las autoridades con respecto al derecho a la participación.

Enfrentar esta situación se convirtió en un desafío, y ha requerido la movilización de cantidades considerables de recursos para inversiones, dirigidos a la mejora de la calidad del hábitat de una población con muy baja capacidad de ingresos. El desafío está lejos de resumirse a una ecuación financiera: la máquina de exclusión territorial tiene una enorme correlación con la concentración del ingreso y del poder en nuestra sociedad.

Así, un análisis de los grandes centros urbanos nos llevó a constatar la existencia de un modelo concentrador. La ciudad se convirtió en un dibujo de los segmentos sociales que contiene. Las partes de mayor abundancia son ocupadas por el segmento de mayor concentración del ingreso y las más precarias, por el bajo ingreso de sus habitantes. “La lógica del sistema coloca a cada individuo en su lugar correspondiente, según los criterios formales.” (Rolnik, 2006: 199-201).

Dentro de este contexto, los habitantes de los núcleos y localidades irregulares ocupan las áreas menos valoradas y periféricas. Sin embargo, siempre existió en esta parcela empobrecida de la población la misma correlación de fuerzas del contexto amplio. No obstante, si en ella hay quienes viven relativamente bien, hay, sobre todo, quienes viven mal. De cualquier forma, todos los núcleos y poblaciones irregulares padecen de alguna irregularidad, lo que no confiere a sus habitantes el mismo *status* social que disfrutaban aquellos que viven en la ciudad formal (Moraes y Anton, 2000: 26).

Para intentar reducir esta situación de informalidad se creó el Fondo Nacional de Vivienda [*Habitacao*] de Interés Social (FNHIS), que tuvo origen vinculado a un proyecto de ley de iniciativa popular, presentado al Congreso Nacional en 1990 y que contenía más de un millón de firmas de electores. Así, se formó un sistema que articuló planes, concejos y fondos para vivienda, en todos los niveles de gobierno, lo que hizo efectiva la propuesta de descentralización. En la esfera federal, se elaboró el

Plan Nacional de Vivienda [*Habitacao*] – PLAN-HAB<sup>9</sup>-, que inició una nueva fase para la planificación habitacional en Brasil, y que tuvo en el FNHIS<sup>10</sup> una de sus principales apuestas.

Después de la conclusión del Plan-Hab, junto con él, todo el sistema de vivienda recién planificado fue abandonado a causa de la postura del gobierno frente a una nueva coyuntura económica marcada por la crisis mundial de 2008. Esta nueva postura incluye la política habitacional, pero no aquella propuesta por el Plan-Hab, con sus concejos y fondos locales. Se lanzó una nueva propuesta, porque era necesario idear una política habitacional de rescate del mercado inmobiliario, que se encontraba en crisis, y así el Gobierno federal apostó al programa “Mi Casa, Mi Vida” (Hirao et. al., 2012: 102-103).

*¿Pero, cuál es el papel de los municipios en el proceso de calificación del espacio urbano a través del Programa MCMV<sup>11</sup>?*

Para el colectivo Usina<sup>12</sup>, los municipios no tienen un papel activo en el proceso, salvo la exigencia de que se cumpla la legislación local. No se fortalecen las estructuras municipales de gestión, proyectos y control del uso del suelo, mucho menos la calificación del espacio urbano. Los municipios han sido presionados para modificar la legislación de uso del suelo, los coeficientes de aprovechamiento y hasta el perímetro urbano para viabilizar económicamente los proyectos. Las empresas habitacionales y secretarías de viviendas se han convertido en ventanillas de “aprobaciones” y donaciones de terrenos a la iniciativa privada. En el afán de poder viabilizar el mayor número de emprendimientos, el poder local quedó de rehén de una forma predatoria y fragmentada de expansión de la ciudad. El “núcleo de la tierra” permanecerá intocado y su acceso estará dado por la compra de terrenos a

---

<sup>9</sup> PLAN-HAB: política de implementación del Plan Habitacional que incorpora las instancias participativas considerando al conjunto de agentes de la sociedad civil, del gobierno, a las entidades y órganos integrantes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

<sup>10</sup> FNHIS: Fondo Nacional de Vivienda [*Habitacao*] de Interés Social.

<sup>11</sup> PMCMV: Programa Mi Casa Mi Vida –programa del gobierno federal que ya está en su segunda fase, con la meta de construir 3 millones de viviendas con fondos públicos en el orden de 100 billones de reales-.

<sup>12</sup> La Usina es una asesoría técnica interdisciplinaria que apoya los movimientos de lucha por la vivienda y de los sin-tierra, en la producción de su espacio construido (viviendas, centros comunitarios, escuelas, plazas, etc.). Fue fundada en 1990 y actualmente está compuesta por doce arquitectos, un abogado, un artista plástico, un filósofo documentalista, un científico social y una asistente social. Participaron directamente de la redacción de este texto: Flávio Higushi Hirao, Isadora Guerreiro, Pedro Fiori Arantes y Sandro Barbosa de Oliveira.

precios de mercado – cada vez más elevados –. El modelo de aprovisionamiento mercantil y desregulación de la vivienda siempre buscará la maximización de las ganancias por medio de operaciones especulativas (Hirao et al., 2012:109).

Este perfil de inversiones ya indicaba cuál era el modelo claramente dominante, y el Gobierno apostó a la iniciativa privada como agente motor del proceso. El justificativo fue la dificultad del poder público (sobre todo municipal) para la aplicación de recursos, induciendo al Gobierno federal a optar por una producción directamente de mercado. De este modo, en lugar de actuar para revertir el cuadro de obstáculos a la gestión pública, fortaleciéndola, asumió la premisa de que la eficiencia, en realidad, está del lado de las empresas privadas (Hirao et al., 2012:107).

Con la adopción de estos modelos, la participación de la población se volvió cada vez más distante. Los proyectos no son formulados a partir del poder público o de la demanda organizada de una comunidad, no forman parte de la estrategia municipal de desarrollo urbano, pudiendo inclusive contradecirla. Son estrictamente concebidos como mercancías, rentables para quienes los proponen.

### **2.3 Producción espontánea del territorio**

Las transformaciones espontáneas de un territorio, muchas veces han llevado a la degradación ambiental y social de las comunidades, porque derivan de complejos problemas sociales, económicos y políticos, vinculados a la estructura productiva, a las acciones del poder público y a factores culturales.

Las formas de ocupación de los espacios tienen lugar de modo diferenciado. En los barrios de clase alta de las ciudades, donde la especulación inmobiliaria es mayor, la ocupación se da por medio de la compra y venta de terrenos costosos y muy por debajo de las condiciones de los trabajadores. Se trata de la ciudad formal y legal. Dicha condición ha generado innumerables subasentamientos urbanos en las periferias de las ciudades, donde pasa a ser común la ocupación ilegal del territorio. Esas áreas generalmente desprovistas de infraestructura, son densamente pobladas, presentan altos índices de violencia, en ellas los servicios básicos de saneamiento, de transporte colectivo, de escuelas públicas de calidad, de energía eléctrica son precarios o inexistentes, y los espacios de ocio son generalmente improvisados.

Consecuentemente, la lucha por la supervivencia ha llevado a las clases sociales menos favorecidas a buscar en los recursos naturales salidas improvisadas para atender las necesidades básicas, tales como vivienda, alimentación, necesidades fisiológicas, entre otras. Así, el espacio urbano se ha revelado como el lugar donde aflora la mayor diversidad de relaciones sociales y económicas, siendo la expresión de la principal base territorial para el desarrollo del capitalismo (Santos, 2007:13-21).

De esta forma, la concentración de la riqueza en la ciudad acompaña al aumento de la miseria, y la consecuencia de ese proceso es el surgimiento de una ciudad fragmentada en bloques formales, que tienen como base al capitalismo, y bloques informales, que tienen base en la producción espontánea (Carvalho, 2000:[s/n]).

Pero no sólo las relaciones de mercado configuran el espacio urbano. El territorio ha sido marcado también por las dinámicas sociales de sus habitantes con el espacio de experiencia. Si hay una vida impuesta por las relaciones capitalistas de producción y acumulación, existe un “contraorden”, en la vida diaria de los habitantes de la ciudad, que se impone sobre el territorio, dejando las marcas colectivas en el proceso histórico de relación con el lugar.

El “contraorden” tiene lugar, sobre todo, en las áreas segregadas de la ciudad; y estas, vistas como parte del todo, terminan por definir una vida distinta del área central. No bastando la presencia del Estado, poco significativa, estos espacios son también depreciados por el mercado. Esa situación lleva a las personas a crear estrategias de supervivencia que se destacan en las relaciones socioespaciales, por medio de la cultura, de las asociaciones y grupos, de las relaciones interpersonales o varios otros medios de acción que, muchas veces como respuesta a la falta de acción del Estado, construyen su propio orden, su propio camino de apropiación y (re-)producción del espacio urbano. En este sentido crean territorialidades, que expresan la vida cotidiana y a su vez se expresan en ella. Esta se instituye como el más significativo e inmediato medio de identificar las relaciones sociales sobre el espacio (Freitas & Ferreira, 2011: 2)

Así, la población segregada socioespacialmente define sus territorios, imponiendo su modo de vida, su cultura, sus historias, desarrollando su identidad única. Es la producción espontánea del territorio, que se mantiene al margen de la sociedad formalmente organizada, pero sufriendo las presiones del mundo capitalista.

#### **2.4 La especulación inmobiliaria**

*¿Qué es la especulación inmobiliaria?*

Es la forma en la cual los propietarios de la tierra reciben una renta transferida de otros sectores productivos de la economía, especialmente a través de inversiones públicas en la infraestructura y servicios urbanos en determinadas áreas de la ciudad.

La tierra puede valorizarse de varias formas. Las más comunes se relacionan con las inversiones públicas en las áreas de saneamiento básico, energía y mejora de los servicios urbanos como guarderías, escuelas, infraestructura urbana. La valorización puede venir a través de la apertura de caminos, pavimentación, movilidad, entre otras cosas. Dichas mejoras, cuando se realizan alrededor de un terreno, le agregan valor. Cuando las inversiones públicas llegan a una determinada área, su valor tiende a elevarse instantáneamente (Campos Filho, 2001:38).

Las ciudades han sufrido mucho con la especulación inmobiliaria, con la cual muchas personas se aprovechan de información privilegiada para comprar propiedades y obtener beneficios. Grandes inversores están a la expectativa de que ciertas tierras puedan ser designadas para usos urbanos futuros o para su reurbanización, lo que tiende a resultar en aumentos significativos en el precio de esas tierras, incluso antes de que cualquier inversión pública comience a ser realizada.

No es difícil ver cómo la expectativa de obtener beneficios extraordinarios a partir de intervenciones públicas puede llevar a la complicidad entre los propietarios de tierras y los responsables de la regulación urbana (Smolka, 2014:5).

Para Smolka, la especulación inmobiliaria puede ser devastadora, porque no importa si la desocupación de las áreas de interés privado se hace por la expropiación, el traslado, o si es a través de la alta valorización del costo de vida en la región, cuando las familias no pueden vivir más en el lugar y prefieren, en su gran mayoría, irse. Son “*retirantes*<sup>13</sup> urbanos” amenazados por la especulación inmobiliaria y presionados por el poder del capital, al cual no tienen acceso.

Otra forma de actuación de la especulación inmobiliaria, que regula directamente la modelación del territorio, tiene que ver con los fraccionamientos del suelo. Muchos loteos son realizados y puestos a la venta, con poca o ninguna infraestructura, lo que significa que los compradores buscan organizarse de varias formas, luchando con el poder público para obtener el equipamiento y los servicios

---

<sup>13</sup> *Retirante*: migrante que abandona el nordeste brasileño durante la época de sequía.

colectivos – asfalto, transporte colectivo, luz, agua, escuelas, guarderías, salas de primeros auxilios, etc.--. Benefician, sin duda, a aquellos que están produciendo su espacio, pero benefician principalmente a aquellos que dejaron las tierras vacías aguardando "valorización".

La práctica de la especulación inmobiliaria es extremadamente perjudicial para las ciudades. Como consecuencia tenemos un tejido urbano ralo en algunos sitios y altamente densificado en otros, lo que genera costos financieros y sociales. La infraestructura está sobrecargada en algunas áreas y subutilizada en otras. La ocupación de zonas más distantes dificulta el desplazamiento, muchas veces por falta de más conexiones con otros puntos de la ciudad, lo que causa una concentración excesiva de tráfico en unas pocas vías.

El filósofo y profesor Vladimir Safatle<sup>14</sup> (2012) publicó un reportaje en la *Folha de São Paulo*, donde critica la actuación de los gobernantes frente a la especulación inmobiliaria:

Era de esperar que los gobiernos transformaran el combate contra la especulación inmobiliaria en lucha mayor. Sin embargo, en lugar de buscar defender a sus ciudadanos, lo que vemos es una asociación incestuosa entre intendencias e interés del mercado. Lo que no es sorprendente, pues el sector de la construcción civil está entre los más grandes donadores de campañas electorales municipales (Safatle, 2012, [s/n]).

En ese contexto se creó el Estatuto de la Ciudad, un poderoso instrumento que ha buscado posibilitar la redemocratización de los espacios urbanos, y al mismo tiempo hacer frente a la especulación inmobiliaria. El Estatuto de la Ciudad confiere la posibilidad de aplicación de diversas normas de urbanización obligatoria, con el objetivo de acabar con las áreas ociosas en la ciudad, trayendo como última medida la expropiación.

La principal finalidad de la aplicación de los diversos instrumentos presentados en el Estatuto de la Ciudad, se encuentra en la recuperación de la plusvalía<sup>15</sup>, que está directamente vinculada a la política urbanística. Se refiere a la

---

<sup>14</sup> Vladimir Pinheiro Safatle: filósofo, con formación en Comunicación Social, profesor y columnista de la *Folha de São Paulo*.

<sup>15</sup> Plusvalía: es una expresión del ámbito de la economía, acuñada por Karl Marx, que significa parte del valor de la fuerza de trabajo consumida por un determinado trabajador en la producción, y que no es remunerada por el patrón. También puede ser clasificada como el exceso de ingresos en relación a los egresos. La fuerza de trabajo de un trabajador (considerada también como una mercancía por Marx) posee el mismo valor que el tiempo que el trabajador necesita para producir lo suficiente para recibir su sueldo y garantizar la subsistencia de su familia. A pesar de esto, muchas veces el valor de

recuperación de las inversiones hechas por el poder público, por medio de un cobro proporcional a la valorización generada, evitando así que las acciones de las intendencias redunden solamente en beneficios privados, debiendo los mismos ser redistribuidos en la colectividad, transfiriendo a esta la valorización inmobiliaria generada por la inversión pública.

La idea de *plusvalía* ha buscado sustentar nuevas fuentes alternativas de ingresos a redundar en el implemento del desarrollo urbano del municipio. Es sabido que la ciudad informal crece hoy a mayor velocidad que la ciudad legal, generando los más diversos problemas, lo que hace necesaria una intervención urgente, bajo pena de que experimentemos el caos urbano a la brevedad. Sabemos que los Municipios tienen poca información acerca de la producción de esa ilegalidad y de su crecimiento, lo que aumenta aún más la dificultad de una planificación urbana adecuada y la debida gestión de las ciudades, agravando la desigualdad y el proceso de exclusión social. Además, los Municipios brasileños carecen de ingresos propios suficientes, porque dependen de transferencias de la esfera federal y estadual. En este contexto el Estatuto de la Ciudad aportó referencias de fuentes alternativas de ingreso para los municipios, posibilitando el cobro de la *plusvalía* por medio de los instrumentos aptos, no debiendo efectuarse con vistas a la mera compensación, pero sí con el fin de la redistribución, con el objetivo de realizar la justicia social. (Pereira, 2008: 193-220)

En Brasil, así como en muchos países latinoamericanos, esta redemocratización elevó el nivel de participación popular, aumentó la politización de las desigualdades sociales (la llamada deuda social acumulada a partir de los regímenes autoritarios y dictatoriales), y desafió a los gobiernos a enfrentar las raíces de esas desigualdades. Las demandas sociales a su vez ejercieron presión para que las autoridades incrementaran los gastos públicos con políticas sociales (Smolka, 2014:10-11).

En el ámbito de las políticas de propiedad del terreno, la recuperación de *plusvalías* viene siendo asociada a muchas reformas constitucionales y legislativas. Se redefinieron los derechos de propiedad, las obligaciones y el poder de las administraciones públicas para redistribuir los beneficios y los costos de la

---

ese tiempo es menor que la cantidad de fuerza de trabajo total. La diferencia entre esos dos valores se conoce como plusvalía [*online*], dirección URL: <http://www.significados.com.br/más-valia/> (página consultada el 30 de setiembre de 2014).

urbanización. Se trató del derecho a la ciudad, de la función social de la propiedad y del derecho a la vivienda.

Estas son ideas opuestas al modelo tradicional generalizado de intervención estatal en Latinoamérica, tipificado por la frase: “*socialización de costos y privatización de beneficios*”.

La recuperación de *plusvalías* de la propiedad de la tierra surge como un sustituto pragmático para el desempeño insatisfactorio de la recaudación de impuestos inmobiliarios y de otros instrumentos. Esta opción es particularmente atractiva cuando, aún bajo una vigorosa oposición política, una administración municipal constata que no puede aumentar su recaudación fiscal y, al mismo tiempo, ejecutar planes de inversiones en programas sociales (Smolka, 2014:12).

Para la distribución de la contribución entre los beneficiarios es necesario el establecimiento de criterios, porque la contribución no debe ser igual para todas las propiedades, que, aunque similares, cuentan con distintos grados de acceso a los beneficios de las obras públicas, debido sus ubicaciones físicas diferenciadas. Se prevén ajustes adicionales con respecto al tamaño del inmueble, el frente, si es lote de esquina, cuando se lo compara con lotes internos o que tengan otros atributos especiales.

Otra forma de recuperación de *plusvalías* inmobiliarias, muy usada en toda Latinoamérica es la “exacción”. Se trata de la obligatoriedad de los propietarios de tierras, con motivo de la urbanización de las propiedades, de hacer aportes de dinero o en especie, para obtener aprobaciones o permisos para urbanizar o construir en sus tierras. Estos aportes o contrapartidas pueden ser estipulados por medio de acuerdos de fraccionamiento o de edificación basados en normas específicas o pueden ser negociados caso por caso. Los aportes en especie (bienes) requieren que los promotores reserven parte de las tierras para instalaciones públicas como caminos, escuelas, parques o áreas de conservación ambiental. Los porcentajes varían del 15 al 35% del área para usos públicos. Esta metodología ha sido muy utilizada en el momento de la aprobación de proyectos de la iniciativa privada en el municipio de Porto Alegre, garantizando al poder público parcelas de áreas en los emprendimientos. (Smolka, 2014:32)

Así, vimos que la especulación inmobiliaria es una práctica común en todo el territorio brasileño, que ha protegido al capital y marginalizado parte de la población más fragilizada por sus condiciones económicas y sociales. Cabe a los municipios

cumplir y hacer cumplir las leyes cuando se aprueban sus planes directores para combatir esta práctica tan nociva para la sociedad.

## 2.5 ¿De quién es la ciudad?

¿Es de quién gobierna? ¿De quién construye? ¿De quién habita? ¿O de quién participa?

Los gobiernos representativos, como fueron concebidos en los siglos XVII y XVIII y concretados con las revoluciones democráticas modernas, y después con la emergencia de partidos de masa y Estados de Bienestar, no son el fin de la historia. Estos fueron atractivos para las personas sujetas a regímenes dictatoriales o autoritarios y ya no hay, prácticamente, ninguna corriente ideológica que cuestione la necesidad de elecciones libres, de libertad de prensa y de opinión. Al mismo tiempo, el agotamiento de la democracia partidaria es claro, y la insatisfacción de los ciudadanos viene creciendo en la mayoría de las antiguas democracias. La idea de que los representantes electos son los únicos capaces de definir el bien común, y que deben monopolizar la mayor parte del poder de decisión, es cada vez más anacrónica, en un momento en que los niveles de educación suben incesantemente, que la Internet y las redes sociales permiten cambios horizontales que terminan modificando la vida cotidiana de billones de personas (Fedozzi et al..., 2013:5-6).

Es un momento único, en el que el retroceso ya no tiene lugar. Las personas reconocen la necesidad de participación en la vida política, económica y social, en los destinos de las ciudades. Aunque en el momento actual sufran presiones, poco a poco conquistarán mayor participación en los procesos decisivos en cuanto al rumbo de las ciudades donde viven. Las sociedades no aceptan más los atropellos de las clases políticas, pero

lejos de nosotros suponer a nuestro capitalismo transformable de la miseria en su opuesto a través de *reformas capitalistas sucesivas*. Esta *operación teórica metafísica*<sup>16</sup> ya fue intentada, prácticamente, en Brasil, tanto en la Revolución de 1930 como por el desarrollo en la posguerra, hasta el golpe de Estado cívico-militar de 1964.

Para los autores, otras operaciones de este tipo fueron mundialmente concebidas por varias corrientes de la filosofía, política y economía política del siglo XX, pero “todas igualmente [resultaron] *fracasadas* como consecuencia del mismo motivo: *la*

---

<sup>16</sup> Cursivas de los autores.

*imposibilidad histórica de contener y educar al capital dentro de límites socialmente justos, temporalmente urgentes y humanamente necesarios* (Lima Filho & Macedo, 2011: 275).

En la imposibilidad de educar el capital, terminamos todos globalizados. Nuestras grandes ciudades buscaron inspiración en las más modernas ciudades del mundo, inclusive el municipio de Porto Alegre. Pero, ¿esos espejos fueron los adecuados para la población brasileña?

Las dinámicas territoriales están estrechamente relacionadas a los proyectos de ciudades. La estructuración del espacio de la ciudad fue conducida a lo largo del tiempo por el poder público privilegiando el capital inmobiliario e imponiendo órdenes, formas y patrones idealizados por técnicos y especialistas. La población habita un espacio que fue estructurado sin su participación, un espacio que ella no ayudó a construir, que consecuentemente no incorporó sus hábitos, sus costumbres y sus prácticas, ni contempló sus necesidades, sus referencias y valores. Es un espacio que le es indiferente, que le fue impuesto y que no la sensibiliza, dimensionado por propósitos meramente técnicos y de eficiencia, supuestamente neutrales (Nygaard, 2006: 266-284).

La óptica tecnicista ha prevalecido soberanamente en las razones y explicaciones de los planes y proyectos que han configurado, a lo largo del tiempo, el espacio de la ciudad. Haciendo concesiones tan solo a orientaciones políticas y demandas del capital inmobiliario, esta óptica con sus teorías muchas veces extranjeras, sus preconceptos y su soberbia, ha conducido el proceso de configuración del espacio de la ciudad, por lo menos en Porto Alegre, durante los últimos 50 años (Nygaard, 2006: 272).

Así, en el Municipio de Porto Alegre, los técnicos, políticos y empresarios trabajaron durante el siglo XX, buscando transformar la “ciudad que tenían” en la “ciudad que querían”. Este movimiento incorporó ideas listas, muchas veces importadas, transformándolas en reglas y normas rígidas de ordenamiento, conducción y disciplina del uso y ocupación del espacio de la ciudad. Los movimientos de la población tuvieron poca oportunidad de participación y la ciudad terminó transformándose en la ciudad que la población “no quería”, o por lo menos en la cual no “se reconocía”: una ciudad insegura y agresiva, con abandono y falta de respeto a los espacios públicos, ambientes históricos y naturales y donde la

transformación del espacio ha sido dominada y conducida por una visión política tecnicista y empresarial. Para el autor, la ausencia y el alejamiento de la población de ese proceso impidieron que el espacio de la ciudad incorporara necesidades, ideas, imágenes, símbolos y prácticas de esa población. (Nygaard, 2006: 266-284)

Esa configuración del espacio de la ciudad, relegada a un segundo plano por los urbanistas, puede tener un papel fundamental para inhibir o incentivar la criminalidad. En los barrios sociales, casas amontonadas en hileras tediosas, uniformes, indiferenciadas, en terrenos minúsculos que terminan por aproximar demasiado a las personas, quitando totalmente la individualidad y propiciando divergencias entre vecindarios. Las calles estrechas que no permiten la accesibilidad y movilidad de los servicios públicos de seguridad y salud, confinadas en callejones se transforman fácilmente en lugares de peligro para quienes las habitan. Pero la óptica tecnicista ha influenciado también a las áreas más adineradas de las ciudades. En los barrios de clase alta los grandes muros de los *countries* generan la inseguridad de quien transita, y en el interior de los feudos, cada vez más las personas tratan de protegerse a través de vigilancia, cámaras, cercas eléctricas y animales feroces. Las áreas públicas han sido enrejadas por haberse convertido en lugares de convivencia de gente de la calle y drogadictos. Desde que las cosas fueron abandonadas a su suerte, de modo descontrolado, sentimos que crece el peligro de que el espacio público se reduzca al espacio inutilizable que quedó entre cinturones de espacio privado. La estrategia opuesta reside en la planificación arquitectónica y urbana: difusión de espacios públicos abiertos, atractivos, acogedores, que todo tipo de ciudadano tendría ganas de frecuentar asiduamente y compartir voluntariamente y de buen grado. La arquitectura del miedo se propaga por los espacios de la ciudad (Bauman, 2009:63). “Existe, en muchas áreas urbanas, un poco del mundo entero, casas construidas para proteger a sus habitantes, y no para integrarlos en las comunidades a las cuales pertenecen” (Bauman, 2009: 25).

El arquitecto Luiz Paulo Conde<sup>17</sup> hace referencia al pensamiento de Jane Jacobs<sup>18</sup>, que ya decía que las calles sin vida son inseguras. La seguridad de los espacios urbanos es favorecida por los “ojos de la calle”, o sea, por la cantidad de

---

<sup>17</sup> Luiz Paulo Conde: arquitecto y secretario de Estado de Cultura de Rio de Janeiro.

<sup>18</sup> Jane Jacobs: escritora y activista política de Canadá, nacida en Estados Unidos. Su obra más conocida es *The death and life of great cities* publicada en 1961. [online], dirección URL: [http://www.uff.br/arqviol/textos\\_repercusoos/0607\\_AU\\_Arquitetura%20e%20urbanismo%20puedem%20contribuir%20para%20diminuir%20a%20violencia.html](http://www.uff.br/arqviol/textos_repercusoos/0607_AU_Arquitetura%20e%20urbanismo%20puedem%20contribuir%20para%20diminuir%20a%20violencia.html) (página consultada el 30 de setiembre de 2014)

personas – comerciantes y residentes – que frecuentan día y noche un lugar. Así, la zonificación monofuncional, típica del urbanismo modernista, ofrece menos seguridad que la tradicional, que privilegia la diversidad de uso. Las auténticas o supuestas amenazas a la integridad personal y a la prosperidad privada se convierten en cuestiones de gran alcance toda vez que se consideran las ventajas y desventajas de vivir en un determinado lugar (Bauman, 2009:41).

Para una mejor comprensión de la dinámica en la construcción de los espacios urbanos, es necesario evaluar el contexto socioespacial a partir de la organización de la producción de la ciudad, y de las relaciones sociales que se establecen en el proceso productivo. Dentro de la lógica capitalista, lo que realmente interesa es viabilizar económicamente los nuevos emprendimientos. Para ello, las actividades productivas capitalistas actúan como determinantes en la conformación de los espacios, imponiendo a los habitantes, sobre todo en las periferias, sus objetivos, su ritmo y sus intereses (Moreira y Trevizan, 2005:4).

Es en el espacio urbano que se reproduce la contradicción. Es, sobre todo, la división social del trabajo que diferencia el campo de la ciudad y que arroja a quien fue expropiado de sus medios de vida a la convivencia con los que se apropian del espacio. Es, por lo tanto, red viva de relaciones sociales y, en el caso de la ciudad orgullosamente capitalista, es también expresión inmediata de una forma de explotación social y económica (Carlos, 1995:28).

El futuro de la ciudad nos concierne a todos nosotros, razón por la cual las informaciones serias y detalladas son tan importantes y el camino a recorrer deberá ser el camino de la sensatez. El ejercicio de la sensatez, con la cual solamente tenemos ventaja, se hace en el “cuerpo” de la curiosidad. Cuanto más se pone en práctica y de forma metódica nuestra capacidad de indagar, de comparar, de dudar, de cotejar, tanto más eficazmente curiosos podemos volvernos y más crítico se puede hacer nuestro sentido común (Freire, 2000: 69).

El camino que se apunta es el de la participación. Según Rolnik, la ciudad, desde su origen, tiene significado doble: es una manera de organizar el territorio y una relación política. Así, cada habitante participa de alguna forma de la vida pública, aunque en muchos casos, esta participación sea la sumisión a reglas y reglamentos (Rolnik, 1998:23).

De acuerdo con el sociólogo Herbert de Souza<sup>19</sup>, la participación es uno de los cinco principios de la democracia. Sin ella no es posible transformar en realidad ninguno de los otros principios: igualdad, libertad, diversidad y solidaridad. La participación tiene que ser ejercida en todos los niveles, sin exclusión previa de ningún grupo social, sin limitaciones que restrinjan el derecho y el deber de cada persona de tomar parte y responsabilizarse por lo que sucede en el planeta. Todos nosotros somos responsables por lo que ocurre, tanto en las cuestiones locales como nacionales e internacionales. La única forma de transformar este derecho en realidad es a través de la participación, sea en la calle, en el barrio, ciudad o país. Para transformar nuestra realidad, no podemos ser eternos extranjeros en nuestra comunidad. “Le suceda lo que le suceda a una ciudad en el curso de su historia, y por más radicales que sean los cambios en su estructura y su aspecto en el transcurso de los años o de los siglos, hay un trazo que permanece constante: la ciudad es un espacio en que los extranjeros<sup>20</sup> existen y se mueven en estrecho contacto.” (Bauman, 2009:36).

Como los habitantes son obligados a llevar la vida propia en covecindad, sea cual sea el rumbo que la historia urbana tome, el arte de vivir pacífica y alegremente con las diferencias y de extraer beneficios de esa variedad de estímulos y oportunidades, se está transformando en la más importante de las aptitudes que un habitante de la ciudad necesita aprender a ejercitar (Bauman, 2009: 48).

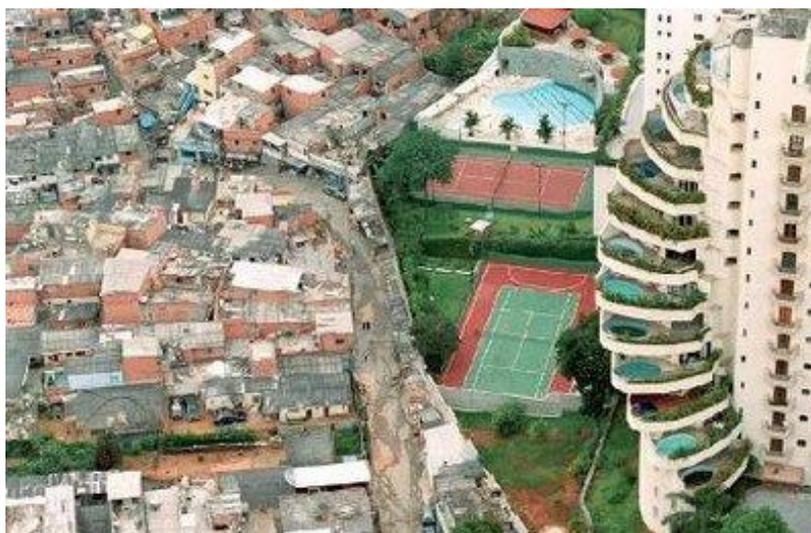
## **2.6 Formalidad e informalidad territorial**

En la actualidad, en las grandes ciudades es fácil identificar territorios diferenciados: los barrios ricos dotados de servicios e infraestructura, muchas veces confrontando con los barrios pobres. Es ese movimiento de separación de clases sociales y funciones en el espacio urbano que los estudiosos de la ciudad llaman segregación espacial (Rolnik, 2012:44-45).

---

<sup>19</sup> Herbert de Souza: renombrado sociólogo brasileño. Sus luchas fueron siempre en pro de una sociedad más justa. Después del golpe militar de 1964 ejerció una gran lucha contra la dictadura, actuando en organizaciones para combatir al régimen político implantado, motivo por el cual fue exilado.

<sup>20</sup> Extranjeros: para Bauman, los extranjeros son habitantes de un mismo sitio que se mantienen distantes de las relaciones sociales con la comunidad donde habitan.



*Figura 3: Contraste en el Barrio de Morumbi en San Pablo<sup>21</sup> – La segregación.*

Foto de Tuca Vieira/ Folha Imagem. Fuente: Internet, 2015

Para la autora, el proyecto normalizador de la infraestructura colectiva es solo una de las instancias donde el Estado actúa como productor y conservador de normas, es decir, modelos homogéneos de ciudad y ciudadano son impuestos al conjunto de la sociedad como regla.

Las casas y barrios de nuestras ciudades pueden ser construidos si obedecen a cierto patrón adaptado a la ocupación capitalista de la tierra y a la micropolítica familiar burguesa. Así, para la planificación urbana, las villas de emergencia y áreas de ocupación ilegal son viviendas subnormales, que para la policía son marginales y los habitantes formales, próximos al mal vecindario, creen que devalúan el barrio.

Pero el capitalismo necesita de esas masas de poblaciones mal remuneradas. Mientras los sueldos de los empleados y los ingresos del trabajo manual sean bajos y la ganancia del capital alto, es imposible regularizar las viviendas y la vida de estas personas. Sin embargo, el capital absorbe a esta población empleándola para hacer los servicios menos remunerados de la ciudad, porque esta participación permite, no solo que los servicios prestados por estos trabajadores sean baratos, sino también que los sueldos como un todo se mantengan deprimidos. Explotadas al vender su fuerza de trabajo, las personas se las arreglan como pueden para vivir en la ciudad,

---

<sup>21</sup> Figura 3: la favela de Paraisópolis, lindera de un complejo de lujo en el barrio de clase alta de Morumbi – San Pablo (SP). [online], dirección URI: <http://vejasp.abril.com.br/materia/morumbi-criminalidade/> (página consultada el 23 de febrero de 2015).

autoconstruyendo o dividiendo sus casas entre muchos, ocupando o invadiendo. Se van organizando así, territorios populares, inmediatamente marcados por la clandestinidad de su condición.

Desde el punto de vista del capital, la favela es la contradicción del sistema que la reproduce y rechaza, es territorio enemigo que debe ser eliminado. Para los habitantes de las favelas el clamor por la intervención del Estado se formula con la exigencia del reconocimiento a estos grupos por su condición de ciudadanos y, por lo tanto, merecedores de la infraestructura, equipamiento público y vivienda digna (Rolnik, 2012:75-76).

El mundo se mueve por el capital, tanto en la esfera política como en la económica. El equilibrio global es perturbado cuando nuevos desafíos pasan a formar parte de la agenda. Entonces, ¿cómo enfrentar la crisis del capitalismo neoliberal, que ha afectado también a los países del primer mundo? ¿Será posible influir a tiempo en una forma de desarrollo, cuyas consecuencias ecológicas en escala mundial están apuntando cada vez más a las catástrofes? ¿Será posible retroceder al contexto del Estado-nación, en el que las decisiones eran locales, a la inversa de las decisiones globalizadas? Las respuestas no las sabemos, están aún en formación. Solamente se sabe que el siglo XXI no será como el siglo anterior (Fedozzi et al., 2013:5).

# CAPÍTULO 3

La participación popular y la regulación del territorio

## **La participación popular y la regulación del territorio**

Instrumentos de participación ciudadana; perfil del ciudadano participante del OP; efectividad del programa OP; poder decisorio del Estado en el OP; nivel de participación popular en el OP; alcance de los instrumentos participativos.

## **CAPÍTULO 3 – LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA REGULACIÓN DEL TERRITORIO**

La nueva Constitución de 1988 fue el marco inicial de una nueva política basada en la participación de la población. Una de las principales miradas fue la ruptura con las viejas políticas de vivienda, buscando redefinir la vivienda como un derecho del ciudadano.

Pero fue el Estatuto de la Ciudad, aprobado en 2001, el que vino a reglamentar los artículos 182 y 183 de la Constitución Federal, ocupándose directamente de las cuestiones referentes a la gestión urbana del territorio. Y fue a partir de esa ruptura que se establecieron condiciones para una nueva *Política Nacional de Vivienda*, que en 2003 creó el Ministerio de Ciudades y en 2004 creó el *Concejo de Ciudades*. Fue el cambio de paradigma que la sociedad brasileña más vulnerable ansiaba, porque vio en esas reglamentaciones la posibilidad real de participación en los rumbos de las ciudades.

En esa perspectiva, la Política Nacional de Vivienda tiene como componentes principales: integración urbana de asentamientos precarios, la urbanización, regularización de terrenos e inserción de asentamientos precarios, la provisión de la vivienda y la integración de la política de vivienda a la política de desarrollo urbano, que definen las líneas maestras de su actuación (Brasil 2004:29).

La nueva política de 2004 cambió paradigmas, integrando las demás políticas dedicadas al desarrollo urbano, como el saneamiento ambiental, la movilidad, el transporte y demás servicios sociales públicos. Fue posible percibir que hubo un esfuerzo por integrar a los ciudadanos a la discusión de las ciudades, pero lo que se ha observado es que esta participación aún es tímida frente a la transformación esperada.

### **3.1. La descentralización del poder en el ámbito de la modelación del territorio**

Para que se pueda entender el proceso de descentralización de las políticas urbanas en Brasil es importante conocer algunas características de la planificación urbana brasileña.

Las experiencias de planificación urbana en Brasil pasaron por varios períodos con visiones y prácticas diversificadas; además, siempre existió la crítica de que la discontinuidad administrativa, y el carácter errático de las políticas urbanas, llevaron a la ineficacia y al desordenamiento de las ciudades. La figura 4 sintetiza las principales tendencias dentro de los períodos históricos brasileños (Villaça, 1999: 171-240).

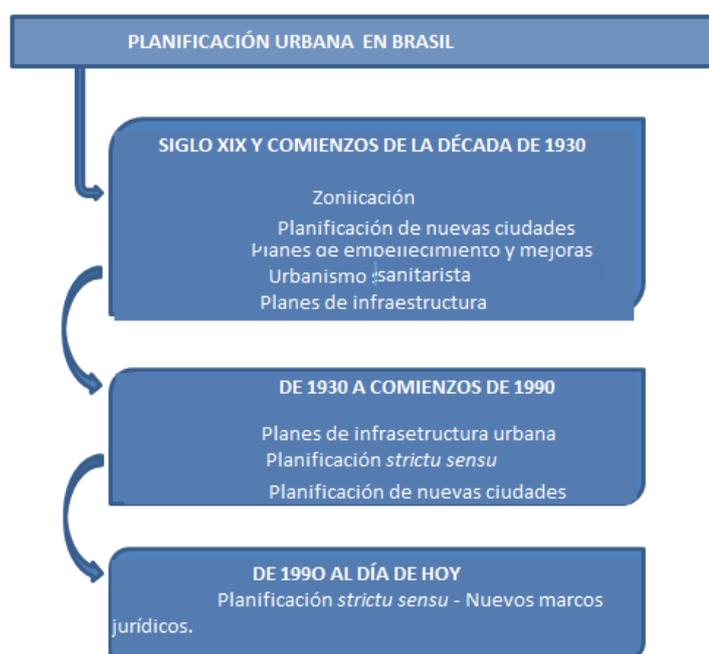


Figura 4: Esquema histórico de la planificación urbana en Brasil.

Fuente: autoría propia, basado en Villaça (1999: 171-240)

En el período entre el siglo XIX y comienzos del siglo XX (década de 1930), actuaban las corrientes de la zonificación y planificación de nuevas ciudades, planes de embellecimiento e infraestructura. Se trataba del urbanismo "sanitarista".

Durante el período de 1930 hasta comienzos de 1990 estaban activas las corrientes de los planes de infraestructura urbana, la planificación *strictu sensu*<sup>22</sup> y la

<sup>22</sup> Planificación *strictu sensu* es lo contrario de la planificación por zonificación y del control de los loteos. Según Villaça existió casi exclusivamente en la teoría, en el discurso, sin empirismo. En *Dilemas do Plano Diretor* ([s/d]: 237), [online], dirección URL: <http://www.ongciudad.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf> (página consultada el 21 de mayo de 2015)

planificación de nuevas ciudades, destacándose el Plan de Brasilia en 1957. En 1964 fue creada la SERFHAU<sup>23</sup>, y la liberación de recursos para elaborar planes quedó condicionada a la instalación de órganos técnicos de planificación en las municipalidades, posibilitando, también, la contratación de empresas de consultoría. Durante este período, los planes fueron realizados por técnicos, sin participación de la sociedad, lo que ocasionó que no pudieran alcanzar los objetivos deseados. Se convirtieron en apenas instrumentos de control político, con baja operatividad y eficacia, incapaces de promover el ordenamiento del espacio urbano.

A partir de 1980, el declive del régimen militar y el aumento de los movimientos populares en la lucha por mejores condiciones de vida, derivó, en 1988, en la inclusión de los arts. 182 y 183 en la nueva Constitución Federal. Los dos artículos constituyeron por primera vez, un capítulo de política urbana, dando inicio a un nuevo marco jurídico urbanístico en Brasil (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

El artículo 182, parágrafo 1º, se refirió a la política de desarrollo urbano, ejecutada por el poder municipal, con el objetivo de ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y garantizar el bienestar de sus habitantes; “el plan director, aprobado por la Cámara Municipal, obligatorio para las ciudades con más de veinte mil habitantes, es el instrumento básico de la política urbana” (Brasil 1988: [s/nº]).

En este sentido, el Plan Director necesitaba ser aprobado por la Cámara de Concejales como ley complementaria y, por lo tanto, de forma diferenciada de las leyes ordinarias, y sancionado por el intendente de cada municipio. Este resultado debería ser formalizado como Ley Municipal, viniendo a constituir “la idea de pacto firmado entre los distintos segmentos sociales y los poderes Ejecutivo y Legislativo” Dicho pacto, firmado por medio de una gestión democrática y participativa, tenía por principio el cumplimiento de la función social de la ciudad y de la propiedad, garantizando así que el interés colectivo prevaleciera sobre los intereses de un individuo o de un grupo.

La atribución a la esfera municipal caracterizó la descentralización del poder federal en el ámbito de la modelación del territorio, porque quedó a cargo de los municipios la promoción de sus planes de forma participativa. En la década de 1960 los planes directores se desarrollaron para las grandes y medianas ciudades, gran

---

<sup>23</sup> SERFHAU: Servicio Federal de Vivienda [Habitação] y Urbanismo.

parte de ellos financiados por el Servicio Federal de Vivienda [*Habitação*] y Urbanismo (SERFHAU). Eran políticas establecidas por el Gobierno Federal, correspondiente a la época del régimen militar, con gran centralización de poder por la Unión.

La innovación fue el fortalecimiento de los municipios como entes federativos, como órganos con capacidad de decisión y con autonomía para proponer y aplicar instrumentos que más tarde serían reglamentados por el Estatuto de la Ciudad. Los municipios pasaron de estar sujetos a planes directores nacionales a ser protagonistas de sus procesos. De la misma forma, la idea de planes participativos trajo también la descentralización única y exclusiva del poder municipal, gracias a la movilización de la sociedad organizada y los movimientos sociales, que pasaron a exigir su participación junto a los técnicos y gestores públicos, con el objetivo de la inserción social en la ciudad.

Para hacer efectiva la participación ciudadana fueron creados numerosos espacios institucionales, como forma de presionar a las administraciones, destacándose los movimientos sociales, los concejos municipales, los foros de entidades y el Presupuesto Participativo. Todos representan espacios de diálogo, con miras a permitir la articulación de los diversos actores de la sociedad con los gestores públicos.

Pero es en el diálogo del ciudadano con las municipalidades donde la participación encuentra numerosos obstáculos y termina por no hacerse efectiva. Investigaciones con comunidades han sido realizadas por todo el país y las quejas se repiten, tanto en relación a la urbanización local, como a nivel de barrios enteros sin participación de las comunidades en las decisiones, así como numerosas familias sin techo, que son arrojadas de un lado a otro, expulsadas de todos los lugares donde buscan refugio. Las viviendas también reciben duras críticas por no asistir a las familias que se encuentran en mayor vulnerabilidad social. “(...) De nada sirve avanzar con la descentralización si los canales de participación de la ciudadanía no están desobstruidos de tal forma que puedan estimularla de manera regular y duradera” (Afonso<sup>24</sup> & Lobo<sup>25</sup>, 1996:32).

---

<sup>24</sup> Afonso, José Roberto Rodrigues: economista jefe de la Secretaría para Asuntos Fiscales del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social – BNDES-.

<sup>25</sup> Lobo, Thereza: directora del Centro de Estudios de Políticas Públicas – CEPP- y consultora del Banco Mundial – BIRD- y del Banco Interamericano de Desarrollo – BID-.

Hay una dificultad por parte de los gobernantes para administrar la ciudad informal, por desconocimiento de las dinámicas sociales que tienen lugar en esas comunidades. No se percibe que la informalidad va a terminar sofocando a las áreas planeadas de las ciudades, a no ser que haya una permeabilidad de usos y una mezcla en la urbanización que configure un nuevo cuadro, de menor exclusión social y económica.

### **3.2. Las herramientas de gestión de territorio**

#### **3.2.1. La Constitución Federal**

La Constitución es la más importante de las normas, y todas se basan en ella. En ella están contenidos todos los principios básicos de la Nación brasileña.

La Constitución Federal de 1988, en los artículos 182 y 183, propone en el ámbito de la política urbana y de la regularización de los asentamientos informales, la oportunidad para los municipios brasileños de implementar políticas y programas locales de modelación del territorio. La Enmienda n° 26 de 14/02/2000<sup>26</sup> complementa la Constitución Federal reconociendo el derecho a la vivienda como un derecho social.

La posibilidad de participación directa de la población también está prevista legalmente en la Constitución Federal, que considera que todo poder emana del pueblo, pudiendo ser ejercido de forma representativa o directa.

#### **3.2.2. El Estatuto de la Ciudad**

El “Estatuto de la Ciudad”<sup>27</sup> fue considerado un marco libertario de la población brasileña, que exigía urbanización y vivienda. Fue consecuencia de luchas históricas de los movimientos sociales y populares, de negociación entre diversos actores que actuaron en el escenario urbano, en el que se puso en discusión la

---

<sup>26</sup> Enmienda n° 26 de 14/02/2000 – [online], dirección URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm) (página consultada el 22 de mayo de 2015)

<sup>27</sup> Estatuto de la Ciudad : la Ley 10 257 de 10 de julio de 2001, viene a reglamentar los artículos 182 y 183 de la nueva Constitución Federal de Brasil, [online], dirección URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leves/leves\\_2001/110257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leves/leves_2001/110257.htm) (página consultada el 21 de mayo de 2015).

función social de la propiedad, el derecho a la vivienda, al saneamiento, a la infraestructura urbana, al acceso a los servicios públicos de calidad, a la salud, a la educación, al ocio, al trabajo y al medio ambiente socialmente equilibrado. La ley previó un proceso de gestión democrática de la ciudad, con participación de la sociedad civil organizada y de la población. La población obtuvo, también, la participación en la gestión presupuestaria del Municipio, así como la iniciativa de leyes en cuanto a planes y proyectos urbanos.

El Estatuto de la Ciudad permitió al administrador la planificación de la ciudad, de modo de implementar políticas urbanas, con la fuente de recursos provenientes de la aplicación de los instrumentos. Se lo entiende como una “caja de herramientas”, cuyos instrumentos pueden ser utilizados para ordenar e inducir el desarrollo urbano, promover la regularización dominial y la gestión democrática de las ciudades. De esta forma, se abrió un nuevo período en la planificación urbana en Brasil (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

#### *Los instrumentos y sus aplicaciones:*

El *IPTU progresivo* tiene como idea central gravar con un tributo de valor creciente, año a año, a los propietarios de terrenos improductivos o mal aprovechados que causen perjuicio a la población. Se aplica a los propietarios que no respondieron a la notificación para fraccionamiento, edificación o utilización compulsivos. El objetivo es estimular la utilización socialmente justa y adecuada de esos inmuebles o su venta. La aplicación del impuesto inmobiliario y territorial progresivo en el tiempo se llevará a cabo mediante elevación de la alícuota por el plazo de cinco años consecutivos, teniendo como límite máximo un 15% del valor de venta del inmueble (Oliveira et al., 2001: 27).

*Expropiación con pago en títulos de la deuda pública.* Este instrumento puede ser aplicado

transcurridos cinco años de cobro del IPTU progresivo en el tiempo, sin que el propietario haya cumplido la obligación de fraccionamiento, edificación o utilización. Así, el poder público municipal podrá proceder a la expropiación del inmueble, con pago en títulos de la deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurados el valor real de la indemnización y los intereses legales. (Oliveira et al., 2001:28).

La *usucapión especial de inmueble urbano* establece la adquisición de dominio para aquel que posea un área o edificación urbana de hasta 250 metros cuadrados, por un período de cinco años, ininterrumpidamente y sin oposición, utilizándola para vivienda suya o de su familia. Sin embargo, el solicitante no podrá ser propietario de otro inmueble urbano o rural. La usucapión podrá también ser colectiva, lo que es tan importante para la regularización dominial de favelas, loteos clandestinos y ocupaciones ilegales, de cara a la promoción de la justicia y a la reducción de las desigualdades sociales (Oliveira et al., 2001:29).

El *derecho de superficie* posibilita al propietario de terreno urbano la concesión a otro particular del derecho de utilizar el suelo, el subsuelo o el espacio aéreo de su terreno, a través de contrato, por tiempo determinado o indeterminado, y mediante escritura pública firmada en registro de la propiedad. “El derecho de superficie disocia el derecho de propiedad del suelo urbano del derecho de utilizarlo, con la finalidad de darle un fin compatible con las exigencias urbanísticas.” (Oliveira et al., 2001:30).

El *derecho de preferencia de compra* es un instrumento que confiere al poder público municipal preferencia de compra de inmueble urbano, respetando el valor de mercado inmobiliario, por sobre que el inmueble sea comercializado entre particulares. Para que el Municipio disponga de este derecho es necesario contar con una ley municipal, basada en el Plan Director, que delimite las áreas donde incidirá la preferencia. La ley que fija las áreas de incidencia de este derecho no podrá regir por más de cinco años, pudiendo ser renovada después de un año de su término. El uso de este instrumento por el poder municipal permite constituir, gradualmente, una reserva o *stock* de terrenos, sin la necesidad de adoptar medidas drásticas, como la expropiación, que conllevan, muchas veces, problemas sociales y jurídicos (Oliveira et al., 2001:31-32).

La *concesión onerosa del derecho de construir* consiste en la posibilidad del Municipio de establecer relación entre el área edificable y el área de terreno, a partir de la cual la autorización para construir por encima del límite establecido por el Plan Director pasaría a ser concedida de forma onerosa. El valor abonado al Municipio guarda una relación proporcional al costo del terreno.

Las condiciones que deben ser observadas en la concesión onerosa del derecho de construir y de alteración del uso deberán constar en ley municipal específica, donde serán establecidos: la fórmula de cálculo para el cobro, los casos posibles de exención del pago de la concesión, y la compensación del beneficiario (Oliveira et al., 2001:33-34).

Los recursos recaudados deberán ser invertidos en la construcción de viviendas de interés social, regularización y reservas de terrenos, implementación de equipamiento comunitario, creación y protección de áreas verdes o de interés histórico, cultural o paisajístico.

La legitimidad de este gravamen se fundamenta en dos nociones: en primer lugar, el entendimiento implícito de que para que un área soporte cantidades adicionales de construcción o un uso más intensivo del suelo, el sector público tiene que hacer inversiones en infraestructura y servicios urbanos y, en segundo lugar, el principio de que el Estado no puede favorecer a una propiedad en detrimento de otras al conceder derechos adicionales de construir o permitir nuevos usos del suelo (Smolka, 2014:37).

*Transferencia del derecho de construir.* Instrumento que confiere al propietario de un inmueble ejercer en otro lugar el derecho de construir previsto en las normas urbanísticas y aún no ejercido. El derecho de transferencia previsto en el Plan Director, o en la legislación urbanística derivada de este, solamente podrá ser aplicado cuando el inmueble sea considerado necesario para fines de: implementación de equipamiento urbano y comunitario; preservación, cuando el inmueble sea considerado de interés histórico, ambiental, paisajístico, social y cultural; y cuando sirva a programas de regularización dominial, urbanización de áreas ocupadas por población de bajos ingresos y viviendas de interés social (Oliveira et al., 2001:34-35).

Las *operaciones urbanas consorciadas* se refieren a un conjunto de intervenciones y medidas, coordinadas por el poder público municipal, con la finalidad de preservación y recuperación de áreas urbanas en forma conjunta con la participación de propietarios, habitantes, usuarios permanentes e inversores privados. El objetivo del instrumento es alcanzar transformaciones urbanísticas estructurales, mejoras sociales y la valorización ambiental en determinadas áreas.

Para viabilizar una operación urbana, existe la posibilidad de que se prevea la modificación de índices y de características del fraccionamiento, uso y ocupación del

suelo y del subsuelo; las modificaciones de las normas para edificación; la regularización de construcciones, reformas o ampliaciones ejecutadas en desacuerdo con la legislación vigente; y la emisión, por parte del municipio, de certificados de potencial adicional de construcción a ser enajenados en remate. Los condicionantes impuestos a la aplicación de este instrumento se refieren a la dinámica del mercado inmobiliario, a la existencia de interés por parte de los agentes involucrados en la participación y a la capacidad del poder público de establecer alianzas y mediar negociaciones, así como reafirmar su competencia para gestionar la aplicación de la operación urbana consorciada (Oliveira et al., 2001:35-36).

*La contribución de mejoras* es una de las especies tributarias, instituida de modo de recuperar para las arcas públicas, al menos parcialmente, los recursos aplicados en obras públicas que hayan generado valorización inmobiliaria. Su incidencia varía en función de cada inmueble beneficiado, en la medida del incremento de su valor de venta (Oliveira et al., 2001:38).

*El estudio de impacto de vecindad* es un instrumento aplicado a todos los emprendimientos de actividades públicas o privadas en área urbana, que dependerán de la elaboración del Estudio de Impacto de Vecindad (EIV) para la obtención de licencias o autorizaciones de construcción, ampliación o funcionamiento, por encargo del poder público municipal. El EIV será ejecutado contemplando los análisis de los efectos positivos y negativos del emprendimiento o actividad que causen consecuencias en la calidad de vida de la población residente en esa zona o en sus cercanías. El EIV deberá analizar, por lo menos, los siguientes impactos: aumento de la población en el vecindario, capacidad y existencia del equipamiento urbano y comunitario, el uso y la ocupación del suelo alrededor del emprendimiento, el tráfico que va a generarse y la demanda de transporte público, las condiciones de ventilación e iluminación, las consecuencias para el paisaje y para el tejido urbano y sus implicaciones en el patrimonio cultural y natural. Deberá considerar además la opinión de la población directamente afectada por el emprendimiento y la amplitud de estos impactos, que se pueden llegar a extender a áreas más allá de los límites de la propia ciudad (Oliveira et. al., 2001:36-37).

*Declaración pública de protección patrimonial:* es la restricción al derecho de propiedad cuyo objetivo es proteger el patrimonio cultural. El propietario se somete a una limitación administrativa en cuanto al uso del inmueble. La inscripción

en el *Livro do Tombo*<sup>28</sup> será fruto de procedimiento administrativo, buscando preservar la historia y las artes, o cualquier otro aspecto relacionado con la cultura de la sociedad (Oliveira et al., 2001:39-40).

La *concesión de derecho real de uso* tiene lugar por medio de contrato. A través de ella el propietario transfiere a otra persona la prerrogativa de usar su inmueble, con las garantías de un derecho real. El instrumento está destinado específicamente a urbanización, industrialización, edificación, cultivo de tierra u otra utilización de interés social (Oliveira et al., 2001:41).

Las *unidades de conservación* son espacios territoriales que presentan una significativa importancia o representatividad para el medioambiente natural y que deben ser objeto de protección, pudiendo ser parques, estaciones ecológicas, áreas de protección ambiental, etc... (Oliveira, et al. 2001:40).

*Servidumbre administrativa* es el gravamen instituido por el poder público sobre parte de inmueble de propiedad ajena para garantizar la concreción de servicios públicos o preservar bienes afectados a la utilidad pública. Corresponde indemnización siempre que el sacrificio al derecho de propiedad traiga perjuicio a su titular. Los carriles de retroceso de las autopistas y la instalación de acueductos son ejemplo de *servidumbre administrativa* (Oliveira et al., 2001:39).

Las *limitaciones administrativas* comprenden un conjunto de restricciones impuestas a la propiedad de modo de definir la extensión de las prerrogativas que posee el propietario. Difieren de las *servidumbres* porque atienden a intereses generales, como la salud pública, la densificación poblacional, el paisajismo, etc..., sin dar lugar al aprovechamiento directo del inmueble en favor del bien o servicio público. “Por ser genéricas y definidoras del propio derecho a la propiedad, que no es absoluto, pues ha de cumplir su función social, se entiende que las limitaciones no generan derecho a la indemnización.” (Oliveira et al., 2001:39).

---

<sup>28</sup> Registro donde se inscriben los bienes declarados de interés histórico o cultural.

*Regularización dominial:* es el procedimiento por el cual se busca tornar lícita, es decir, amparada por el derecho, la ocupación de la tierra en los casos en que el acceso haya tenido lugar de modo irregular. Se busca cubrir de mayor protección la posesión existente sobre determinado inmueble (Oliveira et al, 2001:41).

*Zonas Especiales de Interés Social – ZEIS-*, son zonificaciones comprometidas en posibilitar los intereses de los sectores populares. Al municipio le es dado instituir zonas con reglas especiales, cuando el uso admitido viene a promover la integración de personas más necesitadas a los espacios habitables (Oliveira et al., 2001:40).

Las ZEIS son instituidas en los Planes Directores de los municipios, y tienen como objetivo atender la directriz de la política urbana referente a la regularización dominial y urbanización de zonas ya ocupadas por la población de bajos ingresos, mediante el establecimiento de normas especiales de uso y ocupación del suelo y de edificación, consideradas la situación socioeconómica de la población y las normas ambientales (Cymbalista, 2001:54).

En el Plan Director del municipio de Porto Alegre las AEIS – Áreas Especiales de Interés Social-, son zonas del territorio destinadas, prioritariamente, a la recuperación urbanística, a la regularización de terrenos y a la construcción de viviendas [*Habitacões*] de interés social – HIS-, lo que incluye la recuperación de inmuebles degradados, la provisión de equipamiento social y cultural, espacios públicos, servicio y comercio de carácter local. Son áreas especiales con un fin específico y normas propias de uso y ocupación del suelo.

### *Tipos de AEIS*

AEIS I: Asentamientos autoproducidos por población de bajos ingresos en áreas públicas o privadas.

AEIS II. Loteos públicos o privados irregulares o clandestinos que respeten las condiciones de habitabilidad, con atención a los niveles de calidad de vida y la distribución del equipamiento urbano y comunitario, circulación y transporte, limpieza urbana y seguridad, conforme reglamentación específica.

Las áreas instituidas como AEIS I y II integrarán los programas de regularización dominial urbanística, con el objetivo de sostener las viviendas de

interés social, sin el desalojo de los habitantes, excepción hecha de las viviendas en situaciones de riesgo y en caso de excedentes poblacionales.

AEIS III: Inmuebles no edificados, subutilizados, ubicados en áreas con infraestructura urbana, servicios y oferta de empleo, muchas veces en zonas centrales, que pueden ser destinados a la implementación de viviendas de interés social con intervención del Poder Público.

La delimitación y ubicación de áreas destinadas a la construcción de viviendas de interés social será atribución del Poder Ejecutivo, considerando el déficit anual de la demanda habitacional prioritaria y los inmuebles subutilizados de las AUOP – áreas de urbanización y ocupación prioritaria-, con el objetivo de designar inmuebles para que cumplan con la función social de la propiedad. Se permite la promoción de colaboraciones, incentivos u otras formas de actuación para alcanzar los objetivos.

AEIS IV: Áreas ocupadas con fines de uso habitacional por población de bajos ingresos con incidencia significativa de edificaciones precarias, no plenamente concluidas, degradadas o destinadas originalmente a otras actividades, la mayoría de las veces con carencia de equipamiento público y comunitario. Se trata de glebas o terrenos en áreas de protección a los manantiales, dotados de infraestructura urbana, en los cuales se permite la construcción de viviendas de interés social, exclusivamente destinadas a la población que ha sido derivada de áreas de riesgo y de las márgenes de las represas.

Las AEIS IV aspiran a permitir la regularización de conjuntos habitacionales. Las familias solamente saldrán de donde están, yendo a lugares cercanos, cuando el barrio o el loteo esté en una zona de riesgo como canteras, laderas de morros, orillas de arroyos, o rutas, aún en los casos en que sea necesario contar con más espacio para la ejecución de obras para la prestación de servicios a la población (Pmpa A, 2014).

*Los objetivos de las AEIS son:*

Incorporar la ciudad clandestina a la ciudad legal, reconocer la diversidad local en el proceso de desarrollo, extender el derecho a la ciudad y a la ciudadanía, asociar el desarrollo urbano a la gestión participativa, estimular la construcción de viviendas de interés social, estimular la regularización territorial, estimular la ampliación de la oferta de servicios y equipamiento urbano.

Para el concejal Raul Carrion<sup>29</sup>, el Estatuto de la Ciudad buscó viabilizar una distribución más justa de los costos y de los beneficios de la urbanización. “Es una tarea histórica de los movimientos sociales organizados que necesitan apropiarse de los instrumentos legales existentes para garantizar su efectiva aplicación, de modo de combatir el uso inadecuado del suelo urbano” (Carrion, 2001: 7).

### 3.2.3. El plan director

Los planes directores eran entendidos como una de las modalidades de intervención planificada por el Estado sobre el territorio, por medio de documentos técnicos o políticos, que trazaban las directrices y determinaban procedimientos para las intervenciones en los espacios rurales y urbanos (Oliveira Filho, 2009: 92).

Las contrataciones de los planes eran estandarizadas, lo que les confería un carácter predominantemente tecnocrático. La elaboración era realizada por consultores técnicos, que en general no pertenecían a la plantilla de las municipalidades. Había poco diálogo de los consultores con las áreas técnicas de las intendencias y ningún diálogo con la población.

El objetivo principal del Plan Director, (era) definir la función social de la ciudad y la propiedad urbana, de manera de garantizar el acceso a la tierra urbanizada y regularizada a todos los segmentos sociales, de garantizar el derecho a la vivienda y a los servicios urbanos a todos los ciudadanos, así como de implementar una gestión democrática y participativa, pudiendo ser alcanzado a partir de la utilización de los instrumentos definidos en el Estatuto de la Ciudad, que dependen, a su vez, de procesos innovadores de gestión de los municipios (Santos Jr. & Montandon, 2011: 14-15).

Así, el Estatuto de la Ciudad trajo innovaciones importantes en relación con el Plan Director, entre ellas la obligatoriedad de presentar planes para las ciudades con más de veinte mil habitantes, para ciudades integrantes de regiones metropolitanas y aglomeraciones urbanas, para ciudades integrantes de áreas de

---

<sup>29</sup> Raul Carrion: concejal, líder del PCdoB (Partido Comunista de Brasil) en la Cámara Municipal de Porto Alegre y Presidente de la CUTHAB (Comisión de Urbanismo, Transporte y Vivienda [*Habituação*]) de la Cámara Municipal de Porto Alegre (2001).

especial interés turístico y para las ciudades insertas en zonas de influencia de emprendimientos, con significativo impacto ambiental de ámbito regional o nacional. La obligatoriedad pasó a existir también para las ciudades en las cuales el poder público pretenda utilizar los instrumentos definidos en el § 4° del art. 182 de la Constitución Federal<sup>30</sup>, que trata del debido aprovechamiento del suelo urbano. El Estatuto de la Ciudad implicó también nuevos rumbos para el desarrollo urbano a partir de la afirmación de directrices, principios e instrumentos volcados a la promoción del derecho a la ciudad y a la gestión democrática.

Recientemente fueron incorporadas en esas obligaciones las ciudades incluidas en el registro nacional de municipios con áreas sujetas a ocurrencias de deslizamientos de gran impacto, inundaciones bruscas o procesos geológicos o hidrológicos correlativos (Shavsberg, 2014:[s/n°]).

En el Ministerio de la Ciudad se creó la Secretaría Nacional de Programas Urbanos- SNAPU, que vino a estimular a los municipios en la elaboración de los planes a través de nuevas prácticas de planificación territorial. Surgieron entonces los Planes Directores Participativos, reforzando la idea que pretendían imprimir en la elaboración de los instrumentos: la participación de la población.

La SNAPU fue la responsable de las políticas públicas orientadas a garantizar el acceso a la tierra urbanizada, con acciones en el área de planificación y gestión urbanas, recuperación de áreas urbanas centrales, mediación de conflictos en las regularizaciones de terrenos urbanos, prevención de riesgos en asentamientos precarios y, más recientemente, la promoción de la accesibilidad urbana.

Estas acciones se harán viables a través de capacitaciones, transferencias voluntarias de recursos y asociaciones institucionales con otros órganos de los gobiernos federales, estatales y municipales, instituciones de enseñanza superior e investigación y organizaciones y movimientos sociales.

---

<sup>30</sup> Art. 182 de la CF - § 4° - : el Poder Público Municipal queda facultado, mediante ley específica para área incluida en el Plan Director, a exigir, en los términos de la ley federal, del propietario del suelo urbano no edificado, subutilizado o no utilizado, que promueva su adecuado aprovechamiento, bajo pena, sucesivamente, de:

I – parcelación o edificación compulsiva;

II – impuesto sobre la propiedad edificada y territorial urbana progresivo en el tiempo;

III - expropiación con pago mediante títulos de la deuda pública de emisión previamente aprobada por el Senado Federal, con plazo de rescate de hasta diez años, en cuotas anuales, iguales y sucesivas, asegurados el valor real de la indemnización y los intereses legales.

La acción de planificación y gestión urbana se encargó de la difusión de la metodología y del apoyo a los procesos participativos de elaboración de los planes directores, y de la Campaña Nacional de Planes Directores Participativos.

Fue instituida la *Red de Evaluación y Capacitación para la Implementación de los Planes Directores Participativos*, que se convirtió en responsable de la investigación nacional, que evaluó 526 planes directores de todas las regiones del país y que fue compilada y analizada en el libro *Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balança Crítico e Perspectivas* [Los planes directores municipales post-Estatuto de la Ciudad: balance crítico y perspectivas].

La investigación de Informaciones Básicas Municipales de IBGE1 (MUNIC)<sup>31</sup> realizada desde 2001, evidencia la clara evolución de los Planes Directores en Brasil en el período 2001 a 2009.

Las figuras 5 y 6 muestran la evolución en la elaboración de los planes directores en los municipios brasileños. Entre los resultados es posible comprobar un aumento en la aprobación de planes directores en el país.

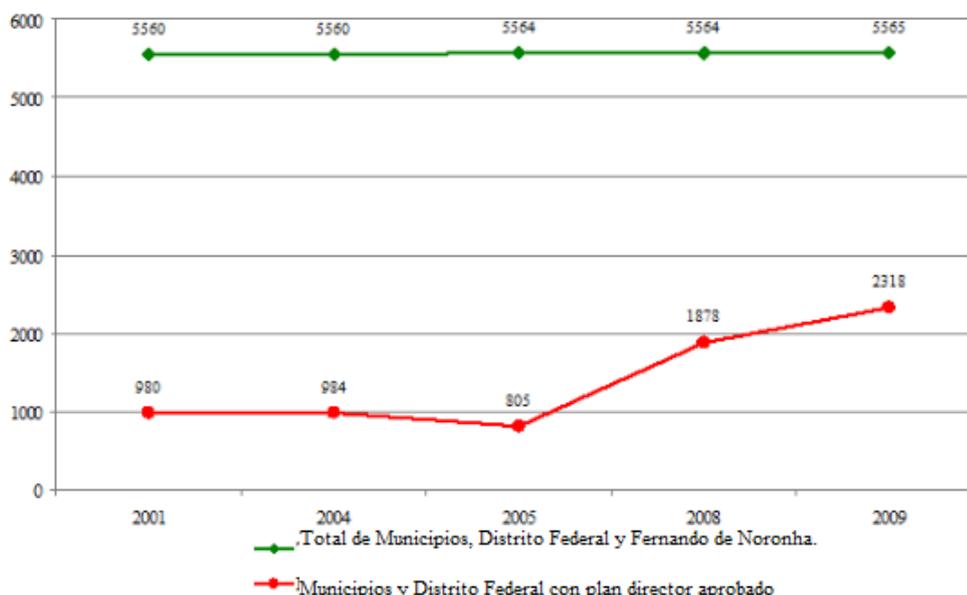


Figura 5: Evolución de la institución de planes directores en el universo de municipios con obligatoriedad de elaboración. IBGE 2012.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 01 [s/n]

<sup>31</sup> IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia y Estadística (fundación pública de la Administración federal brasileña. Posee atribuciones vinculadas a las geociencias y estadísticas sociales, demográficas y económicas, realizando censos para suplir los órganos de las esferas gubernamentales federal, estadual y municipal e instituciones en general). IBGE (MUNIC): investigación del perfil de los municipios brasileños.

:

Analizando los gráficos es posible observar que a partir de 2005 el número de planes directores ha aumentado considerablemente, pasando de 805 en 2005 a 2318 en 2009. Si se considera el universo de municipios con más de veinte mil habitantes (los que tienen la obligación de elaborar el plan director según el Estatuto de la Ciudad), la proporción de planes elaborados, en relación con el total, es aún más significativa. En 2009, de los 1644 municipios con más de veinte mil habitantes, 1433 declararon tener un plan director, lo que corresponde a un total de 87% del total (Santos Jr. & Montandon, 2011: 29).

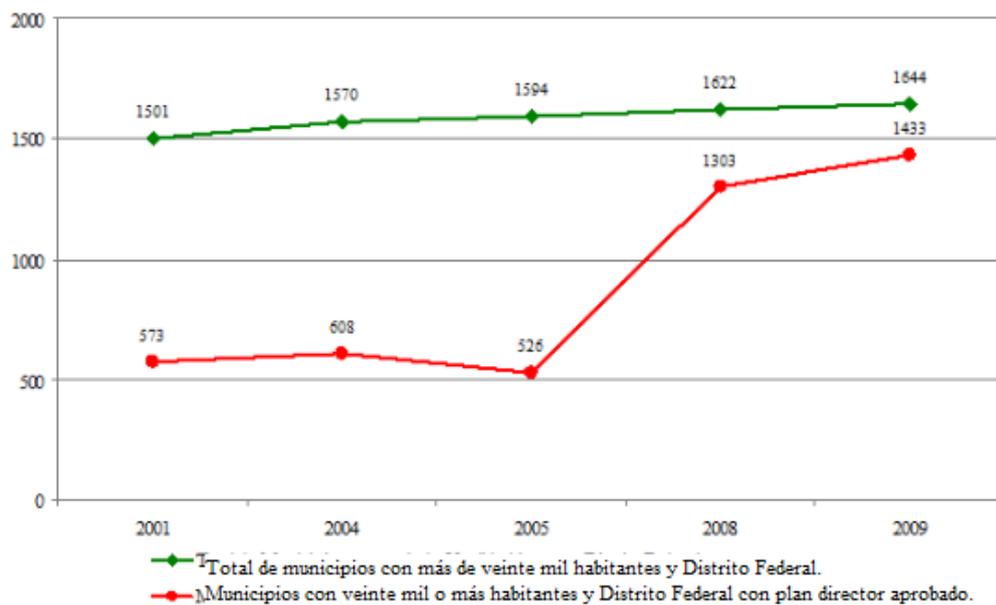


Figura 6: Evolución de la institución de planes directores en Brasil de 2001a 2009. IBGE 2012.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 01 [s/n]

Pero, a pesar de los resultados positivos de la investigación, sabemos que los municipios encontraron innumerables dificultades para avanzar en la construcción e implementación de los modelos de planificación aprobados.

### 3.2.3.1 La problemática y los desafíos en la construcción de la planificación urbana brasileña

El proceso de urbanización de la población brasileña ha avanzado muy rápidamente en comparación con otros países. Una población significativamente

rural, en menos de un siglo, abrió el paso a un camino de urbanización. La figura 7 compara la evolución de la urbanización en relación a otros países (Cunha, 2014, [s/n]).

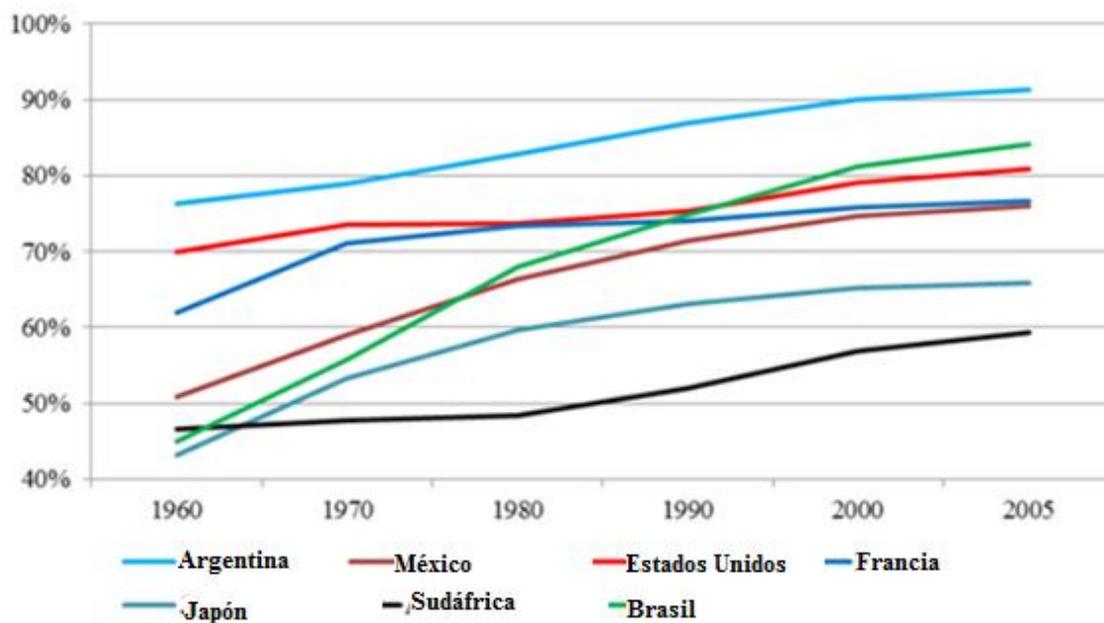


Figura 7: Comparación del grado de urbanización de la población brasileña con otros países de 1960 a 2005.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 01, [s/n].

Analizando la figura 8, es posible constatar que hasta el año 1940, menos de un tercio de la población residía en áreas urbanas. Después de cuatro décadas, más de dos tercios de los brasileños ya habitaban las ciudades y pueblos (Cunha, 2014, [s/n]).

El éxodo rural, responsable por el cambio rápido en el perfil demográfico fue ocasionado por la modernización de la agricultura incluso aunque no hubiera muchas oportunidades de empleo en las ciudades.

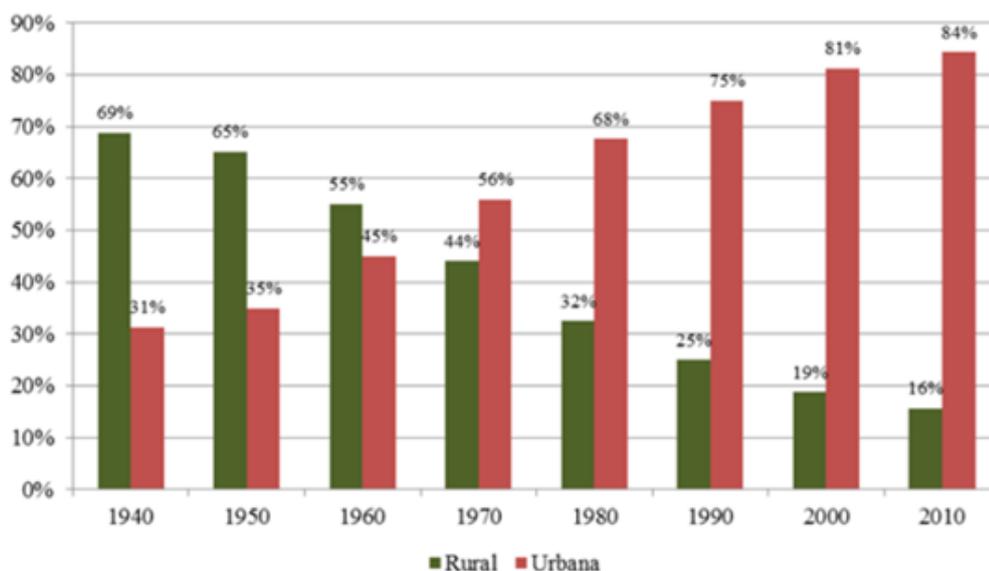


Figura 8: Distribución porcentual de la población brasileña entre rural y urbana 1940-2010

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 01 [s/n].

La urbanización brasileña, además de rápida, tuvo lugar de forma concentrada en el territorio. La región brasileña donde más se concentró la población fue el litoral, donde las ocupaciones eran más antiguas, seguido por el sudeste, más específicamente San Pablo, y el sur, principalmente en las fronteras con Argentina y Paraguay. Hubo también interiorización a partir de las grandes rutas de transporte. Los cartogramas de la figura 9 representan la manera como se desarrollaron estas concentraciones de población.

Tal lógica de distribución de la población en el territorio nacional estuvo relacionada con los procesos de industrialización y modernización de la agricultura en el país. La urbanización brasileña se desplegó con fuerte presión sobre el suelo, el ambiente, los equipos y los servicios urbanos que no tenían condiciones inmediatas para atender a tantas demandas sociales impuestas. Era en las ciudades donde ya se materializaban las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales, provenientes de la herencia esclavista y patrimonialista de los períodos colonial y monárquico y que poco había cambiado en la primera fase republicana.

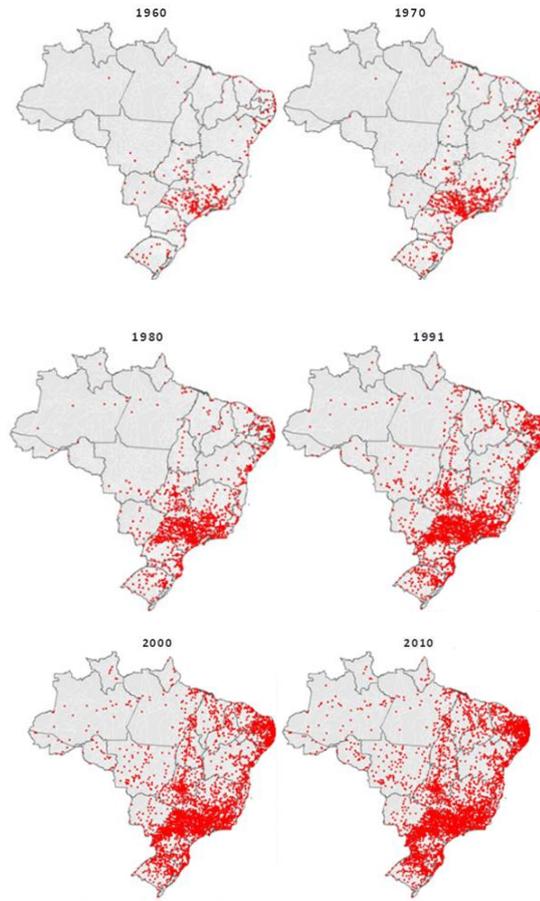


Figura 9: Cartogramas de 1 a 6: Municipios con un 50% o más de población urbana 1960 – 2010.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 01 [s/n].

Este resultado se ha manifestado a través de las desigualdades espaciales, asociadas a las políticas públicas equivocadas que terminaron por reforzarlas. Para atenuar tantas desigualdades fue necesario constatar cuáles eran los principales desafíos buscando soluciones en varias escalas. Para Schavsberg (2014), eran cinco los temas estructurantes que desencadenaban una problemática relacionada a ser resuelta: movilidad, saneamiento básico, demanda habitacional, el acceso a la tierra bien ubicada y el crecimiento tentacular y dispersión del tejido de las ciudades. Conectados con estas problemáticas surgieron también los barrios privados que han segregado las ciudades desde el punto de vista social, los centros degradados, la pobreza urbana, los vacíos urbanos infraestructurados y el gran *stock* inmobiliario desocupado, parcialmente ocupado o subutilizado (Shavsberg, 2014: [s/n]).

Analizando los cinco temas estructurantes se puede observar las principales causas que llevaron el país a tantas desigualdades.

### *La movilidad:*

Como en todos los países del mundo, las ciudades crecieron en barrios distantes, donde había espacio para tal expansión. Pero, los lugares de trabajo, ocio y servicios, tendían a concentrarse en las zonas más centrales. Consecuentemente, fue necesario abrir nuevas vías y los trayectos se fueron volviendo cada vez más largos, lentos y costosos (Cunha, 2014, [s/n]).

Las ciudades brasileñas han atravesado, además, la crisis del transporte público, pues durante años el modelo de transporte vial terrestre ha dado prioridad al transporte sobre ruedas y la crisis financiera internacional se agravó con el incremento de la producción de la industria automotriz nacional (Shavsberg, 2014: [s/n]).

### *El saneamiento básico:*

El saneamiento básico no se universalizó con vistas a llegar a toda la población, especialmente la urbana, que actualmente concentra el 82% de la población total, y donde, más específicamente, se encuentra la periferia de las trece mayores regiones metropolitanas brasileñas, donde está concentrada la población de las favelas (Shavsberg, 2014: [s/n]).

La Ley 11 445 de 2007<sup>32</sup>, conocida como Ley del Saneamiento Básico, puso el acento sobre el conjunto de servicios de infraestructura e instalaciones operacionales que implican: suministro de agua potable; cloacas; limpieza urbana y manejo de residuos sólidos, así como también drenaje y gestión de aguas pluviales urbanas (Cunha, 2014, [s/n]).

Aunque el acceso al saneamiento básico ha sido ampliado en las últimas décadas, el déficit es todavía muy significativo, y abarca a una gran parte de la población brasileña que vive en ambientes insalubres.

La situación del saneamiento básico brasileño fue evaluada a través del Censo de 2010 del IBGE, que abarcó 5.565 municipios brasileños, señalando que cerca de 82,9% de los domicilios particulares permanentes brasileños (urbanos y rurales) poseían red general de suministro de agua con canalización, según tabla 6- Anexo 1-. Y en la figura 48 - Anexo 1-, se puede observar cómo tuvo lugar esa evolución en el

---

<sup>32</sup> Ley 11 445/2007 [online], dirección URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/lei/111445.htm) (página consultada el 24 de mayo de 2014)

tiempo. En 1978 teníamos una cobertura de un 34,7% de los domicilios, en 2010 alcanzamos el porcentaje de 82,9%.

Las cloacas se mostraron presentes en 67,1% de los domicilios del país. El Censo del IBGE de 2010 señaló que 55,5% de los domicilios poseían acceso a la red colectora y 11,6% estaban conectados a la fosa séptica. Los números están recogidos en la tabla 7 - Anexo 1-. En la figura 49 del mismo anexo se puede observar la evolución de la cobertura de red general de abastecimiento de cloacas para domicilios particulares permanentes en Brasil. En 1970 teníamos un 26,6% de cobertura de desagüe sanitario total, que incluía una red general de apenas un 13,2% y sistemas de tratamiento por fosa séptica con un 13,4%. Es posible observar que las proporciones de cobertura por red aumentaron en relación al tratamiento por fosa séptica. En 2010 vemos que la cobertura de cloacas llega a un total de 67,1%, de los domicilios, siendo que la cobertura por red general alcanzó el 55,5% y el tratamiento a través de fosa séptica, 11,6%, demostrando un cierto avance en la situación del sistema sanitario brasileño, que priorizó el sistema de redes, buscando disminuir el tratamiento precario a través de fosas sépticas.

En relación al servicio de recolección de residuos sólidos, de acuerdo al Censo del IBGE de 2010, se puede comprobar en la tabla 8 - Anexo 1-, que 87,4% de la población estaba cubierta por el servicio de recolección de residuos.

El drenaje urbano y la gestión de aguas pluviales en los municipios con inundaciones y anegamientos acaecidos en área urbana pueden ser analizados, en la tabla 9 -Anexo 01-, durante un período de 5 años, de acuerdo con la estadística del IBGE 2010. Es posible observar que los mayores porcentajes de problemas relacionados con las inundaciones se encuentran en la región sudeste, con un 51% de incidencias, por tratarse de la región más densamente poblada de Brasil.

Las deficiencias del sistema de saneamiento en las ciudades se ha concentrado en los estratos de la población de menores ingresos, con baja escolaridad y que pueblan las periferias urbanas. También son alcanzadas por esas deficiencias las poblaciones rurales. Ambas representan segmentos de la población que poseen carencias de servicios especiales como educación, salud y vivienda (Cunha, 2014, [s/n]).

Estos datos hicieron posible llegar a la conclusión de que todavía tenemos un largo camino a recorrer en términos de saneamiento básico. Pero, lo que nos parece más trágico es que a mediados del siglo XX, ya era previsible el aumento

desproporcionado de la población urbana en relación a la población rural, ocasionado por las migraciones, y nada fue planificado por los gestores públicos. Cuando tenemos tan solo un 67,1% de redes colectoras de cloaca, lo que representa poco más de la mitad de los domicilios provistos de redes, no podemos dejar de recordar un dicho popular de algunos políticos brasileños: “enterrar caños no da votos”. Chiste o no el hecho es que solo se empezó a pensar, con seriedad, en saneamiento en Brasil, a partir de la década de 2000.

La Ley 11 445/07, en el artículo 52, atribuyó al gobierno federal, bajo la coordinación del Ministerio de la Ciudad, la responsabilidad de la elaboración del PLANSAB – Plan Nacional de Saneamiento Básico- (Cunha, 2014, [s/n]).

Con la participación de diversos órganos y entidades representativas del sector de saneamiento y de la sociedad en general, el Ministerio de Ciudades coordinó la elaboración de la propuesta del PLANSAB. Después de la realización de seminarios y audiencias públicas para divulgación y debate, la propuesta del plan fue sometida a la consulta popular, vía Internet, cuyas sugerencias y contribuciones están siendo analizadas por el Ministerio de Ciudades.

En la figura 10 es posible evaluar la necesidad de inversiones que deberán ser aportadas para universalizar el saneamiento básico en Brasil, teniendo en cuenta un escenario para los próximos veinte años, con metas de corto plazo (2015), mediano plazo (2020) y de largo plazo (2030) (Cunha, 2014, [s/n]).

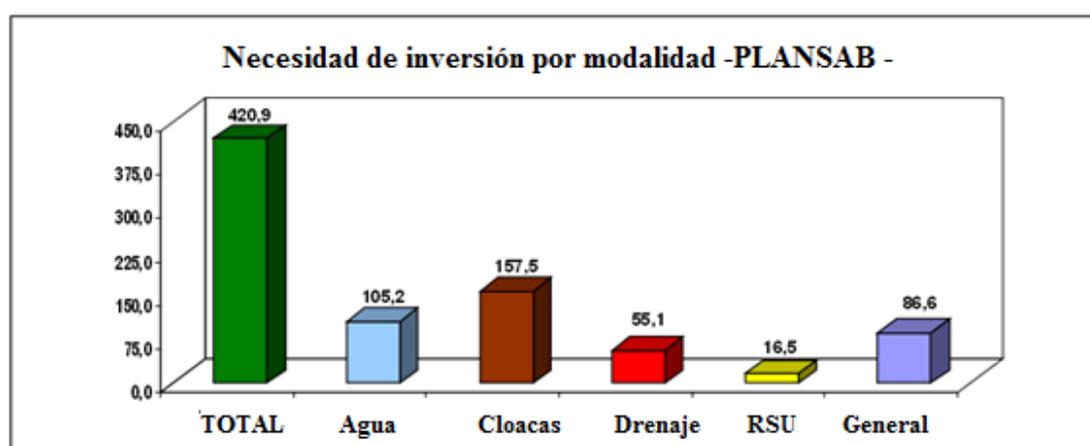


Figura 10: Necesidad de inversión por modalidad -PLANSAB – en R\$ Billones.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 02, [s/n].

Después de sucesivos años de bajas inversiones en el sector de saneamiento, en 2003, el CMN - Consejo Monetario Nacional-, por medio de la Resolución n° 3 153 de 2003<sup>33</sup>, dio los primeros pasos para eliminar los mecanismos de control del crédito al sector público. Este hecho posibilitó retomar el financiamiento a las iniciativas de saneamiento por parte de los Estados, Municipios y compañías de saneamiento, consolidando el Ministerio de Ciudades como órgano responsable por la selección de los emprendimientos a ser contratados.

La consolidación de la reanudación de las inversiones en el área del saneamiento se ha dado, sobre todo, después de la institución del Programa de Aceleración del Crecimiento – PAC-, en el que la previsión de asignación de recursos en el campo de las transferencias obligatorias creó una serie de facilidades de acceso a los Entes Federados y prestadores de servicios.

Con el PAC, las inversiones del Gobierno federal en el sector de saneamiento saltaron de una media de R\$ 4,19 billones al año, en el período de 2002 a 2006, a una media de R\$ 11,26 billones al año, en recursos comprometidos, en el período de 2007 a 2011. Los valores comprometidos indican las inversiones futuras comprometidas por la Unión y contemplan los valores de los contratos de préstamos, sumados a los valores de los empeños realizados con recursos del Presupuesto General de la Unión (Cunha, 2014, [s/n]).

En la figura 11 se pueden evaluar los valores invertidos en los programas PAC 1 y PAC 2, del 2002 al 2011.

---

<sup>33</sup> Resolución 3.153/2003 – [online], dirección URL: [http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2003/pdf/res\\_3153\\_v1\\_EL.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/res/2003/pdf/res_3153_v1_EL.pdf) (página consultada el 24 de mayo de 2014)

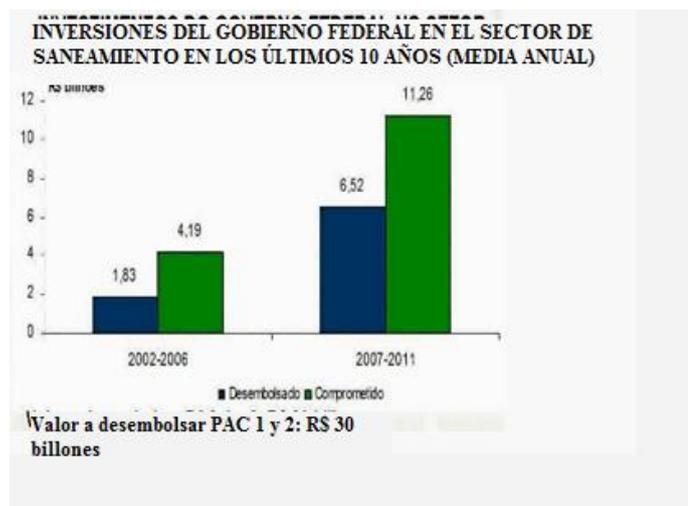


Figura 11: Inversiones en el Sector de Saneamiento en el período de 2002 a 2011-.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 02, [s/n].

Se trata de recursos significativos y tan esenciales en la promoción de la ciudadanía brasileña. Al prever y garantizar, por medio del Estatuto de la Ciudad, la participación de segmentos sociales en el proceso de elaboración e implementación del Plan Director, esta concepción de la planificación ha permitido una lectura más amplia y factible de la realidad cotidiana de las ciudades. Es importante recordar que los movimientos sociales, hasta entonces estaban despojados de las instancias decisorias, razón por la cual el Estatuto de la Ciudad estableció, como mínimo, la pena por improbidad administrativa para los agentes públicos que no permitieran tal participación (Cunha, 2014, [s/n]).

De igual manera, en el desarrollo de los trabajos para la elaboración de planes de saneamiento se buscó combinar el enfoque técnico con procesos ampliamente participativos, a los que fueron invitados distintos segmentos de la sociedad que componen el sector de saneamiento, como miembros del gobierno, profesionales autónomos, movimientos sociales, usuarios, trabajadores, proveedores de servicio e iniciativa privada. Los mejores planes de saneamiento se desarrollaron en los municipios que llevaron a cabo un buen diagnóstico y una amplia discusión entre todos los actores participantes.

*La demanda habitacional y la regularización dominial*

Sobre la situación habitacional en Brasil, las investigaciones señalan que un número cada vez más grande de personas vive en aglomerados precarios o “subnormales<sup>34</sup>”, generalmente en áreas ambientales protegidas conforme designa el IBGE. En el censo de 2010 las regiones sudeste y nordeste concentraron el mayor número de aglomerados subnormales, siendo que las dos regiones juntas, concentran casi un 77% de la población urbana y rural del país según muestra la figura 12.

Se puede observar que la suma poblacional de las regiones Norte, Centro-Oeste y Sur totaliza un 23%, que equivale aproximadamente a la mitad de la población de la región Sudeste y a casi la totalidad de la región Nordeste.

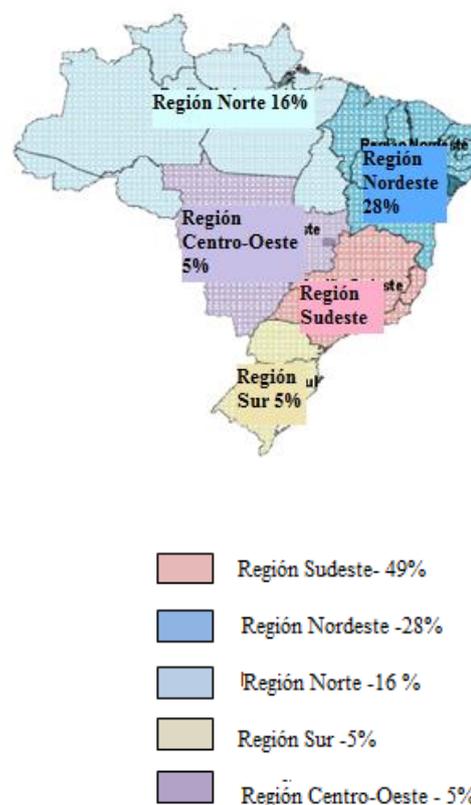


Figura 12: Aglomerados urbanos subnormales por regiones brasileñas, indicado en %. IBGE, 2010.

Fuente: Shavsberg, 2014, Módulo I, [s/n°]

<sup>34</sup> Aglomerados subnormales: el IBGE considera aglomerado subnormal todo “conjunto constituido por, al menos, 51 unidades habitacionales (casas, chozas, palafitos, etc.) carentes, en su mayoría, de servicios públicos esenciales (abastecimiento de agua, disponibilidad de energía eléctrica, recolección de basura y desagüe sanitario)” que ocupan o han ocupado hasta hace poco terreno de propiedad ajena (público o particular) y están dispuestas, en general, de forma desordenada y densa. [online], dirección URL: <http://www.ibge.gov.br> (página consultada el 7 de agosto de 2014).

El modelo de ocupación desigual y fragmentada del territorio brasileño presenta las siguientes características:

- De los 5.565 municipios brasileños, cerca de 4.173 (75%) poseen hasta veinte mil habitantes<sup>35</sup>.

- La población urbana (48%) se concentra en las nueve RM - regiones metropolitanas- más grandes.

- La pobreza urbana se concentra en los municipios con menos de veinte mil habitantes y, predominantemente, en las periferias de las RM.

- Un territorio de dimensiones continentales, en el que más del 80% es considerado rural, con una estructura de la propiedad de la tierra perversamente concentrada (lo que renueva el histórico desafío de la reforma agraria), así como en las ciudades la estructura de propiedad de terrenos está perversamente concentrada.

Para enfrentar el cuadro presentado más arriba, los nuevos planes directores han buscado delimitar e informar la oferta de áreas para HIS<sup>36</sup> y la demarcación de ZEIS<sup>37</sup>. Pero, en la práctica, ocurre que muchas de esas áreas ya están ocupadas y necesitan regularización (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

Las nuevas áreas vacías, en la mayoría de los casos, están disponibles en las periferias, en las márgenes del perímetro urbano. Raramente estas áreas están bien ubicadas desde el punto de vista urbanístico y ambiental. Así, las personas que reciben los más bajos sueldos y que necesitan disfrutar una ciudad con servicios y equipamiento público, compran lotes y casas en zonas distantes, donde el precio de los inmuebles resulta más al alcance de sus condiciones. Las consecuencias son el tiempo perdido en desplazamientos casa/trabajo/casa, en promedio de dos a tres horas, el costo del transporte que sobrecarga los bajos sueldos y la construcción de las viviendas, muchas veces llevada a cabo durante el fin de semana. Como consecuencia, terminan organizándose para obtener servicios públicos necesarios para la supervivencia y a través de su movilización obtienen mejoras que valorizan la tierra y el ambiente. Esta valorización aumenta el precio de la tierra, valorizando muchas veces la tierra desocupada por la especulación inmobiliaria. Cuando esta valoración hace aumentar en demasía el precio de la tierra y de los impuestos, parte

---

<sup>35</sup> IBGE. Los municipios de hasta 20 mil habitantes son mayoría en Brasil, 2012 [online], dirección URL: <http://www.ibge.gov.br/ibgeteen/noticias/municipios.html> (página consultada el 7 agosto de 2014).

<sup>36</sup> HIS: vivienda [Habitação] de interés social

<sup>37</sup> ZEIS : zonas especiales de Interés social = AEIS: áreas especiales de interés social.

de aquellos que lucharon por la transformación terminan siendo empujados más lejos, para recomenzar la construcción social de la ciudad en otro sitio (Rodrigues, 1988: 21-22).

Es de esta manera que la especulación inmobiliaria, juntamente con los gestores públicos, se han ocupado la exclusión de las comunidades, que convierte a los ciudadanos en emigrantes de su propio territorio.

Como la valuación o devaluación de una región depende de las inversiones públicas y privadas en dicho espacio, la inversión masiva, representada por grandes trabajos de remodelación, altera substancialmente el mercado inmobiliario. Así, las grandes obras públicas de rediseño de la ciudad funcionan como territorios reconquistados o avanzadas para el capital inmobiliario (Rolnik, 2012:69).

En el campo de la implementación de las políticas urbanas orientadas a garantizar el derecho a la vivienda, las transformaciones impulsadas en la legislación urbanística implican la obligatoriedad del poder público de elaborar e implementar acciones que combatan la desigualdad socioespacial urbana, para que la ciudad pueda ser un espacio de convivencia justa, democrática y sustentable (Silva, 2011: 316).

#### *La situación habitacional en Porto Alegre*

El déficit habitacional señala el número de viviendas nuevas necesarias para atender la demanda de viviendas. Datos de la muestra del Censo Demográfico del IBGE, en Porto Alegre, en el año 2000, indicaban un déficit de 26 340 unidades, al que se sumaban 12 232 unidades que necesitaban de reasentamiento, de acuerdo con el relevamiento del Demhab<sup>38</sup> a partir de las ocupaciones irregulares pertenecientes al Programa de Regularización Dominial, lo que hace un total de 38 572 domicilios. En la figura 13 podemos observar que el factor que más contribuyó al déficit habitacional es el número de familias que comparten vivienda, que alcanza al 61% del déficit, seguido de la necesidad de reasentamiento con un 32% (Carpenedo B, 2011:25).

---

<sup>38</sup> Demhab: Departamento Municipal de Vivienda [*Habituação*] de Porto Alegre.

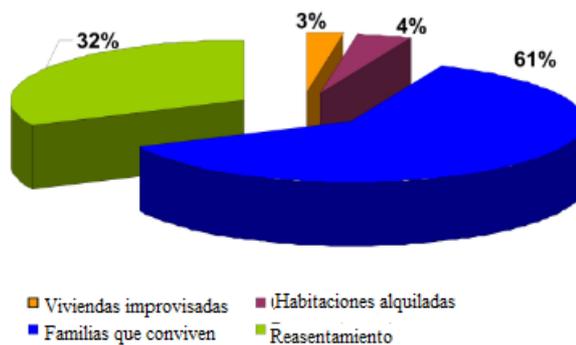


Figura 13: Déficit habitacional en Porto Alegre

Fuente: Carpenedo B, 2011:25

La inadecuación habitacional se refiere a las viviendas con carencia de infraestructura básica (energía eléctrica, suministro de agua, instalación sanitaria y recolección de basura), donde hay una densificación excesiva (más de tres personas por ambiente/habitación) y/o en situación escrituraria irregular, que sumaban un total de 123.804 domicilios en el año de 2000. En la figura 14 constatamos que el factor responsable por un 61% de la inadecuación fue la irregularidad de los terrenos, seguida por la densificación excesiva, con 16%. Observando los datos de la muestra del Censo del IBGE de 2000, se evidencia una condición muy favorable para el municipio de Porto Alegre, en lo referido a los indicadores de inadecuación habitacional por condiciones de infraestructura (Carpenedo B, 2011:25).

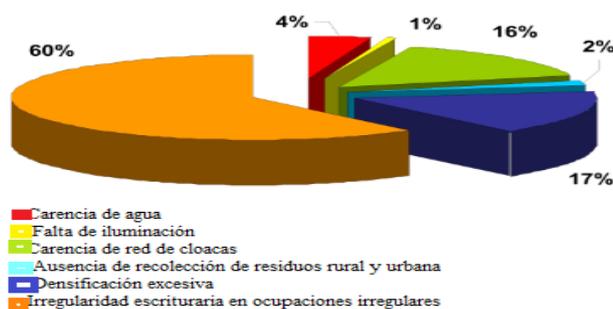


Figura 14: Inadecuación habitacional de Porto Alegre

Fuente: Carpenedo B, 2011:25

En este sentido, para subsanar o reducir el déficit habitacional, se elaboró el Plan Municipal de Vivienda [*Habitacão*] de Interés Social de Porto Alegre – PMHIS-, al haber sido solicitado por el Ministerio de Ciudades, órgano responsable

por la política nacional de vivienda, que establecía directrices y condicionaba la realización del plan como una prerrogativa de acceso a los recursos del FNHIS - Fondo Nacional de Vivienda [*Habitação*] de Interés Social- (Carpenedo B, 2011:4).

El PMHIS es un instrumento político-administrativo que implementa programas, metas y acciones con el objetivo de superar el déficit habitacional y mejorar la calidad de vida, prioritariamente de las familias de bajos recursos (de cero a tres sueldos mínimos) (Carpenedo B, 2011:9).

Para Silva<sup>39</sup>,

La atención de las necesidades de vivienda corresponde a un imperativo de justicia distributiva. Sin embargo, para que eso se realice no basta que figure en las normas como un objetivo a ser alcanzado: es necesario que se prevean mecanismos de participación popular para que haya una mayor posibilidad de que este propósito legal sea implementado. Es sabido que la participación popular es una condición para la efectividad de las políticas de vivienda, que no pueden limitarse a las intervenciones urbanísticas de implementación de la infraestructura urbana (Silva, 2011:317).

En la elaboración del PMHIS, los movimientos populares marcaron definitivamente la política habitacional de Porto Alegre en la lucha por garantizar sus derechos. Se destaca especialmente la participación comunitaria, que fue posible gracias a las instancias regionales del Presupuesto Participativo y a los centros administrativos. En la ocasión, se realizaron quince Talleres Regionales con la participación de 1 060 personas, en los cuales se abrió la posibilidad de manifestación concreta en cuanto a la política de vivienda del municipio. Se realizó el seminario “Análisis del Diagnóstico y Producto de los Talleres en las Regiones del Presupuesto Participativo”, en 2008, en la Cámara Municipal, con la presencia de 480 participantes registrados, vinculados a distintas entidades y sectores comunitarios. Se realizó también una audiencia pública en 2009, donde los participantes debatieron el texto preliminar del plan y solicitaron otros foros de discusión, con el fin de complementar la comprensión del tema. El proceso participativo continuó hasta la publicación del plan (Carpenedo, A, 2011:5-6).

Las Conferencias Municipales de Vivienda de 1997 y 2001, basadas en la voluntad popular, definieron y/o reafirmaron los derechos universales del ciudadano, previstos en la Constitución Federal de Brasil, tales como: vivienda digna, medioambiente sustentable, participación, integración de las políticas sociales, necesidades específicas, emancipación y compatibilidad en los diversos niveles (Carpenedo, A, 2011:40)

---

<sup>39</sup> Carlos Eduardo Silva: fiscal de Justicia de Defensa del Orden Urbanístico de Cuiabá, Brasil

*Pero, ¿en realidad, los planes directores fueron elaborados dentro de la metodología participativa?*

Una Red Nacional de Evaluación y Capacitación para Implementación de Planes Directores Participativos fue creada para promocionar la evaluación cualitativa de planes directores en todo Brasil, en asociación con la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), a través del Instituto de Investigación [*Pesquisa*] y Planificación Urbana y Regional (IPPUR), movilizándolo a la sociedad y a los investigadores de todo el país (Santos Jr. & Montandon, 2011:12).

La investigación evidenció una generalizada inadecuación de los instrumentos en los planes directores, en lo que se refiere a la autoaplicabilidad o efectividad de los mismos, principalmente en el caso de los instrumentos relacionados con la inducción del desarrollo urbano. Tal inadecuación generó una insuficiencia, en lo que se refiere a la definición de conceptos y parámetros urbanísticos, a la demarcación de los instrumentos en el territorio y a la definición de plazos para implementación y ejecución de procedimientos administrativos entre otros aspectos (Santos Jr. & Montandon, 2011:34).

Se sabe, sin embargo, que los municipios presentan muchas dificultades para implementar sus planes directores. La mayoría no presentaba una estructura administrativa adecuada para el ejercicio de la planificación urbana, con respecto a los recursos técnicos, humanos, tecnológicos y materiales, sin tener en cuenta además la baja difusión de los consejos de participación y control social orientados hacia una cultura participativa de construcción e implementación de la política de desarrollo urbano (Santos Jr. & Montandon, 2011).

La nueva ley implicó la obligatoriedad de que los municipios deberían aprobar sus planes directores en un plazo de cinco años, bajo pena de que los intendentes incurrieran en improbidad administrativa<sup>40</sup> (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

En 2005, un año antes del término del plazo establecido en el Estatuto de la Ciudad, se creó y aprobó en el Concejo Nacional de Ciudades, una campaña nacional de sensibilización y movilización para que los municipios encuadrados en las obligaciones de la ley del Estatuto de la Ciudad<sup>41</sup> elaboraran sus planes directores. La

---

<sup>40</sup> Estatuto de la Ciudad: Ley Federal 10.257/01, Capítulo V, artículos 50,51 y 52.

<sup>41</sup> Estatuto de la Ciudad: Ley Federal 10.257/01, Capítulo III, artículo 41, incisos I y II.

campana proponía la formación de *Comités Estadales* juntamente con municipios descentralizados, articulados con la creación de *Concejos de Ciudades*. Estas articulaciones tuvieron un papel importante en los procesos participativos para la elaboración de los planes directores. Sin embargo, muchos municipios, ajenos a estos esfuerzos, elaboraron sus planes directores dentro de la tradicional característica tecnocrática. Incluso los planes llamados “participativos”, presentaron características como:

- Elaboración de planes por especialistas en planificación urbana con poca integración con los equipos técnicos de las intendencias y secretarías municipales, dejando al final del proceso un legado de poca capacidad local efectiva de planificación y gestión territorial urbana;

- Pocos o ningún instrumento de política urbana pasible de aplicación, lo que demandó legislaciones complementarias para reglamentar los instrumentos, no siempre aprobadas posteriormente, lo que ocasionó la imposibilidad de aplicación;

- Llamadas para audiencias públicas con participación popular (aún selectiva), no para debatir los instrumentos, sino para validar el plan director. La participación se restringía a una participación consultiva para la validación de diagnósticos y propuestas, sin que la información estuviera hecha en lenguaje accesible y con real poder deliberativo;

- Muchos contenidos normativos amoldados a la planificación regulatoria clásica, comportando la concepción de ciudad idealizada por los técnicos, no incorporando el territorio y sus actores, que son espacios sociales y económicos complejos.

- El Estatuto de la Ciudad trajo instrumentos de innovación para la gestión de los territorios. Sin embargo, cuando fueron utilizados, aparecían en el plan de forma genérica y no presentaban los instrumentos mapeados y bien delimitados en su aplicación (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

Estas contribuciones negativas que, bajo la forma de zonificaciones del territorio, reservaban áreas privilegiadas de las ciudades para emprendimientos particulares de gran envergadura, terminaban por acaparar zonas para la especulación inmobiliaria y a su vez reservaban las áreas inadecuadas, desde el punto de vista ambiental, para las periferias precarias e irregulares.

El resultado de estos planes directores de escritorio fue el alejamiento de las poblaciones hacia las periferias, necesitadas de infraestructura, mientras tenía lugar

el abandono de las áreas centrales urbanizadas, que quedaban desaprovechadas por el modelo de urbanización propuesto (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

Según Schavsberg (2014), desde el punto de vista de la gestión democrática, concepto central del nuevo esbozo jurídico urbanístico brasileño, hemos avanzado lentamente en los métodos, técnicas y procesos de planificación urbana que posibiliten la participación de la población y de asociaciones representativas de varios segmentos de la comunidad en la formulación, ejecución y acompañamiento de las decisiones en el proceso de planificación urbana, a partir de la aplicación de los instrumentos definidos en el Estatuto de la Ciudad (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

### 3.2.3.2 Un análisis del Plan Director Participativo de Porto Alegre – Brasil-

Porto Alegre es una ciudad con tradición de ser precursora en la planificación participativa, ya que desde 1959 se esbozaban los primeros intentos de participación en los procesos de planificación de la ciudad (Coluso & Cruz, 2011,1).

Su plan director participativo fue denominado PDDUA<sup>42</sup> – Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental-, y con él se buscó ampliar la participación social en los Concejos de la Ciudad<sup>43</sup> ; también creó espacios públicos de debate.

Pero el proceso de construcción del PDDUA también evidenció la fragilidad de la participación de la población y de los gremios. Uno de los aspectos fue la fragmentación de los actores que, divididos entre la priorización de demandas de los barrios y otros problemas vinculados a cuestiones de largo plazo, como el financiamiento de la ciudad, y además, la disputa en torno de las alturas de los edificios, terminaron por representar obstáculos en la elaboración de un proyecto de ciudad democrática, participativa y sustentable (Coluso & Cruz, 2011,3).

En el análisis de los autores,

---

<sup>42</sup> El 1º. PDDUA entró en vigencia en diciembre de 1999. Después sufrió revisiones sancionadas en julio de 2010.

<sup>43</sup> Concejos de la Ciudad: son órganos de participación directa de la comunidad en la administración pública que tienen por finalidad proponer, fiscalizar y deliberar sobre materias referidas a cada sector de la administración. Están compuestos por un número de miembros impar, observada la representatividad de las entidades comunitarias de habitantes, entidades gremiales y de la administración municipal, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p\\_secao=84](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smgl/default.php?p_secao=84) (página consultada el 22 de diciembre de 2014)

El Sistema no ha se mostrado eficiente en la articulación de la acción del conjunto de las secretarías municipales, así como tampoco en la organización de la agenda de los distintos intereses de la sociedad. Terminó restringiéndose y poniendo énfasis en el Plan Regulador (control de las alturas, etc.), priorizando la participación privilegiada de parte de las comunidades científicas y de los técnicos, desestimulando la participación de distintas entidades empresariales, sindicales y asociaciones de barrio como formuladores de soluciones a los problemas de la ciudad. La agenda que define los temas y los actores que deben formar parte de los debates y de la formulación de las soluciones aún es decidida por el Gobierno y su base de apoyo en el Legislativo. La fragmentación del debate, de la formulación de los programas y de las acciones opera como un poderoso método de deslegitimación del Plan Director y del Sistema de Planificación como instrumentos que proponen, para integrar esferas de gobierno, técnicos y representantes de las Regiones de Planificación y del Presupuesto Participativo (Coluso & Cruz, 2011,4).

Un proceso de planificación que se caracterice como participativo necesita tener las Instituciones Municipales y la Cámara de Concejales articulados con los ciudadanos, donde las formulaciones de solución se construyan dentro del espacio público, en debate con las más variadas áreas del conocimiento.

Después de 10 años de la aprobación del PDDUA, el conjunto de actores aún no había llevado a cabo el desarrollo de los programas propuestos, no había una evaluación global sobre el funcionamiento de lo que se proponía en el Plan Director y no había una evaluación sobre los avances en cuanto a la planificación y organización de la ciudad. No fue creada ninguna metodología capaz de evaluar los resultados a lo largo del tiempo, señalando errores y aciertos para indicar la construcción de la ciudad deseada (Coluso & Cruz, 2011: 4).

Todas las acciones seguían sus tradicionales cursos. El Poder Ejecutivo seguía formulando y el Poder Legislativo seguía limitándose a apreciar y votar proyectos de ley.

En cada proceso de reformulación del PDDUA, la Cámara de Concejales inicia los debates como si partiera de cero, pues no cuenta con el apoyo de informes ejecutivos que evalúen el Sistema de Planificación, ni la situación de la organización de la ciudad. No se produce una evaluación permanente que ayude al Legislativo en la toma de decisiones (Coluso & Cruz, 2011: 5).

Para la revisión del PDDUA de Porto Alegre, hubo una convocatoria a varias entidades en 2007 y después en 2009. Esas entidades conformaron el Foro de Entidades, compuesto por más de ochenta entidades de la sociedad, entre ellas el IAB – Instituto de Arquitectos de Brasil-, el Sindicato de Economistas, el Sindicato de Sociólogos, asociaciones de habitantes, movimientos sociales, ONG – Organizaciones No Gubernamentales-, entre muchas otras, con el objetivo de discutir

el proceso de revisión del PDDUA. Muchas propuestas que fueron aprobadas recibieron una gran ayuda del Foro de Entidades, otras fueron vetadas, ya que algunas propuestas no tenían un cuño estrictamente económico, pero el Foro de Entidades partía de una perspectiva social, ambiental y sustentable. Se percibió, así, que los legisladores aún se someten a las presiones del mercado inmobiliario, en el que los intereses eligen políticos y no hay un interés real en proponer una política urbana orientada a la resolución de los problemas de la ciudad (Coluso & Cruz, 2011: 6-10).

Del punto de vista de un crecimiento ordenado, socialmente inclusivo y ambientalmente sustentable de las ciudades, la planificación sin acción es tan ineficaz cuanto las acciones sin planificación (Shavsberg, 2014: [s/nº]).

#### 3.2.4. Presupuesto Participativo – OP Porto Alegre-

El OP es un programa que contempla la gestión democrática a través de la gestión presupuestaria participativa y a través de la consulta popular estimulando las iniciativas populares. Es un importante instrumento de complementación de la democracia representativa, porque permite que el ciudadano debata y defina los destinos de una ciudad. En él, la población define las prioridades de inversión en obras y servicios a ser realizados cada año, con los recursos del presupuesto del Municipio (Brasil, 2014: [s/nº]).

Es considerado internacionalmente un ejemplo de oposición al modelo neoliberal. Una parte significativa de su presupuesto es subordinada a un intenso proceso de discusión y deliberación, en el cual la población participa y decide sobre los proyectos de inversión pública de la ciudad (Andrioli<sup>44</sup>, 2004: [s/nº]).

En Porto Alegre, Brasil, el OP fue creado en 1889 por el PT - Partido de los Trabajadores-. El ciclo del OP se ha caracterizado por tres momentos prioritarios: las Reuniones Preparatorias, la Rueda Única de Asambleas Regionales y Temáticas, y la Asamblea Municipal. Las secretarías municipales y entes autónomos acompañan

---

<sup>44</sup> Antônio Inácio Andrioli: doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Osnabrück, Alemania (2004).

esas reuniones, brindando aclaraciones sobre los criterios que guían el proceso y la viabilidad de las demandas (Pmpa B, 2014)<sup>45</sup>.

En Porto Alegre la ciudad está dividida en diecisiete regiones y seis temáticas.<sup>46</sup>

#### 3.2.4.1 - Las regiones del OP Porto Alegre

Región 01: Humaitá/ Navegantes. Región 02: Noroeste. Región 03: Este. Región 04: Lomba do Pinheiro. Región 05: Norte. Región 06: Nordeste. Región 07: Partenon. Región 08: Restinga. Región 09: Glória. Región 10: Cruzeiro. Región 11: Cristal. Región 12: Centro-Sur. Región 13: Extremo Sur. Región 14: Eje Baltazar. Región 15: Sur. Región 16: Centro. Región 17: Islas. La división del mapa de Porto Alegre, con las Regiones del OP, puede verse en la figura 15 (Pmpa B, 2014).

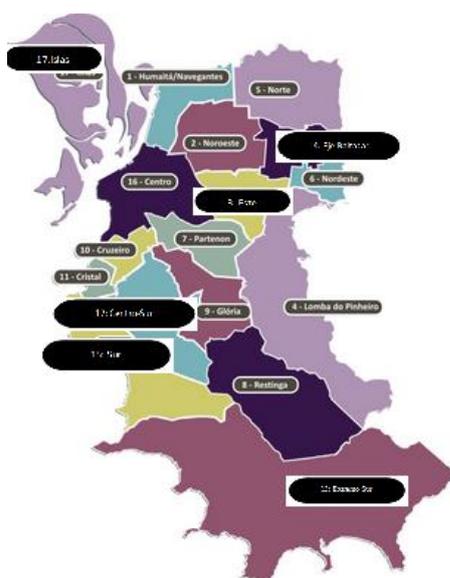


Figura 15: Regiones del Presupuesto Participativo de Porto Alegre<sup>47</sup>

Fuente: Internet, 2014.

#### 3.2.4.2 Las temáticas abordadas en el OP Porto Alegre

<sup>45</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=12&p\\_secao=21](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=12&p_secao=21) Esta página de Internet fue modificada en la actual gestión pública, pero decidimos mantenerla, pues ahora se trata de un registro original. En la búsqueda en el sitio del 25 de octubre de 2014 había información sobre la gestión anterior de la Administración Popular. En una nueva consulta, del 25 de mayo de 2015, ya no estaban los registros encontrados anteriormente.

<sup>46</sup> Sitio web oficial de la Intendencia Municipal de Porto Alegre, [online], dirección URL: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op> (página consultada el 25 de mayo de 2015)

<sup>47</sup> Figura 15: Regiones del Presupuesto Participativo de Porto Alegre, SMGL (Secretaría Municipal de Gobierno Local), [online], dirección URL: [www2.portoalegre.rs.gov.br](http://www2.portoalegre.rs.gov.br) (página consultada el 24 de junio de 2014).

Temática de la Circulación, Transporte y Movilidad Urbana; Temática de Cultura y Juventud; Temática de Desarrollo Económico, Tributación, Turismo y Trabajo; Temática de Educación, Deporte y Ocio; Temática de Vivienda, Organización de la Ciudad, Desarrollo Urbano y Ambiental; Temática de Salud y Asistencia Social (Pmpa B, 2014).

#### 3.2.4.3 ¿Cómo funciona el OP Porto Alegre?

Según Baierle<sup>48</sup>, el OP es relativamente simple. Se trata de un conjunto de reuniones en fases preparatorias, decisorias y de monitoreo, que tienen lugar a nivel regional<sup>49</sup> y temático<sup>50</sup>, así como a nivel de concejo con alcance municipal y representación de los dos niveles anteriores – regionales y temáticos-.

La participación es universal en las reuniones decisorias de base, donde se priorizan áreas para inversiones, como también, son elegidos los consejeros y definido el número de delegados, siendo uno por cada diez personas presentes.

Reuniones subsecuentes con los delegados regionales y temáticos definen propuestas concretas para inversión dentro de las áreas priorizadas. El resultado final de lo que integrará el Plan de Inversiones del Municipio saldrá del cruce de prioridades: *criterios técnicos* (viabilidad) y *criterios de justicia social* (grado de carencia, tamaño de la población).

El mandato de los consejeros es imperativo, pudiendo ser revocado por la base regional o temática en cualquier momento.

Las reglas son decididas por los propios participantes, en un proceso en el que el Gobierno participa, pero no tiene derecho a voto. El Gobierno presenta todo el Presupuesto Municipal para discusión y no solo las inversiones.

---

<sup>48</sup> Sérgio Baierle: magíster en Ciencias Políticas por la UNICAMP, especialista en Sociología Urbana e Historia de las Artes, con licenciatura en Historia, Letras y Educación Dramática.

<sup>49</sup> Reunión Regional: encuentro de habitantes interesados en la discusión y definición de obras y servicios de una determinada región. Sitio web del Gobierno Municipal de Porto Alegre, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=18](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=18) (página consultada el 25 de octubre de 2014)

<sup>50</sup> Reunión Temática: Reunión de los interesados(as) en la discusión y definición de acciones, políticas y obras de un determinado tema y de directrices globales para la ciudad. Sitio web del Gobierno Municipal de Porto Alegre, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=18](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=18) (página consultada el 25 de octubre de 2014)

El Plan de Inversiones finalmente acordado por los concejales, después de la aprobación de la Ley Presupuestaria Anual<sup>51</sup>, es publicado y puesto a disposición de los participantes e interesados para monitorear la ejecución. El acompañamiento de la ejecución también se puede hacer a través del sitio web de la Intendencia, aunque, de acuerdo con Baierle, los valores efectivamente ejecutados no se informan (Baierle, 2009: 6-7).

Los consejeros son los representantes de las regiones o de las temáticas que componen el Concejo del Presupuesto [Orçamento] Participativo – COP-. Son electos en número de dos titulares y dos suplentes para cada una de las diecisiete regiones y seis temáticas. La elección se realiza durante las Asambleas Regionales y Temáticas (Pmpa B, 2014: [s/n]).

El Concejo del Presupuesto Participativo – COP-, es el órgano máximo de deliberación del OP. Está compuesto por los consejeros electos en las Asambleas Regionales y Temáticas (en número de cuatro, siendo dos titulares y dos suplentes), en cada región y temática; dos (siendo uno titular y otro suplente) son designados por la Unión de las Asociaciones de Habitantes [Moradores] de Porto Alegre (UAMPA); y cuatro (dos titulares y dos suplentes) representan a la Intendencia en el Concejo, aunque sin derecho a voto en las deliberaciones. El COP planifica, propone, fiscaliza y delibera sobre el conjunto de ingresos y gastos del Presupuesto Municipal. Revisa también, anualmente, el Reglamento Interno del OP, sus criterios generales y técnicos.

Los criterios son las reglas aprobadas por el COP, que se subdividen en *criterios generales*, que determinan el procedimiento de la distribución de recursos al conjunto de la ciudad y *criterios técnicos*, que son utilizados por los órganos de la Intendencia para analizar las demandas y comprobar la viabilidad de las mismas.

Las *Reuniones Regionales* son encuentros de habitantes interesados en la discusión y definición de obras y servicios de una determinada región.

Las *Reuniones Temáticas* son encuentros de los interesados en la discusión y definición de acciones, políticas y obras de un determinado tema y de directrices globales para la ciudad.

---

<sup>51</sup> Ley Presupuestaria [Orçamentária] anual: LOA: ley que prevé los ingresos y fija los gastos públicos para el período de un ejercicio financiero . sitio web del Gobierno del Distrito Federal, [online], dirección URL: <http://www.orcamentoparticipativo.df.gov.br/index.php/la-lei-orcamentaria-anual-loa> (página consultada el 25 de octubre de 2014)

Las Asambleas Regionales y Temáticas son encuentros periódicos en los que el Gobierno rinde cuentas de las inversiones del año anterior. En las Asambleas la población elige las prioridades para el año siguiente. También elige sus consejeros y define el número de delegados (Pmpa B, 2014: [s/n]).

Todo el proceso se realiza a través de reuniones. En la Asamblea Municipal se da un gran encuentro de la población para investir a los nuevos consejeros o consejeras del OP y entregar al Gobierno la jerarquización de las obras y servicios demandados para toda la ciudad. En la Asamblea municipal se reserva espacio para la discusión de temas de carácter general.

Las reuniones preparatorias trabajan con la siguiente pauta: Rendición de Cuentas; Presentación del Plan de Inversiones; Presentación del Reglamento Interno, Criterios Generales y Técnicos; Discusión de Prioridades Temáticas; Criterios para la Lista de Consejeros y Sugerencia de Prioridades y Demandas por Internet (Pmpa B, 2014: [s/n]).

*¿Cuál es el alcance real del Presupuesto Participativo en la gestión de las ciudades?*

Un intendente puede decidir por la elaboración de la propuesta presupuestaria contando exclusivamente con los especialistas de cada área de la Municipalidad o puede construir las definiciones acerca de las inversiones directamente con la población, presentándolas posteriormente como propuesta presupuestaria a la Cámara de Concejales. La participación en el OP estimula la organización de la sociedad civil y conduce a un mayor compromiso político de la población; sin embargo las acciones son puntuales, con el objetivo de decidir cuáles son las prioridades de cada región, compitiendo el poder decisorio más amplio al gestor público (Villas Boas, 2008:10).

#### 3.2.4.4. Conociendo al ciudadano participante del OP Porto Alegre

*¿Cuál es el perfil del ciudadano participante del OP? ¿Es hombre o mujer? ¿Cuál es la franja etaria, el grado de instrucción, la actividad laboral? ¿Quién participa?*

Para conocer mejor a los participantes de las asambleas regionales y temáticas del OP de Porto Alegre, Fedozzi<sup>52</sup> et al. (2013) realizaron una amplia investigación durante el período de 1990 a 2012.

Inicialmente se investigó el número de personas que participaron del proceso en el período 1990-2012. La figura 50–Anexo 2- muestra cambios importantes en cuanto al número de participantes en las asambleas temáticas y regionales en la trayectoria anual del OP.

Se puede observar un crecimiento casi continuo (con ligeros descensos) desde su inicio hasta el año 2002 - llegando a tener 17 241 personas participando - cuando se produjo el cambio del ciclo del OP a una Rueda Única de asambleas. Después, hay un decaimiento que perdura hasta 2006. En 2007 hay una reanudación, con una caída más en 2009. En 2012 la participación llega a 16 721 personas, pero todavía no supera a la del año 2002. Se supone que el descenso en el número de participantes se debe, entre varias otras causas, al “sentimiento de no efectividad de la participación como forma de lograr la atención de las demandas priorizadas”, a causa de que a partir del año 2000, el Municipio experimentó una crisis financiera y terminó no ejecutando las acciones demandadas (Fedozzi et al, 2013:21).

La tabla 10 - Anexo 2- puso el foco en la participación en las asambleas regionales y temáticas. La investigación de 2009 mostró que en las asambleas temáticas tuvo lugar la menor participación en toda la serie investigada, que llegó a 3,8%, mientras que el número de personas que participaron de las dos instancias, regionales y temáticas, llegó a 45,1% en 2009. Esta dinámica puede haber tenido lugar como consecuencia de la baja capacidad de atención de las demandas por parte de la Intendencia, razón por la cual las comunidades pueden haber visto en las Plenarias Temáticas una posibilidad de canalizar sus demandas prioritarias, duplicando, en la práctica, la posibilidad de aplicar los recursos (Fedozzi et al., 2013: 22-23).

### *¿Cuál es el perfil de los participantes del OP de Porto Alegre?*

Inicialmente, fue posible observar una tasa promedio de renovación de participantes que llegó a un 42,4%, conforme la figura 51- Anexo 2-. Este índice

---

<sup>52</sup> Luciano Joel Fedozzi: magíster y doctor en Sociología por la Universidad Federal de Río Grande do Sul.

puede explicarse por el poder de atracción, constituido en la trayectoria histórica, del OP y el reconocimiento de esta institución participativa como lugar de encuentro entre el Gobierno y sectores de la sociedad civil local. De acuerdo con la figura 51 - Anexo 2-, el mayor índice de renovación se dio en la investigación de 1995, con un 48,6%, y el menor, en 2005 con 31,7%; estos datos son coherentes con los distintos contextos relativos al grado de efectividad en la resolución de las demandas (Fedozzi et al, 2013: 23-24).

### *La participación por sexo y estado civil*

Se observó un crecimiento de la participación femenina en relación a la población masculina en las asambleas del OP desde 1993 hasta 2012.

En cuanto al estado civil de los participantes, hubo una distribución diferenciada entre los sexos. Observamos que la mayor proporción se dio entre los participantes del sexo masculino solteros y casados. Las participantes del sexo femenino aparecieron más relacionadas con el estado civil de viuda, separadas o divorciadas. Esa constatación puede estar vinculada al hecho de que las mujeres no casadas tienen la posibilidad de una vida política activa. La figura 52 - Anexo 2- muestra la participación en el OP de Porto Alegre por sexo y estado civil en el año 2009. (Fedozzi et al., 2013: 25-26).

### *¿Cuál es la edad de los participantes?*

Hubo variación en todas las franjas de edad, de acuerdo a la tabla 11- Anexo 2-. En la franja de 16 a 25 años, hubo oscilaciones a lo largo de la serie, alcanzando el porcentaje más bajo de 12, 8% en 2012, comparado con el 18, 5% del 2009. Fue en esta franja que apareció la menor representatividad en proporción a la población joven de la ciudad de acuerdo con el IBGE<sup>53</sup>.

En la franja de los adultos, de 26 a 49 años, también se notaron oscilaciones. Las variaciones tuvieron lugar en la franja de los 26 a los 33 años, en la misma proporción del Censo. En la franja de 34 a 41 años hubo variación, no obstante con un mayor porcentaje en relación al Censo. En la franja de los 42 a 49 años también

---

<sup>53</sup> IBGE – Censos de 2000 y 2010-.

hubo oscilaciones en una mayor proporción en relación al Censo. Los ancianos de más de 60 años presentaron porcentajes similares en 2005 y 2009, pero muy superiores a 2012. Pero la participación de las personas con más de 50 años anteriormente no se investigaba. De esta forma no fue posible sacar la conclusión de que hay una mayor participación de los ancianos, solamente que está más representada en 2012 (Fedozzi et al., 2013: 28).

### *¿Cuáles son los niveles de escolaridad?*

En la investigación de la participación de la población que tiene como foco los niveles de escolaridad constatamos que hubo una tendencia a la disminución de la participación de personas con educación primaria y aumento de los participantes con escolaridad secundaria, según muestra la tabla 12 - Anexo 2-. Es posible verificar el descenso de aquellos que se declararon sin instrucción o solamente alfabetizados, pasando de 5,5% en 1995 a 1,6% en 2012. Los de nivel primario, que representaban un 46,3% en 2009, en 2012 pasaron a 41,2%, aun así representando la menor proporción de todos los años de la encuesta. El mayor descenso se reveló entre los participantes con educación primaria incompleta. Los participantes de nivel medio, de un 31,2% en 1995 pasaron a un 35,1% en 2012. El mayor aumento tuvo lugar entre los participantes con educación secundaria completa. Con relación a la enseñanza superior, hubo oscilaciones de proporción, con períodos de aumento de participación entre 1995 y 2000, y períodos de reducción entre 2000 y 2002, y también entre 2005 y 2009 (Fedozzi et al., 2013: 29).

### *La investigación por raza y etnia*

En las indagaciones relacionadas a la cuestión de la raza y la etnia fue posible observar un aumento del porcentaje de participantes que se declararon negros<sup>54</sup>, que alcanzaron el mayor porcentaje en 2009. Los que se declararon blancos disminuyeron su participación a lo largo de los años conforme la tabla 13 - Anexo 2-.

Ese hecho puede ser atribuido a una mayor conciencia del ciudadano a la hora de reconocer su raza/etnia y no necesariamente a la mayor participación de esos ciudadanos en las asambleas del OP. Analizando las columnas de los Censos de 2000

---

<sup>54</sup> Negros: son todos que se declaran negros y mulatos.

y 2010, la mayoría de la población portoalegrense se declaró blanca, obteniendo los porcentajes de 82,4% en 2000 y 80,9% en 2010. Los negros representaron 16,6% en 2000 y 18,6% en 2010. La participación de los que se declararon indígenas es muy superior en las asambleas del OP en comparación con la población mostrada por los Censos. En cuanto a la raza blanca hubo una disminución en los índices de los Censos, y en las asambleas del OP la reducción fue aún más acentuada (Fedozzi et al, 2013: 32-33).

### *¿Cuál es el ingreso familiar de los participantes?*

En relación con el ingreso familiar de las personas que participaron del OP, hubo significativas modificaciones, de acuerdo con la tabla 14 - Anexo 2-. Se observó que hubo un incremento de participantes de las capas de menor ingreso familiar, de hasta 2 SM<sup>55</sup> (sueldos mínimos) y también de 2 a 4 SM. Hubo una disminución de los segmentos con ingresos familiares superiores a 4 SM y es posible constatar que el porcentaje de los que percibían ingresos de hasta 2 SM era prácticamente el doble de los que tenían ingresos de entre 2 y 4 SM en 2009. Los ingresos familiares de hasta 2 SM correspondieron al 52,5% de los participantes del OP en 2009. Los ingresos de 2 a 4 SM correspondieron al 28,7% y 17,6% de los participantes declararon ingresos mayores o iguales a 4 SM. Apenas 5% de los participantes declararon ingresos de 8 o más SM. Se observó que hubo una disminución de los participantes que declararon mayores ganancias, 4 o más SM. El mayor descenso se produjo en las franjas de 8 a 12 SM y más que 12 SM, que pasaron de un 10% de participación a un 2% en el último año. Hasta 2005 no hubo datos de las personas que declararon entradas de hasta 1 SM o de aquellos que no percibían ingresos (Fedozzi et al, 2013: 33).

### *¿Cuál es el perfil de trabajo y ocupación de los participantes del OP?*

---

<sup>55</sup> SM: sueldo mínimo brasileño en el año 2014: R\$ 724,00 (setecientos veinticuatro reales), aproximadamente alrededor de US\$ 306 (trescientos y seis dólares), con el dólar valiendo R\$ 2,36 (dos reales y treinta y seis centavos) el 23 de diciembre de 2014, día de la última cotización anual del dólar, [online], dirección URL: <http://extra.globo.com/noticias/economia/salario-minimo-de-2014-convertido-em-dolares-o-menor-desde-2010-11153536.html> (página consultada el 8 de febrero de 2015)

En relación a la tabla 15 - Anexo 2-, se pudo observar que 23,7% se declararon “empleados en blanco del sector privado” en 2009. Esta población disminuyó su participación de 29,4% en 1998 a 23,7% en 2009.

6,5% de los participantes se declararon empleados del sector público en 2009. En esta franja hubo variaciones, ora aumentando su participación, ora disminuyéndola.

La parcela de “trabajadores autónomos”, que en 2009 representaba el 19,6% de los participantes, se mantuvo con pequeños incrementos, y en 2009 con una pequeña disminución si se compara con el año 1998, cuando el porcentaje era de 19,9%.

La franja de los declarados como “desempleados” con 11,2% en 2009, creció en relación a 1998, cuando esta tasa era de 6,8%. Los participantes que se declararon como “amas de casa”, pasaron de 8,2% en 1998 a 5,9% en 2009. Los “jubilados” y “pensionados” mantuvieron una relativa estabilidad en la representatividad del grupo, permaneciendo en torno del 10% a lo largo de las investigaciones (Fedozzi et al, 2013: 35-36).

La ocupación de las personas participantes del OP en 2009 fue muy diversa, conforme muestra la tabla 16 - Anexo 2-. El mayor porcentaje se dio en el “trabajo manual”, con un 20,3% de los casos. En este rubro fueron computadas las actividades de servicios generales, jardinero, manicura, auxiliar de limpieza, auxiliar de depósito, mozo, entre otras.

Los trabajadores “domésticos” aparecen con un porcentaje del 9%. Las actividades de “servicio no manual con capacitación de nivel secundario” totalizaron un 6,6 y comprenden las ocupaciones de auxiliar y técnico de enfermería, educador social, supervisor administrativo, entre otras. Se encontraban empatadas las actividades de “trabajo no manual”, franja representada por recepcionistas, cadetes, porteros y conductores, por ejemplo, y la franja “amas de casa” con 5,5% (Fedozzi et al., 2013: 39).

#### *Una Caracterización resumida del perfil de los participantes del OP en Porto Alegre*

Para una caracterización sucinta de la población que participaba del proceso del Presupuesto Participativo, se realizó una “síntesis”, con las siguientes constataciones:

- descenso del número de participantes en las asambleas a partir de 2002, con aumento de este número a partir de 2007;
- predominio de la población femenina y aumento de su participación a lo largo de los años;
- mayor proporción de solteros, seguido de los casados;
- en cuanto a las franjas de edad de los participantes: menor participación de los jóvenes, que están subrepresentados.
- el nivel de escolaridad predominante de los participantes es la enseñanza primaria (con descenso a lo largo de los años), seguido del nivel medio (con aumento de participación); los de nivel superior están subrepresentados en las asambleas;
- hay una mayoría de blancos, seguida de participantes negros, con un aumento en la participación de los negros a lo largo de los años investigados;
- En cuanto a los ingresos familiares, predominan los participantes con ingresos de hasta 2 SM, y su participación se eleva cada año con la disminución de los que poseen ingresos más altos;
- con relación a situación de trabajo, el grupo mayor es el de los asalariados, seguido de los autónomos (Fedozzi et al., 2013: 41).

Analizando las investigaciones en el período de 1990 a 2012 fue posible observar que los ciudadanos que participaron del OP son, sin duda, las poblaciones más carentes, con menor nivel de instrucción, para quienes las políticas públicas tienen un alcance menor y donde el OP tiene su significado en la búsqueda de la participación y de conquistas para sus regiones.

#### 3.2.4.5. ¿Cómo es visto por sus participantes el OP Porto Alegre?

Se realizaron una serie de encuestas de opinión entre los participantes sobre el OP Porto Alegre, entre los años 1995 y 2009. Informamos a continuación de los resultados más relevantes con la intención de fundamentar esta tesis.

*El Poder de decisión: “En su opinión, ¿la población decide realmente sobre obras y servicios en el OP?”*

Se puede apreciar en la tabla 17 - Anexo 2-, que, a lo largo de los años, más de la mitad de los participantes han declarado que “siempre o “casi siempre” se decide sobre las obras y servicios. Sin embargo, se observa que entre 2005 y 2009 la respuesta “siempre” obtuvo una fuerte reducción. En cambio, el porcentaje de los que contestaron “nunca” y “a veces” ha aumentado, demostrando que entre 2005 y 2009, un tercio de los participantes de las Asambleas contestaron que “a veces” se decide.

A partir del año de 2002 hubo un cambio en los parámetros, porque en los años siguientes aumentaron las respuestas “nunca” y “a veces” y cayeron las respuestas “siempre” y “casi siempre”, cambio que se refleja en las restricciones presupuestarias por las cuales pasaba el Municipio, lo que imposibilitó la atención de las demandas a partir de 2002 (Fedozzi et al, 2013: 45-46).

En la búsqueda de un mayor refinamiento en las respuestas obtenidas en las investigaciones, se cruzaron las variables “poder de decisión” y “escolaridad”. Así, la tabla 18 - Anexo 2- enfocó la intersección del “poder de decisión” relacionado con los niveles de enseñanza.

Fue posible observar que para todos los niveles de enseñanza, la suma de los porcentajes de “siempre” y “casi siempre” (se decide sobre las obras y servicios), excede el 50%.

La tabla 18 - Anexo 2- relacionó el nivel del poder de decisión y la escolaridad de los participantes del OP. Esta asociación nos permitió identificar que cuanto mayor es el nivel de escolaridad, menos los participantes tienden a creer que “siempre” se decide en el OP. La respuesta “siempre” reveló un peso más grande entre los participantes con escolaridad primaria (Fedozzi et al., 2013: 46-47).

Es importante comparar el OP en la gestión 2005 a 2008 con las gestiones anteriores, pues comenzaba en 2005 una nueva coalición partidaria en la Administración municipal, situada, hasta entonces, en el campo de oposición a las gestiones lideradas por el PT (Partido de los Trabajadores), en las que tuvo inicio el OP. Había en esa época expectativa en cuanto a la continuidad del OP. Entonces se indagó acerca de la continuidad, abolición o sustitución por otra forma de participación. Y los resultados fueron que 37% de los encuestados creían en el fortalecimiento, 13% en el debilitamiento del OP y 28% creían que el OP sería sustituido por otra forma de participación.

En 2009 fue indagada nuevamente la opinión de los participantes respecto a la situación del OP, teniendo en cuenta los mismos aspectos evaluados en la encuesta anterior. Los autores tuvieron el cuidado de realizar la investigación solamente con personas con ocho años o más de participación, a las cuales denominaron veteranos, por juzgar necesaria la cuestión de la comparación entre las gestiones. Los porcentajes están demostrados en la tabla 19 - Anexo 2-.

Analizando la tabla 19 - Anexo 2,- se comprueba que el mayor porcentaje, un 34,1%, señaló el perfeccionamiento del sistema, un 27,7% cree que empeoró y un

22% cree que quedó como estaba antes. Si enfocamos que 8,1% expresaron una percepción de sustitución del OP, sumando el porcentaje de los que opinaron sobre el empeoramiento del mismo, se obtiene el valor de 35,8%, capaz de esgrimir una posición crítica sobre la situación del OP en la gestión 2005-2008 (Fedozzi et al, 2013: 49-50).

Se indagó también sobre la “opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005 a 2008”, junto con el nivel de escolaridad de los participantes veteranos, de acuerdo a la tabla 20 - Anexo 2-. La opinión de que el “OP fue mejorado en la gestión 2005 – 2008” obtuvo un porcentaje mayor en la población con estudios primarios. De este modo se comprueba que esta opinión se modifica a medida que aumenta el grado de escolaridad de los entrevistados. En los grupos con estudios superiores y medios se destacó que el “OP empeoró”, alcanzando un 40% de los participantes (Fedozzi et al, 2013: 50).

La relación de la situación del OP con los ingresos de las personas encuestadas puede ser vista en la tabla 21- Anexo 2-, que evidenció una situación de mejora en el segmento de menores ingresos (hasta 2 SM) y una percepción de empeoramiento en las clases de sectores salariales intermedios (de 2 a 8 SM) (Fedozzi et al, 2013: 51).

Para los autores, los datos que captaron las percepciones sobre la situación del OP en el período 2005-2008, cuando tuvo inicio la gestión de una nueva coalición partidaria, indicaron la existencia de una evaluación híbrida. En general prevalecieron los porcentajes mayoritariamente positivos sobre el desempeño del OP. Pero al profundizar los análisis y relacionar las demás variables como escolaridad, ingresos y tiempo de participación, se revelaron diferencias importantes en la evaluación del OP en el período en cuestión.

Se observó, entonces, que los grupos con mayor nivel de enseñanza, mayores ingresos, mayor tiempo en el OP y simpatizantes de los partidos de oposición tendieron a una evaluación más negativa de la situación del OP (Fedozzi et al, 2013: 55).

*El conocimiento del proceso de participación en el OP*

El conocimiento de las reglas de funcionamiento del OP permite al participante hacer elecciones libres. Sin embargo, según los autores, hay un segmento significativo de participantes que conoce poco o desconoce las reglas del OP. Analizando la tabla 22 - Anexo 2- y considerando las sumas porcentuales de los que conocen “solo algunas” reglas y de los que conocen “pocas”, se llega a un total de 48,3% en 2009. Alrededor de un 30% contestaron que “no conocen” las reglas. Sumando todo, después de veinte años de OP en Porto Alegre, cerca de 80% de los participantes expresaron desconocimiento de las reglas de esa institución participativa (Fedozzi et al, 2013: 56).

La relación entre el nivel de escolaridad y el conocimiento de las reglas del OP se presenta en la figura 53 y tabla 23 - Anexo 2- (Fedozzi, 2007:27).

Se pudo constatar que la escolaridad superior se relacionó directamente con el conocimiento total o casi total de las reglas y la enseñanza primaria se relacionó con poco conocimiento o desconocimiento de las reglas. La conclusión a la que se llega es: es necesario crear “una metodología que posibilite la ampliación del conocimiento de las reglas del juego y de los criterios de funcionamiento del OP”, de forma que lleguen especialmente a los principiantes, a aquellos que no ejercen funciones en las instancias representativas del OP y a aquellos con menor escolaridad (Fedozzi et.al., 2013:60).

Si el desconocimiento de las reglas es un obstáculo, la comunicación de los participantes es bastante restringida. En la tabla 24- Anexo 2- es posible comprobar que la mayor parte de los participantes “nunca” suelen inscribirse para hablar en el proceso participativo del OP (Fedozzi et al., 2013: 60).

Para una investigación más detallada de esa cuestión, los autores sugirieron algunos cruces; damos cuenta de los que tiene importancia directa para la propuesta de esta tesis.

En uno de los estudios se hace la relación entre participación hablada y nivel de enseñanza, cuyo resultado de investigación puede consultarse en la tabla 25 - Anexo 2-.

El estudio señaló que los porcentuales referidos al acto de “hablar en el OP” son mayores de acuerdo con el mayor nivel de enseñanza de los participantes. Los participantes con nivel superior presentaron asociación con las respuestas “a veces” y “siempre” (hablar en el OP), mientras que los participantes con enseñanza primaria,

presentaron asociación con la respuesta “nunca” (hablar en el OP) (Fedozzi et al., 2013: 62).

La edad de los participantes también ha demostrado ser una condición asociada al acto de hablar en el OP, según señala la tabla 26 - Anexo 2-. Fue posible constatar que las franjas etarias de mayor edad poseían los mayores porcentajes referidos a la costumbre de hablar en el OP. Entre los más jóvenes, los mayores porcentajes eran relativos a la respuesta “nunca” (hablar en el OP). Es posible que el descenso constante de participación de los jóvenes, a lo largo del tiempo, en el OP, nos lleve a una reflexión sobre la importancia de la inclusión de los jóvenes en procesos participativos de ejercicio de la ciudadanía y la democracia.

Para los autores,

Los datos reiteran los desafíos aún presentes, a pesar de la larga experiencia en la trayectoria del OP, en el sentido de establecer métodos pedagógicos adecuados a la práctica de su diseño institucional, orientados a la disminución de las desigualdades y de las asimetrías en la participación de los individuos, originarias tanto del punto de partida socialmente desigual de los individuos y grupos, como de las prácticas internas en su modo de funcionamiento (Fedozzi et al., 2013: 63).

#### *Rendición de cuentas en el OP: la accountability<sup>56</sup>*

Para evaluar la calidad en el proceso participativo se hace necesario el acceso a la información y la rendición de cuentas por parte de los gestores, sean ellos de las instituciones participativas o de la gestión municipal. De la misma manera, la calidad de los procesos participativos requiere relaciones de compromiso y de confianza entre representantes y representados. En el caso del OP las relaciones tuvieron lugar entre los consejeros y los delegados, así como entre los demás participantes de la sociedad civil. Fueron investigados las siguientes cuestiones:

*“¿Usted considera satisfactorias las informaciones, las aclaraciones y la rendición de cuentas sobre el OP ofrecidas por los representantes de la Administración municipal?”*

Los autores compararon los datos de 1995 a 2009, que se indican en la tabla 27 -Anexo 2-, de lo que surgió un indicio claro de declive de la calidad de la *accountability* a lo largo del tiempo. En 1995 la satisfacción llegaba a más del 80%,

---

<sup>56</sup> “Acceso a la información y al proceso de rendición de cuentas de las decisiones tomadas en las instituciones participativas por parte de los gestores públicos.” (Fedozzi et al., 2013: 64)

si sumamos las respuestas “siempre” y “casi siempre”. En 2009 el porcentaje ha caído al 40,1%. Por el contrario, la insatisfacción en los mismos años (suma de las respuestas “a veces” y “nunca”) fue de 4,1 % a 39,1%, con un crecimiento aún más acentuado por las personas que no supieron contestar (Fedozzi et al, 2013: 64).

*“En su opinión, ¿los consejeros y delegados respetan, implementan y dan respuesta a la comunidad sobre sus reivindicaciones, definidas cada año?”*

El análisis de los datos expresó la caída en el segmento de participantes que demostró confianza en sus representantes respecto a la puesta en marcha y a la respuesta de sus reivindicaciones. En la figura 54- Anexo 2-, en 1995, la respuesta “siempre” fue de 50,7% y en 2009 fue de 23,5%. La respuesta “nunca” fue de 1,1% en 1995 y 8,1% en 2009. Las respuestas que demostraron el aumento, a lo largo de los años, del porcentaje de las opiniones “nunca” y “a veces” junto con la disminución de las respuestas “siempre” y “casi siempre”, verificadas en la encuesta de 2009, revelaron la disminución de la calidad de la *accountability* entre representantes y representados en el OP (Fedozzi et al, 2013: 67-68).

*¿Cuál es el principal motivo de su participación en las reuniones del OP?*

Las alternativas para la pregunta analizada más arriba fueron agrupadas posteriormente en cinco tipos de respuestas por afinidad entre ellas. El análisis supuso una escala que comenzó con motivaciones más heterónomas o particularistas, incluso justificativas, basadas en el entendimiento de que la participación en el OP representaba el ejercicio de la democracia y de los derechos de ciudadanía<sup>57</sup>.

La figura 55- Anexo 2-, muestra la distribución porcentual de las respuestas, destacándose que la gran mayoría, más del 70%, señaló motivaciones relacionadas a “demandas de obras y servicios públicos”, junto a las justificativas, que expresaron “identidad y solidaridad comunitarias” (Fedozzi et al., 2009:19).

*¿Y cómo marcha la evaluación del OP?*

---

<sup>57</sup> La escala puede ser sintetizada de la siguiente forma: 1) Demostrar obras y servicios; 2) Identidad y solidaridad comunitaria: porque soy líder en mi región, barrio o comunidad y para ayudar la comunidad o la ciudad. 3) Reclutamiento: fui convocado, fui invitado y fui llevado; 4) Conocimiento y control (para conocer el funcionamiento del OP); 5) Democracia y derechos de ciudadanía: porque el OP es un proceso democrático y para ejercer mis derechos de ciudadano (Fedozzi et al., 2013: 101)

Algunas conclusiones, según los autores, enfocaron un pequeño grupo de participantes que conocía las reglas del funcionamiento y solía hablar en ese proceso participativo. Así, tanto en el conocimiento de las reglas como en la comunicación al hablar, la mayor escolaridad resultó interferir positivamente en el proceso. La edad de los participantes influyó, llevando a las personas con más edad al centro de los debates. En este sentido los autores indicaron

la importancia de acciones que puedan disminuir las desigualdades y las asimetrías en la participación de los individuos, entre ellas, se subrayó la posibilidad de (crear) metodologías que viabilicen la ampliación del conocimiento de las reglas de funcionamiento del OP, llegando, principalmente, a los principiantes, a los no elegidos como delegados o consejeros y a aquellos con menor escolaridad (Fedozzi et al., 2013: 71-72)

*¿Porto Alegre progresó con el Presupuesto Participativo? ¿Cuál fue el desempeño del OP?*

El mayor progreso que Porto Alegre experimentó fue la construcción de un proyecto democrático basado en la extensión de los derechos, en la apertura de espacios públicos con capacidad decisoria en la participación política de la sociedad, que renovó en la década de los 90 el debate sobre la profundización de la democracia en Latinoamérica (Souza & Rennó, 2012: 235).

El OP fue ampliamente estudiado por diversos autores, pero con enfoque en la participación y en el cambio de paradigmas del nuevo modo de hacer política y administrar el Municipio. En el estudio realizado por Souza & Rennó (2012), el OP fue abordado bajo un nuevo enfoque y la investigación estudió el Presupuesto Participativo del Municipio de Porto Alegre entre 1989 y 2008, analizando específicamente la sensibilidad del programa a los cambios de gobierno entre las gestiones del Partido de los Trabajadores (PT) de 2001 a 2004 y del Partido Democrático Brasileño (PMDB) de 2005 a 2008.

El trabajo de los autores viene a fundamentar el estudio sobre el desempeño del OP a lo largo de los años, buscando responder la cuestión de si se efectivizaron las demandas que fueron propuestas de forma participativa. De esta forma, analizamos los siguientes tópicos: participación en las sesiones plenarias regionales del OP, la capacidad de los gobiernos para responder a las demandas públicas de la

sociedad, cuáles fueron las demandas más votadas, el índice de demandas concluidas, los tipos de demandas privilegiadas por los gobiernos y la evolución de las inversiones en el programa OP (Souza & Rennó, 2012: 236).

#### *Participación en las sesiones plenarias del OP*

De acuerdo a la figura 56 es posible verificar que la participación en las sesiones plenarias regionales del OP ha venido creciendo desde 1990, alcanzando su máximo en 2002. En 2003 señala un sensible descenso, llegando en 2004, durante la última administración del PT, a niveles próximos al año 1992. El valor se mantuvo durante la primera administración del intendente actual. Para los autores, es posible observar que a pesar de que la última gestión petista, de 2001 a 2004, presentó un descenso brusco en la participación en los años de 2003 y 2004, la gestión obtuvo también el mayor número de participantes de la historia del OP en 2002. Los datos demostraron una ruptura en el nivel creciente de participación popular en el OP hasta 2002 y la importancia secundaria que este asumió después de 2004.

En 2002 hubo gran número de demandas, relacionadas con la amplia participación, ya que este era un requisito para que una demanda fuera seleccionada y pudiera ser incorporada en el presupuesto el año siguiente. Para los autores, la crisis financiera y la incapacidad de cumplir las demandas en 2003 y 2004, pueden haber contribuido a la disminución de participantes. Así, es posible que la caída de la participación en 2003 tenga relación directa con la dificultad de la intendencia para implementar las decisiones que se tomaron en 2002 (Souza & Rennó, 2012: 239-240).

#### *Capacidad de los Gobiernos de responder a las demandas públicas de la sociedad*

La capacidad de los gobiernos de contestar a las demandas públicas de la sociedad siempre fue vista como sinónimo de eficiencia del aparato público y se ha traducido en una mayor satisfacción de los ciudadanos con sus gobernantes.

Para evaluar la respuesta de los gobiernos a la población, se analizaron demandas de dos tipos, las generales y las temáticas, que fueron divididas en tres categorías clasificatorias:

- demandas concluidas: demandas del área u órgano votadas y ejecutadas;

- demandas en marcha: que están en curso o en fase de conclusión;
- demandas paralizadas: por algún motivo aguardan medidas para su continuidad. Los obstáculos pueden haber sido causados por falta de recursos, por problemas políticos, técnicos o jurídicos.

### *Demandas más votadas*

Aunque las demandas del OP abarcan distintos temas, los autores evaluaron las áreas de educación, obras y vialidad, salud, asistencia social y de vivienda. Estas problemáticas fueron seleccionadas por recibir mayor votación en las asambleas y foros del OP. De las veintisiete áreas existentes se analizaron cinco, conforme la tabla 1, y se concentraron en los siguientes órganos de la Administración directa: Secretaría Municipal de Educación (SMED); Secretaría Municipal de Obras y Vialidad (SMOV), Secretaría Municipal de Salud (SMS). De la Administración indirecta se analizaron: la Fundación de Asistencia Social y Ciudadanía (FASC) y el Departamento Municipal de Vivienda [*Habitacão*] (DEMHAB).

Cabe al Demhab ejecutar la política habitacional del Municipio. Tiene por objetivo posibilitar el acceso a la vivienda digna y al suelo urbano regularizado. Fue el órgano más votado y uno de los principales campos de demandas de Porto Alegre en función de la carencia de viviendas y la necesidad de regularización.

La SMED es responsable por la educación infantil, enseñanza primaria, enseñanza secundaria y educación de jóvenes y adultos. El tema de la educación, que remite a las demandas de esa secretaría, ocupa un lugar de importancia prioritaria, habiendo sido la segunda demanda más votada en el OP.

La FASC desarrolla programas y servicios para la población más vulnerable del municipio. Fue el tercer órgano más votado.

La SMOV actúa en la coordinación, elaboración y ejecución de proyectos de obras viales, mantenimiento de vías urbanas, aprobación de proyectos edilicios, supervisión y aplicación de sanciones a infractores. También está a su cargo la implementación y mantenimiento del sistema de iluminación pública del municipio. Fue el cuarto órgano más votado.

*Tabla 1: Ordenamiento de las prioridades temáticas del OP por año, distribuidas por órganos según votación recibida en Plenarias Regionales: Porto Alegre (2001-2008)*

Años	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Departamento Municipal de Vivienda (DEMHAB)	2° - 32 puntos	1° - 40 Puntos	1° - 54 puntos	1° - 55 puntos	1° - 57 Puntos	1° - 56 puntos	1° - 58 puntos	1° - 52 puntos
Secretaría Municipal de Educación (SMED)	4° - 22 puntos	2° - 30 Puntos	2° - 30 puntos	3° - 24 puntos	2° - 31 Puntos	2° - 42 puntos	2° - 28 puntos	2° - 25 puntos
Fundación de Asistencia Social y Ciudadanía	6° - 18 puntos	4° - 19 Puntos	4° - 18 puntos	2° - 29 puntos	3° - 20 Puntos	4° - 16 puntos	3° - 24 puntos	3° - 24 puntos
Secretaría Municipal de Obras y Vialidad (SMOV)	1° - 34 puntos	3° - 30 Puntos	3° - 24 Puntos	4° - 18 puntos	3° - 20 Puntos	5° - 11 puntos	4° - 19 puntos	5° - 22 puntos
Secretaría Municipal de Salud (SMS)	5° - 19 puntos	5° - 17 Puntos	5° - 11 Puntos	5° - 17 puntos	6° - 06 Puntos	3° - 19 puntos	5° - 12 puntos	4° - 23 Puntos

Fuente: Souza & Rennó, 2012 a partir de los planes de inversión del OP de 2001 la 2008 (Intendencia Municipal de Porto Alegre, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008: 242)

La SMS es el órgano gestor del Sistema Único de Salud (SUS) de Porto Alegre. Sus principales atribuciones son la coordinación de los servicios, de las acciones, y de las políticas de salud de la ciudad. También establece acciones integradas e intersectoriales con otros sectores públicos y privados de la esfera municipal, estadual y federal. Fue el quinto órgano más votado (Souza & Rennó, 2012: 241-242).

La figura 57 – Anexo 2-, presenta las demandas temáticas del OP en forma de gráfico, permitiendo una visualización más espontánea, demostrando que el sector habitacional ha crecido en demandas durante los años 2001 y 2002, y manteniéndose después estable hasta el año 2008.

#### *Índice de demandas concluidas*

El estudio demostró que desde el año 2004 en adelante, el índice de demandas concluidas fue relativamente bajo, mientras que las demandas en proceso superaron a las demandas concluidas. En la figura 58 – Anexo 2-, se pueden observar las demandas concluidas por órganos del Gobierno, relacionadas con el período de gestión. Los autores apuntaron a un cambio en el nivel de inversión del Gobierno en respuesta a las demandas hechas a través del OP.

Aun no siendo muy significativo, el mejor desempeño se concentró en la primera gestión del PT (1989-1993), cuando todas las demandas fueron concluidas. En la segunda gestión del PT (1993-1997) la conclusión de obras superó a las inacabadas. En las dos últimas gestiones del PT (1997-2001 y 2001-2005) hubo una ruptura con las gestiones anteriores, principalmente en el período de 2001 a 2004, en el que casi un 33% de las obras no fueron concluidas y seguían en curso. Según los autores, la argumentación para la no conclusión de las obras puede haber estado relacionada con la disminución de la participación en el OP después de 2002.

A partir de 2004, en la gestión del PMDB la situación se agravó, con demandas en ejecución que sumaban el 57% del total. Los autores concluyeron que hubo un cambio en la participación popular durante el último mandato del PT, que desde 2001 perdió la capacidad de responder a las demandas del OP.

#### *Tipos de demandas privilegiadas por los gobiernos*

Las principales demandas privilegiadas por los gobiernos del PT se concentraron en las áreas de vivienda (DEMHAB) y en obras de vialidad (SMOV), que posiblemente el PT procuró atender por ser problemas de larga data: la cuestión dominial relativa al gran número de habitantes en ocupaciones irregulares, y las carencias de infraestructura en las regiones más empobrecidas del municipio.

En la gestión del PMDB, del 2005 al 2008 el mayor número de demandas atendidas se concentró en las áreas de la educación (SMED) y asistencia social (FASC). Aunque el enfoque sea distinto en las administraciones, la cuestión central parece estar relacionada con la baja capacidad de conclusión de las demandas en la última administración del PT y también en el primer mandato que siguió a la salida del PT de la gestión del municipio. Pero en la administración del PMDB, el perfil de gastos ha sido bastante distinto en relación a la gestión anterior (Souza & Rennó, 2012: 244-245).

Para Baierle, Porto Alegre enfrentaba el “estado de excepción fiscal” que ya venía siendo implementado a nivel estadual y que se convirtió en la marca del

Gobierno federal en las dos gestiones del presidente Fernando Henrique Cardoso<sup>58</sup> (1995 - 2002).

La figura 59 muestra la dimensión del impacto de la “excepción fiscal” sobre el OP. Cayó el número de demandas populares aceptadas por el Gobierno, de un promedio de 370 al año a 205, teniendo en cuenta que las 300 demandas aceptadas para 2005 todavía eran competencia del último mandato del PT (2001 a 2004). El porcentaje de ejecución de las demandas también cayó de un promedio del 73% al 37% (Baierle, 2009:38).

Para el año 2008, a pesar de haberse producido una determinada recuperación de la capacidad de inversión, alrededor 7% del presupuesto en 2007, ya no es al OP adonde se dirigen la mayoría de los recursos de inversión. Apenas un 1% del presupuesto de 2008 fue destinado al OP, a pesar de que el intendente presentó en la ley presupuestaria anual una propuesta de inversión del 10% del presupuesto municipal (Baierle, 2009: 39).

Para el autor, la tabla 28 “muestra la falta de respeto a las reglas elaboradas colectivamente por parte del Gobierno y el claro interés gubernamental en reducir el OP a una subesfera asistencialista.” La principal demanda del OP para los Planes de Inversión 2005-2008, en viviendas, tuvo un nivel de ejecución de solo un 9%. La cuarta demanda principal, pavimentación, vio solo dos obras concluidas. Las demandas “incentivadas” por el Gobierno llegaron a un 38% en la educación y a un 60% en el área de la asistencia social. El área de la salud apareció con un 38% de ejecución (Baierle, 2009: 40).

La figura 60 muestra de una forma gráfica las demandas a cargo de los Planes de Inversiones - PI<sup>59</sup>- y los porcentajes ejecutados y concluidos entre los años 2005 y 2008, evidenciando la desproporción entre lo que era una expectativa de los participantes del OP, y lo que realmente fue ejecutado.

### *El poder de decisión en el OP*

---

<sup>58</sup> Fernando Henrique Cardoso: presidente de la República de Brasil en dos mandatos de 1995 a 2003, [online], dirección URL: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/fernando-henrique-cardoso> (página consultada el 25 de octubre de 2014)

<sup>59</sup> Plan de Inversión: es un proceso democrático que posibilita a los funcionarios y a los representantes de la población elegir las prioridades en relación a las obras y compras de equipos para la institución.

Para Souza & Rennó la investigación reveló que el “OP de Porto Alegre es sensible al mandatario, que posee influencia, aunque indirecta, para privilegiar demandas que se relacionan con su agenda política.” (Souza & Rennó, 2012: 248).

Incluso con agendas distintas entre los gobiernos, los resultados mostraron que el gobierno de PT presentó una mayor capacidad de atención de demandas, además de un mayor número de participantes en el programa. Hubo también retrocesos en la capacidad del programa de empoderamiento de los ciudadanos, entendido como la capacidad de los gobernantes de hacer valer sus decisiones. Los indicios revelaron una transformación, una metamorfosis, no solamente del público beneficiario del programa, que en el pasado se concentró en los sectores más pobres del municipio, sino también en los aspectos democráticos que han llevado el OP a convertirse en uno de los mecanismos participativos más conocidos del mundo.

Para los autores el programa pecó de baja institucionalización, lo que haría a su funcionamiento más uniforme en las distintas administraciones. La participación se vuelve vital y necesita ser nutrida con buenos resultados, realizados por medio de la conclusión de obras que fortalezcan la sensación de *empowerment* (Souza & Rennó, 2012: 248).

No obstante, no se puede negar que el OP continúa, pero por lo que parece, los gestores temen por la repercusión política, en caso de que expliciten públicamente su esfuerzo, hasta aquí, silencioso, por destruirlo (Baierle, 2009: 42).

### 3.2.5. Concejos Municipales y control social

En el mundo globalizado el discurso de los representantes gubernamentales pasó a ser la necesidad del fortalecimiento de la participación social, por medio del control social, buscando tornar más eficiente, eficaz, efectiva y transparente la aplicación de los recursos públicos, de forma de imposibilitar los desvíos de fondos.

El control social puede ser hecho individualmente, por cualquier ciudadano, o por un grupo de personas. Los concejos gestores de políticas públicas se convirtieron en canales efectivos de participación, que permiten establecer una sociedad en la cual la ciudadanía deje de ser solamente un derecho, sino que se torne una realidad. La importancia de los concejos reside en su papel de fortalecimiento de la participación

democrática de la población en la formulación e implementación de políticas públicas.

Los concejos son espacios públicos de composición plural y paritaria entre Estado y sociedad civil, de naturaleza deliberativa y consultiva, cuya función es formular y controlar la ejecución de las políticas públicas sectoriales. Son el principal canal de participación popular encontrado en las tres instancias de gobierno (federal, estadual y municipal).

En la tabla 2 presentamos la relación de los Concejos Municipales obligatorios, por estar más afectados a las necesidades de la población, con sus respectivas atribuciones y composiciones.

Los concejos deben estar compuestos por un número de consejeros, siendo que para cada consejero representante del Estado, deberá haber un representante de la sociedad civil; así, ejemplificando, si un concejo tiene catorce consejeros, siete serán representantes del Estado y siete representarán a la sociedad civil. Hay excepciones en la paridad de los Concejos de Salud y Seguridad Alimentaria. Los Concejos de Salud están compuestos por un 25% de representantes de entidades gubernamentales, un 25% de representantes de entidades no gubernamentales y un 50% de usuarios de los servicios de salud del SUS<sup>60</sup>(Brasil, 2014c: [s/nº]).

Tabla 2: Concejos obligatorios, control y composición

CONCEJO	QUÉ HACE	COMPOSICIÓN
Concejo de Alimentación Escolar – CAE -	-Controla el dinero del comedor escolar -Verifica si la comida adquirida está llegando a las escuelas; -Analiza la calidad de la comida, su conservación y almacenamiento.	-1 representante de la Intendencia; -1 representante de la Cámara Municipal; -2 representantes de los docentes; -2 representantes de padres de alumnos; -1 representante de un sindicato o asociación rural.
Concejo Municipal de Salud – CAS-	-Controla el dinero de la salud; -Hace el seguimiento de las partidas del Sistema Único de Salud (SUS) y las transferencias de los programas	-Representantes de las personas que utilizan el SUS; -Profesionales del área de salud (médicos y enfermeros)

<sup>60</sup> SUS - Sistema Único de Salud – es uno de los mayores sistemas públicos de salud del mundo. Abarca desde la simple atención ambulatoria hasta el trasplante de órganos, garantizando acceso integral, universal y gratuito a toda la población del país. Amparado por un concepto ampliado de salud, el SUS fue creado en 1988 por la Constitución Federal brasileña, para ser el sistema de salud de los más de 180 millones de brasileños. Fuente: sitio web del Ministerio de Salud- Portal de la Salud-, [online], dirección URL: <http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/ciudadao/entenda-el-sus> (página consultada el 16 de octubre de 2014)

	federales; -Controla la ejecución de acciones en la salud; -Debe reunirse por lo menos una vez por mes.	-Representantes de los prestadores de servicios de salud (hospitales privados); -Representantes de la Intendencia.
Concejo del <b>FUNDEF</b> – Fondo de Desarrollo de la Enseñanza Primaria [Fundamental]- <sup>61</sup>	-Acompaña y controla la aplicación de los recursos del FUNDEF-cuánto llegó y en que está siendo gastado-; supervisa anualmente el Censo de la Educación; -Controla la aplicación de otros programas sociales, p. ej.: Educación de Jóvenes y Adultos.	-Representantes de la Secretaría Municipal de Educación; -Representantes de los maestros y directores de las escuelas públicas de enseñanza primaria; -Representantes de los padres de alumnos y de los empleados de las escuelas públicas de enseñanza primaria.
Concejo de Asistencia Social --- - <b>CMAS</b> -	-Hace el seguimiento de la llegada y aplicación de fondos destinados a los programas de asistencia social (guarderías, ancianos y personas con discapacidades físicas); -Responsable por la aprobación de los planes de asistencia social hechos por la Intendencia.	-Representantes designados por la Intendencia y por las entidades que hacen asistencia social en el municipio, como guarderías, asociaciones de apoyo al adolescente, al anciano, asociaciones comunitarias.

Fuente: Araújo et al, 2006:487

### *Los Concejos Municipales de Porto Alegre*

Los Concejos Municipales de Porto Alegre están presentes en la historia de la ciudad desde la década de los 30. Los primeros concejos fueron los de Contribuyentes (1938), del Plan Director (1939) y de Servicios Públicos (1952).

En la década de los 70 la ciudad llegó a tener ocho concejos municipales. En la década de los 90 fueron implementados varios concejos, con composición tripartita, es decir, con representación del Ejecutivo municipal, de instituciones sectoriales y de las comunidades organizadas.

Creados por el artículo 101 de la Ley Orgánica del Municipio de Porto Alegre y reglamentados a través de la Ley Complementaria n° 267, de 16 de enero de 1992, los Concejos son órganos de participación directa de la comunidad en la administración pública, que tienen por finalidad proponer, fiscalizar y deliberar sobre materias referidas a cada sector de la administración (Pmpa C, 2014: [s/n°]).

<sup>61</sup> Fundef: El Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Enseñanza Primaria [Fundamental] y de Valorización del Magisterio tiene como prioridad la educación primaria pública, como el segmento más representativo de la educación básica ofrecida por los Estados y Municipios brasileños. Su Objetivo es promocionar la universalización, el mantenimiento y la mejora cualitativa de ese nivel de enseñanza, particularmente en lo que respecta a la valorización de los profesionales del magisterio en ejercicio efectivo. La implementación del Fondo se produjo, entre otros aspectos, para la incorporación y la permanencia de alumnos en los sistemas públicos y para la mejora en la remuneración del magisterio, [online], dirección URL: [http://www.oei.es/quipu/brasil/Manual\\_FUNDEF.pdf](http://www.oei.es/quipu/brasil/Manual_FUNDEF.pdf) (página consultada el 16 de octubre de 2014).

En Porto Alegre los Concejos Municipales son veinticinco, según sus especificidades, y pueden ser analizados en la tabla 29- Anexo 2-.

*Pero, ¿cómo funcionan los Concejos Municipales? ¿Cuál es el nivel de participación de los consejeros? ¿Los Concejos Municipales son espacios abiertos a la participación ciudadana?*

Los Concejos surgieron con el objetivo de promocionar una transformación en la gestión de las políticas públicas, a partir de una nueva relación entre sociedad y Estado.

*Los Concejos Municipales son plurales:* pues los representantes del gobierno y de la sociedad civil deberían negociar, disputar y compartir la responsabilidad por la producción de las políticas públicas. No deberían ser espacios del gobierno ni de la sociedad civil.

*Los Concejos Municipales son espacios de disputa:* pues deberían estar representados por diversos intereses, como: públicos, privados, corporativos, colectivos e individuales.

*Los Concejos Municipales pertenecen a la estructura de gestión del Estado:* Son órganos de la gestión pública que tratan temas o derechos específicos, sin embargo, no deberían representar necesariamente a la fuerza política que está en el gobierno. Los Concejos han buscado establecer un nuevo modelo de relación entre Estado y sociedad: son espacios que buscan posibilitar el acceso de la población a los lugares donde se toman las decisiones políticas.

*Los Concejos Municipales son deliberativos:* las atribuciones de los Concejos no deberían restringirse a la formulación de sugerencias o encauzar las demandas, sino que deberían abarcar las deliberaciones sobre las directrices de las políticas temáticas, aprobación de normalizaciones, regulación de las acciones del gobierno, de la propuesta presupuestaria..., por lo tanto, deberían actuar en la definición de macroprioridades y en la formulación de políticas públicas regulatorias (Nahra, 2006, 2-4).

Pero no todo funciona de la forma como fue propuesto. Los Concejos Municipales han enfrentado variadas dificultades para la realización de las actividades, para las cuales fueron propuestos. La socióloga Clicia Maria Leite Nahra<sup>62</sup> presentó una serie de datos estadísticos indagados en relación a los Concejos de Porto Alegre. Destacamos aquí algunas cuestiones relacionadas con las dificultades presentadas por los Concejos, en cuanto al alcance de sus objetivos:

mayoritariamente, se plantea la cuestión de la falta de infraestructura y recursos humanos. También se hace referencia a la dificultad para la obtención de quórum (CMAS), desmovilización de consejeros (CMC), falta de flujo con interrelación con la secretaría análoga (CMC), falta de reconocimiento del concejo, falta de autonomía financiera y administrativa, concepciones opuestas con el gestor, exceso de temas a ser considerados, falta de legislación específica (CMD), falta de reconocimiento del Ejecutivo en relación con el concejo (*COMCET*) (Nahra, 2005; 21).

Nahra señaló, además, en su artículo que nueve de los concejos investigados no cuentan con ningún instrumento de difusión como páginas web, diarios, folletos informativos, u otros, lo que para la autora no contribuye a la transparencia de la información ni a la publicidad de los consejeros (Nahra, 2005; 26)

*¿Pero, quiénes participan de los Concejos en Porto Alegre?*

#### *Perfil de los consejeros del Poder Ejecutivo*

En una investigación sobre el perfil de los participantes del Poder Ejecutivo municipal, en los concejos gestores de políticas públicas de Porto Alegre, llegamos al perfil del consejero, representante del Poder Ejecutivo: está regido por el estatuto del organismo para el cual trabaja, pertenece al sexo femenino, tiene más de cuarenta años, está casado, con ingresos de entre ocho y doce sueldos mínimos, con estudios universitarios completos, de tez blanca, religión católica, no afiliado a un partido político, ni a un sindicato. No realiza trabajos voluntarios, no participa del OP, se interesa por temas políticos, teniendo como fuente de información el diario y la televisión. Lee diarios cotidianamente y raramente va al cine. Estos datos pueden

---

<sup>62</sup> Socióloga de la Secretaria Municipal de Coordinación Política y Gobierno Local de la Intendencia de Porto Alegre, participante del proyecto: “Concejos Municipales – Potenciando la Gestión Participativa-“ disponible en el sitio web del ObservaPOA, [on-line], dirección URL:[http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/panorama.pdf](http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/panorama.pdf) (página consultada el 17 de octubre de 2014).

observarse en la tabla 30– Anexo 2-, que detalla, a través de encuesta, datos acerca del perfil de los representantes del gestor público.

Asociando los datos, “baja participación en instancias colectivas”, con los de la “escolaridad (96,3% superior)”, es posible inferir que el criterio de designación y participación en los concejos es predominantemente de orden técnico.

*Surge entonces el interrogante: ¿cuáles son los criterios considerados relevantes para la designación de consejeros?*

La participación del consejero en el concejo también fue investigada. Observando la tabla 31– Anexo 2-, concluimos que, en relación a la participación, los consejeros tenían menos de dos años de representación (79,5%) y poseían poco o ningún conocimiento sobre el concejo antes de asumir (77,6%). En relación al conocimiento sobre la legislación federal y municipal, la mitad dijo conocerla bien o medianamente, y la otra mitad dijo conocer poco/muy poco o no conocerla, aunque la gran mayoría dijo tener conocimiento del reglamento de su concejo (85,1%). Dedicaban poco tiempo al concejo (81,4%), hasta 7 horas semanales, concurriendo sin embargo, frecuentemente a las reuniones (70,3%), aunque evaluaron que la rotación de los consejeros del Ejecutivo es media y alta. En relación a la sociedad civil, solo un 36,9% evaluaron que hay una mediana y alta rotación. Consideraron la participación de la representación del Ejecutivo mediana, baja o muy baja (55,4%), y el conocimiento fue considerado como requisito necesario para ser consejero (88,8%). Consideraron que el concejo ha tenido una función consultiva, aunque, mayoritariamente, señalaron que las discusiones que se desarrollaban en los concejos, tenían como objetivo la deliberación sobre las políticas públicas (Nahra, 2006:16-17).

Retomando la cuestión de la función del concejo, 81,4% creen que el concejo tendría una función consultiva. Para el 64,8% el concejo tendría una función deliberativa. Para el 53,7% el concejo ejercería una función de control y supervisión de la gestión pública y para el 20,3% el concejo tendría como función la prestación de servicios. La investigación reveló la “percepción” de los consejeros sobre el papel del concejo, y, en consecuencia, sobre el papel de los consejeros. Nahra resaltó aún que 4/5 de los consejeros ejercieron funciones consultivas, siendo necesario

profundizar la discusión sobre el carácter de los concejos y, consecuentemente, su contribución a la gestión pública.

Sobre la contribución de la secretaría para la consolidación de los concejos como órganos gestores, se buscó identificar de qué manera los consejeros entienden que la secretaría contribuye a la consolidación de los concejos como espacios de gestión de políticas públicas. En la tabla 32 – Anexo 2- aparecen de forma sucinta las relaciones del consejero con su secretaría. Y en la figura 61 se muestra en forma de gráfico para una mejor visualización.

En el análisis de los resultados, se observó que en un porcentaje de 59,2% siempre afirman informar a sus secretarías y 55,5% consultan con la secretaría acerca de la acción en el concejo. Hubo una reducción en el porcentaje de aquellos que discuten y reciben orientación, cuya representatividad fue del 37%. Para la autora esos datos revelaron un bajo canal de comunicación entre la secretaría y su representante en los concejos, situación que remite a algunos interrogantes:

Cuál es el papel del consejero como representante de la secretaría; cuál, el grado de inserción de aquel en los concejos; cuál, el reconocimiento de ese consejero por parte de la secretaría como agente de elaboración política; cuál, el grado de autonomía, de representatividad y de legitimidad que el consejero tiene en las instancias colegiadas (Nahra, 2006: 19).

Esos planteos nos llevaron a pensar sobre: ¿qué contribución han aportado los concejos para el establecimiento de una nueva relación entre sociedad y Estado?, ¿cuál es el papel del representante del Ejecutivo en los concejos?, ¿qué espera el gestor de esa representación?, ¿está el consejero suficientemente empoderado para conferir legitimidad a su representación?

Es importante aclarar que las investigaciones fueron realizadas en ocasión del cambio de gestión en Porto Alegre, cuando la administración actual sucedió al Partido de los Trabajadores, que dejó la Intendencia de Porto Alegre en el año 2005. Se sabe que toda esfera pública pasa por numerosas modificaciones y reubicación de personas, según la conveniencia de cada nuevo gestor, razón por la cual hay una gran rotación de consejeros representantes del poder ejecutivo. El incremento de los Concejos Municipales tenía otro papel en la gestión del Partido de los Trabajadores, lo que confirma los interrogantes de Nahra, cuando concluye a través de sus investigaciones que la cuestión de los concejos es una cuestión política, así como también la representación (Nahra, 2006: 21).

En 2006 la fiscalización del Contralor General de la Unión<sup>63</sup> (CGU), a través del sorteo de municipios en la región nordeste de Brasil, analizó la efectividad de los concejos municipales en el período de 2003 a 2005. El Programa de Fiscalización a partir de “sorteos públicos” es un mecanismo de sorteo para delimitar las regiones donde se desarrollarán fiscalizaciones especiales. La selección por muestreo fiscaliza los recursos públicos federales o allí aplicados, tanto directamente como por medio de transferencias a órganos de las administraciones de los estados o de los municipios y a cualquier otro órgano o entidad legalmente habilitado (Araújo et al., 2006: 473).

El estudio procuró identificar las principales fallas y/u obstáculos que causaron a los concejeros dificultades para realizar sus acciones de control social con efectividad. La metodología utilizada comprendió el análisis de contenido de las síntesis de los informes de supervisión de los dieciocho municipios brasileños que fueron sorteados. Se trató de una investigación documental que tuvo como base los informes de supervisión provenientes de las acciones de control del CGU. El cuestionamiento central fue el recorte del siguiente problema: “¿Cuáles son los principales puntos críticos evidenciados por medio de las fiscalizaciones realizadas por el CGU, a través de su programa de supervisión de los municipios a partir de sorteos públicos, que ha llevado los Concejos Municipales a no desempeñar con efectividad sus acciones como instrumentos propulsores de control social?”.

Algunos de los principales defectos señalados por la supervisión del CGU fueron descritos en la tabla 3.

*Tabla 3: Principales defectos en el desempeño de los Concejos Municipales señalados por el CGU en municipios brasileños.*

Desconocimiento, por parte de los miembros del Concejo, de las atribuciones reglamentarias de ellos y del Concejo al cual se vinculan.
Injerencia en las actividades del Concejo, así como en su composición por parte de la Administración Municipal.
Ausencia de estímulo a la participación popular. Ausencia de interacción con la

<sup>63</sup> CGU-Contralor General de la Unión-. Es el órgano del Gobierno federal responsable de asistir directa e inmediatamente al Presidente de la República respecto a los temas que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, sean relativos a la defensa del patrimonio público y al incremento de la transparencia de la gestión, por medio de las actividades de control interno, auditoría pública, corrección, prevención y lucha contra la corrupción, y defensoría. El CGU también debe ejercer, como órgano central, la supervisión técnica de los órganos que componen el Sistema de Control Interno y el Sistema de Corrección y de las unidades de defensoría del Poder Ejecutivo federal brindando la orientación normativa necesaria. Fuente: [online], dirección URL: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional> (página consultada el 19 de octubre de 2014).

comunidad – <i>feedback</i> -. Ausencia de cursos de capacitación para miembros de los Concejos.
No separación de funciones. En algunos casos, personas vinculadas a la Intendencia o al intendente, ejercían cargos de presidencia en los Concejos.
No participación de los Concejos en las licitaciones realizadas y en la ejecución de los programas.
Ocultamiento de informaciones (comprobantes de ingresos y egresos, facturas, resúmenes de cuentas) por parte de la Gestión Municipal.
No institución ni implementación de Concejos.
No seguimiento de la ejecución de los programas y aplicación de los recursos.

Fuente: Araújo, 2006: 496

Nahra (2008) concluyó sus investigaciones demostrando que uno de los aspectos que más se evidenció y que necesita ser profundizado se refiere a las atribuciones del concejo. De acuerdo a las investigaciones, la comprensión de las atribuciones de los concejos es bastante diversificada. *¿Los concejos son órganos de control y supervisión de la gestión pública con poderes consultivos y deliberativos o son prestadores de servicios?* Para Nahra, la consolidación de los concejos, como agentes de la gestión participativa, necesitaría de una definición clara del papel de los concejos en el interior de la administración pública, siendo esta definición una delimitación de atribuciones y competencias, basada en una legislación federal o municipal.

El otro aspecto observado está vinculado a la naturaleza política de las funciones de los concejos, donde la autora menciona el poco compromiso del poder público con relación a las decisiones de los concejos, o sea, las decisiones de los concejos no son acatadas por el poder público. De esta forma, teniendo el concejo un carácter deliberativo, las decisiones necesariamente deberían ser acatadas. Como los concejos también tienen carácter consultivo, no existiendo obligatoriedad de asumir deliberaciones, así, acatar o no las decisiones de los concejos, quedaría a criterio del ente público (Nahra, 2008: 12-13).

El carácter de las discusiones ocurridas en los concejos, también fue abordado. Aun con investigaciones que señalan mayoritariamente que el objetivo “es la deliberación sobre las políticas públicas”, es significativo el número de los que entienden que el objetivo sería atender a los intereses de las entidades, instituciones y secretarías. Nahra destaca la importancia de esa dimensión público/privado:

- ¿Qué intereses orientan la participación de los agentes/entidades en las esferas públicas?
- ¿Intereses privados, con objetivo de obtener ganancias para sí o su entidad o intereses

colectivos que procuran la participación con la perspectiva de la realización del bien común? (Nahra, 2008:13).

La realidad de muchos de los concejos de Porto Alegre es que las entidades esperan del gobierno y el gobierno espera de las entidades.

### *El Concejo de la Ciudad de Porto Alegre*

Un “Concejo de la Ciudad” debería estar compuesto por representantes del gobierno, de entidades representativas de la sociedad civil y por movimientos sociales. Entre sus atribuciones debería debatir, decidir y proponer acciones relacionadas con el desarrollo urbano, social, cultural, económico y ambiental de la ciudad, así como deliberar sobre las prioridades de intervención, sobre los proyectos y el monitoreo de la ejecución de esos proyectos (Moroso, 2013:2).

Según el CDES – Centro de Derechos Económicos y Sociales<sup>64</sup>-, en la ciudad de Porto Alegre no existe el Concejo de Ciudad, instancia que debería ser responsable por la planificación, gestión y supervisión del desarrollo territorial.

En Porto Alegre existen veinticinco Concejos Municipales y un Foro de Concejos, que fue instituido en 2011. Según la actual Administración municipal, estos cuerpos colegiados han remplazado la necesidad de instaurar el Concejo de la Ciudad de Porto Alegre.

El foro de Concejos fue creado en septiembre de 2011, a través del Decreto 17.301<sup>65</sup>, y desde entonces se ha reunido, con una presencia promedio de nueve de los veinticinco Concejos existentes. La tabla 33 – Anexo 2 -, muestra las pautas tratadas a partir de las actas de reuniones desarrolladas durante el año 2012. Es posible constatar que además de la baja representatividad de los Concejos, las pautas no abordaron de forma transversal cuestiones relativas a la ciudad, aun siendo inminente un mundial de fútbol.

---

<sup>64</sup> CDES: es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, que tiene por objetivo promover el respeto y la protección de los derechos humanos económicos, sociales, culturales y ambientales, en favor de la colectividad, grupos sociales desfavorecidos y vulnerables, minorías y de las futuras generaciones, defendiendo que los derechos humanos son, además de lo que especifican las normas internacionales, procesos sociales de lucha por la dignidad humana.

<sup>65</sup> Decreto 17301/2011, [online], dirección URL: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cgi-bin/nph-brs?s1=000032009.DOCN.&l=20&u=%2Fnetahml%2Fsirel%2Fsimples.html&p=1&r=1&f=G&d=atos&SECT1=TEXT> (página consultada el 18 de octubre de 2014)

El año 2012 estuvo marcado por la realización de grandes obras que causaron impactos en la ciudad de Porto Alegre. Aunque parte de esas obras, sus aprobaciones y permisos hayan tenido lugar antes de la creación del Foro de Concejos, sus consecuencias deberían haber estado en el orden del día de las reuniones que se efectuaron en 2012. Los efectos de esas obras de impacto presentaban aspectos físicos, territoriales, sociales, culturales y económicos, una pluralidad que demandaba una mirada transversal, en la perspectiva del desarrollo urbano. Estas pautas que deberían pasar por un Concejo, fueron abordadas solamente por el Poder Ejecutivo a través de su “nueva” estructura de gestión.

La creación de los Concejos de las Ciudades representa un importante paso en el camino hacia la concreción del SDU – Sistema Nacional de Desarrollo Urbano-, a nivel nacional y del diálogo -transversalidad de la gestión, transparencia y participación de las decisiones sobre los territorios de las ciudades- a nivel local. Para los autores, la creación de los Concejos de las Ciudades representaría un paso fundamental en la lucha contra los crecientes daños sociales y ambientales que viene causando la toma de decisiones de forma vertical y unilateral y la sumisión del poder público a la presión del capital, en aquello que los autores llaman “planificación urbana inmobiliaria”, donde acentúan que la ciudad no es una mercancía, y las decisiones sobre el territorio no pueden recaer solo en la esfera gubernamental (Moroso, 2013:3).

Es sabido que Porto Alegre elaboró su Plan Director en 1999 con las innovaciones y la visión progresista de la gestión y de la planificación urbana. Este Plan Director se basó en los principios constitucionales de la función social de la propiedad, de la gestión democrática y de la justa distribución de los costos y beneficios del proceso de urbanización, que fueron propuestas consideradas como el pilar del desarrollo sustentable en las ciudades. Sin embargo, dejó de regular uno de sus principales instrumentos urbanísticos – el Concejo de la Ciudad-.

El cuadro se agravó con el advenimiento del mundial de 2014 y las numerosas modificaciones en su estructura normativa, procesos que lesionaron el principio de la gestión democrática. En la práctica lo que se observó fue que las grandes decisiones sobre el territorio no pasaron por las estructuras de gestión participativa instituidas, y que el foco de las inversiones públicas no estuvo en el lugar de las demandas prioritarias de la población que serían atender el déficit habitacional, las demandas de áreas de riesgo y la regularización de la propiedad del

terreno. Construyeron viviendas para reubicar a las familias que habían sido desalojadas para dar lugar a los proyectos del capital, que ocuparon áreas urbanizadas y centrales de la ciudad, para construir inmuebles dirigidos al mercado, dejando a las familias de bajos recursos los espacios más periféricos y de infraestructura más careciente.

Para los autores, el Plan Director ya no es el documento de consenso de las disputas espaciales de la ciudad. A cada momento una ley complementaria delimita áreas especiales en la ciudad, define y modifica regímenes urbanísticos, modificando el Plan Director sin ningún tipo de participación popular o debate en audiencia pública, existiendo así una clara violación al Estatuto de la Ciudad (Moroso, 2013:5).

### 3.2.6. Consultas populares

Las consultas populares son consideradas procesos democráticos para la construcción conjunta de políticas públicas entre el gobierno y la sociedad.

Con la colaboración de los ciudadanos, empresas, movimientos y organizaciones de la sociedad, las acciones y programas del gobierno pueden alcanzar sus objetivos y perfeccionarse de acuerdo a las demandas colectivas. Para que las consultas populares tengan lugar, sus anteproyectos deben ser puestos a disposición de la población, en diferentes períodos, que pueden ser prorrogados, para sugerencias y comentarios. Las contribuciones son analizadas y, si se consideran pertinentes, son acatadas en la versión final.

La participación puede efectuarse por e-mail, teléfono, fax, carta o entrega directa en los órganos consultores, agencias o ministerios.

Para verificar el proceso de las consultas populares, el Gobierno federal ha puesto a disposición un entorno de consulta, en el que a través de un registro es posible acceder al sitio [www.consultas.gobiernoelectronico.gov.br](http://www.consultas.gobiernoelectronico.gov.br) y verificar cómo están siendo procesadas las consultas pautadas. En el entorno de consulta es posible hacer contribuciones para consultas vigentes, seguir el proceso y ver las contribuciones de los otros participantes e incluso hacer los comentarios que se estimen procedentes (Brasil 2014b: [s/nº]).

Las consultas populares pueden tener participación en las siguientes áreas:

- Todas las Agencias Reguladoras - de aviación civil, telecomunicaciones, energía eléctrica, cine, televisión de pago, planes de salud, transportes terrestres, acuáticos y control sanitario.
- Ministerios: Jefatura de Gabinete nacional; Ministerio de Agricultura Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior; Ministerio de Justicia; Ministerio de Planificación; Ministerio de Salud; Ministerio de Previsión Social y Secretaría General de la Presidencia de la República.
- Concejos, fundaciones, entidades autónomas y empresas públicas: Concejo Administrativo de Defensa Económica; Comisión Nacional de Energía Nuclear; Empresa de Tecnología e Información de Previsión Social; Departamento Nacional de Infraestructura de Transportes; Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación; Instituto Brasileño del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables; Instituto Chico Mendes de Conservación de la Biodiversidad; Instituto Nacional de Medidas, Calidad y Tecnología; Instituto Nacional de Tecnología de la Información; Secretaría de Aviación Civil; Servicio Federal de Procesamiento de Datos y Superintendencia de Seguros Privados (Brasil D, 2014: [s/nº]).

*¿Pero, cuál es la efectividad de las consultas populares?*

La abogada y procuradora del Estado de Paraná, Dra. Leila Cuéllar<sup>66</sup> en entrevista otorgada al diario *Gazeta do Povo* (Londrina, Paraná), publicada el 02/04/2011, hace públicos sus cuestionamientos sobre las consultas populares. Para la autora, todos los días, docenas de consultas populares están disponibles en los sitios oficiales de las agencias reguladoras vinculadas al gobierno federal.

---

<sup>66</sup> Dra. Leila Cuéllar: graduada en Derecho por la Universidad Federal de Paraná (1989), con Maestría en Derecho por la Universidad Federal del Paraná (1997), Doctorado en Derecho por la Universidad Federal del Paraná (2000) y Perfeccionamiento en Derecho por la Universidad de Coímbra, Portugal (2002). Actualmente es fiscal del Estado de la Fiscalía General del Estado de Paraná, miembro de cuerpo editorial de la *Revista de Direito Público da Economia* y miembro de cuerpo editorial de la *Revista Jurídica da Procuradoria Geral do Estado de Paraná*. Se ocupa principalmente de los temas de agencia reguladora, poder normativo. Autora del libro *Introdução às Agências Reguladoras Brasileiras* (2008).

El canal abierto para oír la población surgió hace poco más de 10 años, sin una ley específica. Un proyecto de ley enviado a la Cámara de Diputados intenta regular las consultas populares dentro de la ley general de las agencias reguladoras. Tiene fecha de registro en 2004 y hasta el momento no fue aprobado.

Las consultas populares surgieron dentro de un contexto de administración pública participativa, pero en la práctica el mecanismo es subaprovechado. No todos participan porque se exige un conocimiento técnico para opinar, lo que restringe la participación, haciéndolas selectivas, “es lo que llamamos *risco de captura*<sup>67</sup> en el derecho porque los resultados tienden a atender a los intereses de un grupo”, comenta la autora (Cuéllar, 2011: [s/nº]).

Para controlar el procedimiento, el Proyecto de Ley 3.337/2004, que reglamenta las agencias reguladoras, reservó algunos capítulos a las consultas populares. La propuesta consiste en que las consultas populares se publiquen en el *Diário Oficial da União*<sup>68</sup>. Siete días después de la publicación, las consultas deberían quedar abiertas a sugerencias de la población por un período mínimo de treinta días. Una semana antes de la apertura de la consulta, todos los estudios relativos a la pregunta deberían estar en el sitio web oficial de la agencia y el material debería estar disponible por un período de un año. Las sugerencias quedarían en el sitio web o en la sede de la agencia, también por un período de un año, para consultas de los interesados. Según la autora, el proyecto ya recibió 160 enmiendas, y aún no fue al pleno de las cámaras por falta de consenso de los legisladores (Cuéllar, 2011: [s/nº]).

Según la Dra. Carolina Barros Fidalgo<sup>69</sup> las agencias reguladoras independientes, en su configuración actual, son un fenómeno reciente en Brasil, y todavía se encuentran en fase de ajustes y adaptaciones. La depuración y el perfeccionamiento de las agencias pasarían por la discusión de temas como los

---

<sup>67</sup> *Risco de captura*: Intraducible. Consiste “en la situación por la cual la agencia reguladora pasa a servir de instrumento para viabilizar y legitimar la obtención de intereses privados de los segmentos regulados”, traducido del artículo de José Manuel Lavers Hernández: “O fenômeno da captura e o Direito Brasileiro”, [online], dirección URL: <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/6978/O-fenomeno-da-captura-e-o-Direito-Brasileiro> (N. de la T.)

<sup>68</sup> Equivalente a nuestro Boletín Oficial (N. de la T.)

<sup>69</sup> Carolina Barros Fidalgo: licenciada en Derecho por la Universidad del Estado de Rio de Janeiro (2006). Especialista en Derecho del Petróleo, Gas Natural y Biocombustibles –ANP-. Con posgrado en Derecho del Estado por el Centro de Estudios e Investigaciones en la Enseñanza del Derecho de la Universidad del Estado de Rio de Janeiro.

límites de sus competencias, el contenido de su autonomía, los controles a que deberían ser sometidas e, inevitablemente, su legitimidad.

Hay muchas discusiones en el mundo jurídico sobre las agencias reguladoras, pues concentran numerosas funciones públicas distribuidas entre los tres poderes tradicionales del Estado, incluyendo las funciones administrativas, jurisdiccionales y normativas.

Para la autora, es de especial relevancia la creación de mecanismos de control sobre la actuación de las agencias e instrumentos de participación popular en la elaboración de las decisiones, con la finalidad de neutralizar las eventuales consecuencias negativas de la autonomía otorgada a dichas entidades.

La participación de los interesados en el procedimiento administrativo de elaboración de actos normativos produciría beneficios, tanto a la Administración Pública como a la sociedad como un todo. Se enumeraron los siguientes beneficios:

- compensación del “déficit democrático”;
- ampliación de las fuentes de subsidios para la toma de decisiones, lo que permitiría que estas se volvieran más eficientes, morales, imparciales, transparentes y económicas;
- ampliación de la aceptabilidad de la decisión administrativa y, por consiguiente, la disminución de los conflictos entre la Administración y el administrado;
- potenciación del control ejercido por el Poder Judicial, toda vez que los procedimientos participativos deberían permitir a quien juzga evaluar mejor la razonabilidad y proporcionalidad de la decisión, ante las opciones y críticas presentadas por los administrados.

El “déficit democrático” se refiere a la cuestión de la necesidad de previsión legal expresa que obligue a las entidades a promover procedimientos participativos. Con excepción de algunas leyes que determinaron la obligatoriedad de la realización de consultas y audiencias públicas y otras formas de participación, especialmente en el ámbito federal, muchas leyes de creación de las propias agencias reguladoras las prevén, pero, con carácter un meramente facultativo, no existiendo el compromiso de dialogar con la sociedad.

No basta, por lo tanto, una mera compilación de manifestaciones o informes que contengan los temas abordados. Si no se impone a las agencias el deber de contestar todas las contribuciones planteadas por la sociedad, los mecanismos de

participación serán inútiles, además de aumentar los costos y el tiempo perdido con ese proceso, en violación a los principios constitucionales (Fidalgo, 2011: [s/nº]).

Si bien necesitan regulación, las consultas populares online se han presentado como una nueva forma de producir discusión y decisión política en un ambiente online, aun si todavía no alcanzan el universo de participación esperado.

Matheus<sup>70</sup> demostró a través de un estudio realizado junto a las agencias reguladoras y los ministerios de Brasil que la práctica de utilizar esta herramienta de consulta popular online ha surgido, aunque de manera aún tímida, como una nueva forma de participación ciudadana.

Brasil posee nueve agencias reguladoras, reglamentadas por la Ley 9.986 de 2004<sup>71</sup>: ANEEL (Agencia Nacional de Energía Eléctrica), ANP (Agencia Nacional del Petróleo), ANATEL (Agencia Nacional de Telecomunicaciones), ANVISA (Agencia Nacional de Control [Vigilância] Sanitario), ANS (Agencia Nacional de Salud Suplementaria), ANA (Agencia Nacional de Aguas), ANTAQ (Agencia Nacional de Transportes Acuáticos [Aquaviários]), ANTT (Agencia Nacional de Transportes Terrestres) y ANCINE (Agencia Nacional del Cine).

En 2013 el autor buscó información en los sitios web de las agencias reguladoras y percibió que tan solo dos presentaron consultas populares online. La tabla 34 muestra las agencias reguladoras que se sirvieron de los recursos de consultas populares y consultas populares *online*.

En la figura 16 se puede tener una visión estadística que permite observar que apenas el 22% de las agencias reguladoras del Gobierno Federal brasileño utilizaron las herramientas de consulta popular *online*.

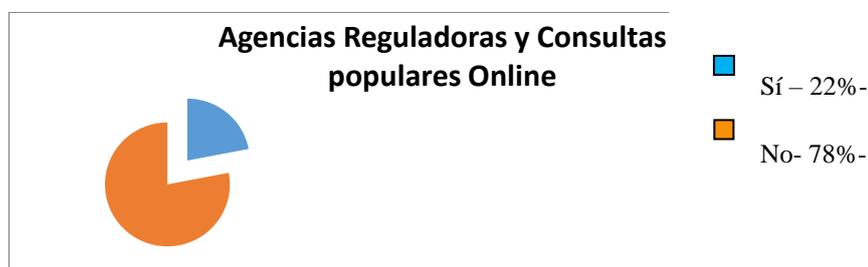


Figura 16: Agencias reguladoras y consultas populares online

<sup>70</sup> Ricardo Matheus: graduando en el curso de Gestión de Políticas Públicas de la USP - Universidad de São Paulo-.

<sup>71</sup>Agencias reguladoras en Brasil, disponible en sitio *online*, dirección URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/consulta\\_publica/agencias\\_reguladoras.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/agencias_reguladoras.htm) (página consultada el 26 de octubre de 2014)

En el sitio de ANEEL fue posible encontrar abundante material sobre consulta popular online. El sitio es de buena calidad y reenvía al ciudadano a un *link* con todas las consultas populares online que ya tuvieron lugar y que están recibiendo propuestas de la sociedad. Fue posible encontrar un foro de discusión que agrega valor a las consultas populares online. En ANATEL se encontró solamente un registro de consulta popular online, destacada en un sitio de Internet (Matheus, 2013:11).

Se analizaron, en relación a la consultas populares, los siguientes ministerios de Brasil: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento; Ministerio de Ciudades; Ministerio de Ciencia y Tecnología; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Cultura; Ministerio de Defensa; Ministerio del Desarrollo Agrario; Ministerio del Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre; Ministerio del Desarrollo, Industria y Comercio Exterior, Ministerio de Educación; Ministerio del Deporte; Ministerio de Hacienda; Ministerio de la Integración Nacional; Ministerio de Justicia; Ministerio de Medio Ambiente; Ministerio de Minería y Energía; Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión; Ministerio de Previsión Social; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio de Salud; Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Transporte; Ministerio de Turismo.

De los veintitrés ministerios, solamente nueve presentaron el modelo de consulta popular online en su historial, mostrando el bajo interés del gobierno por generar consultas populares online (Matheus, 2013:12-13).

La tabla 35 – Anexo 2-, muestra el cuadro-resumen con los nueve ministerios que presentaron consulta popular online.

La figura 17 presenta una visión estadística, que permite observar que un 39% (entre los nueve ministerios) utilizaron las herramientas de consulta popular online.



Figura 17: Consulta popular online en los ministerios

En abril de 2014, el sitio web del Portal Brasil, a través de la Secretaría General de la Presidencia de la República, publicó que había cerrado una de las mayores consultas populares sobre Internet, ya realizada aplicando la metodología a los pares. La consulta permaneció en el aire del 20 de marzo al 17 de abril de 2014, movilizandando más de 280 000 participaciones y recibiendo 295 propuestas (Brasil, 2014b: [s/nº]).

Los datos estudiados muestran que las consultas populares que se refieren directamente a temas relacionados con la vida de los ciudadanos son seguidas más de cerca, pero aun así, son incapaces de reflejar la opinión o expresar la voluntad de la mayoría de los ciudadanos brasileños.

### *Consulta popular en Porto Alegre*

Porto Alegre también adhirió al formato de consulta popular para la toma de algunas decisiones en la ciudad. Es una forma participativa de oír la opinión del ciudadano respecto a diversos temas. Entre ellos, seleccionamos los más recientes:

La SMAM - Secretaría Municipal del Medioambiente- realizó consulta popular con el objetivo de conocer las opiniones de la sociedad sobre la creación de la Unidad de Conservación de Protección Integral Refugio de la Vida Silvestre<sup>72</sup> en el morro São Pedro, en la zona sur de Porto Alegre.

La SMC – Secretaría Municipal de Cultura - realizó consulta popular sobre el Observatorio de Cultura<sup>73</sup>, donde presentó un proyecto de modificaciones del Concejo y en el Sistema Municipal de Cultura, con la misión de convertirse en un centro de referencia para la toma de decisiones en política cultural y la promoción de la importancia de la cultura y de las artes para el desarrollo social y económico, a través de la producción, estudio y difusión de la información.

---

<sup>72</sup> Unidad de Conservación de Protección Integral Refugio de la Vida Silvestre en el morro São Pedro en Porto Alegre: esta categoría de unidad de conservación tiene como objetivo proteger ambientes naturales en los cuales se aseguran condiciones para la existencia o la reproducción de especies, o comunidades de la flora local, y de la fauna residente o migratoria, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam\\_consultapublica/](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smam_consultapublica/) (página consultada el 26 de octubre de 2014).

<sup>73</sup> Observatorio de Cultura, de la Secretaría Municipal de Cultura de Porto Alegre – [online], dirección URL: <http://culturadesenvolvimentopoa.blogspot.com.br/p/apresentacao.html> (página consultada el 26 de octubre de 2014) -.

La Asociación por la Movilidad Urbana en Bicicleta (Mobicidade)<sup>74</sup> realizó consulta popular para conocer las reivindicaciones, intereses, necesidades y sugerencias, entre usuarios y no usuarios de bicicleta. La idea era compilar las respuestas en formato de carta compromiso, con propuestas para una política pública de estímulo del uso de la bicicleta para ser entregada a los candidatos que disputarían en la ocasión la Intendencia de Porto Alegre.

La Intendencia de Porto Alegre realizó consulta popular sobre el área del antiguo Astillero Só<sup>75</sup>, a orillas del Guaíba. El objetivo era escuchar a la población acerca de la construcción de áreas de actividad residencial junto a la orilla. La población participó negando la urbanización residencial en el entorno del área del antiguo astillero, por entender que las construcciones beneficiarían a algunos en detrimento de la población de Porto Alegre.

Pero para las obras importantes en la ciudad y que afectan directamente a los ciudadanos no se abren consultas populares, lo que demuestra que la teoría aún no avanza de la mano de la práctica, por falta de una reglamentación que obligue al poder público a consultar y atender lo que sea decidido eventualmente por la población.

### 3.2.7. Plebiscito y Referendo

El plebiscito y el referendo consisten en consultas al pueblo a través del voto, para decidir sobre asuntos de relevancia para la nación en cuestiones de naturaleza constitucional, legislativa o administrativa. No tienen una relación directa con la modelación del territorio a través de la participación ciudadana. Sin embargo, subsiste una relación indirecta, ya que toda la política nacional interfiere directamente en el modo de vida de todos los ciudadanos, con reflejo en las personas y en el territorio.

---

<sup>74</sup> Mobicidade: movimiento popular de los ciclistas de Porto Alegre, [online], dirección URL: <http://bikepedalecia.web971.uni5.net/diversos/mobiciudad-realizada-consulta-publica> (página consultada el 26 de octubre de 2014)

<sup>75</sup> [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=111158&p\\_secao=3&di=2009-07-23](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=111158&p_secao=3&di=2009-07-23)

La diferencia principal entre ellos está en la forma de convocatoria. El plebiscito debe ser convocado previamente a la creación del acto legislativo o administrativo que trate del tema en cuestión. El referendo debe ser convocado posteriormente, cabiendo al pueblo ratificar o rechazar alguna propuesta.

Ambos están previstos en el Art. 14 de la Constitución Federal<sup>76</sup> y reglamentados por la Ley n° 9 709<sup>77</sup>, de 18 de noviembre de 1998 (TSE, 2014: [s/n°]).

El 6 de enero de 1963 se llevó a cabo un referendo que definiría el rumbo político de la historia de Brasil. La consulta fue sobre la continuación o no del parlamentarismo en el país. El pueblo rechazó el parlamentarismo y optó por el presidencialismo como forma de gobierno.

El 21 de abril de 1993 se realizó un plebiscito que pedía elegir la forma y el sistema de gobierno (monarquía o república, presidencialismo o parlamentarismo). A través de la consulta popular, el pueblo brasileño decidió mantener la república presidencialista.

El 23 de octubre de 2005, el pueblo brasileño fue consultado sobre la prohibición del comercio de armas de fuego y de municiones en el país. El pueblo optó por la no prohibición, pero las leyes posteriores restringieron de forma contundente el comercio y la portación de armas en el país (TSE, 2014: [s/n°]).

### 3.2.8. Iniciativa popular

La iniciativa popular es el instrumento de participación de los ciudadanos en la vida política, con expresa manifestación directa del pueblo en la elaboración de las leyes ordinarias o incluso las complementarias. Así, es posible su aplicación en la esfera federal, estadual y municipal, permitiendo presentar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, como proyectos de ley suscritos por un número mínimo de ciudadanos. A través de la iniciativa popular tenemos la posibilidad que el electorado se manifieste directamente en las propuestas legislativas (OGPP, 2014: [s/n°]).

---

<sup>76</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao)

<sup>77</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leyes/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leyes/19709.htm)

La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 (CF) marca la inserción de un nuevo instrumento de participación popular en el ordenamiento jurídico brasileño: la iniciativa popular de ley, que surge con el objetivo de garantizar a los ciudadanos un papel activo en el proceso de elaboración de leyes (Teixeira, 2008: 8).

Reglamentada por la misma Ley 9 709<sup>78</sup> de 18 de noviembre de 1998, que reglamenta el plebiscito y el referendo, presenta algunas exigencias para la iniciativa de enmienda que varían de acuerdo a cada uno de los estados brasileños. Rio Grande do Sul se ha impuesto por sus prácticas avanzadas, basadas en la Constitución del Estado de Rio Grande do Sul<sup>79</sup>, donde además de la iniciativa para enmiendas a su texto, prevista en el art. 68 § 1º (donde existe la necesidad de suscripción de al menos un 1% por ciento del electorado, distribuido en al menos 1/10 de los municipios del Estado, con no menos que un 0,50% de los electores de cada uno de ellos), la Constitución *gaúcha* admite también enmiendas populares a los proyectos de Ley Presupuestaria, de la Ley de Directivas Presupuestarias y de la Ley del Plan Plurianual, siempre que sean firmadas por un mínimo de quinientos electores o de autoría de dos entidades representativas de la sociedad (art. 68, III).

El aspecto más destacado fue la posibilidad de realizar de un referendo en las situaciones en que tiene lugar el rechazo de los proyectos de iniciativa popular por parte de la Asamblea Legislativa. Rechazado el proyecto, el referendo podrá ser convocado si en el plazo de 120 días hay requerimiento de 105 del electorado que haya votado en las últimas elecciones generales del Estado (art. 68, § 3º) (Teixeira, 2008: 39-40).

Para las leyes nacionales, la cantidad mínima de adhesiones a través de firmas, exige un 1% por ciento, distribuido en por lo menos cinco estados, y no menos de 0,3% de los electores de cada uno de ellos.

Pero existen varios obstáculos para el pleno ejercicio de la iniciativa de ley popular. Entre ellos es posible citar el lento proceso de tramitación, las dificultades para recolectar el número de firmas en un país de dimensiones continentales como Brasil, la posibilidad de manipulación por parte de grupos de poder económico, organizados y apoyados por los medios, la falta de información, educación y cultura cívica por parte de los ciudadanos y el desaliento de la participación popular por la

---

<sup>78</sup> Ley 9 709 de 18/11/1998: [online], dirección URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leves/19709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leves/19709.htm) (página consultada el 5 de abril de 2014)

<sup>79</sup> Constitución del Estado de Rio Grande do Sul, [online], dirección URL: <http://www2.al.rs.gov.br/dal/LegislaCAo/ConstituiCAoEstadual/tabid/3683/Default.aspx> (página consultada el 5 de abril de 2014)

política que ha marcado la cultura política tradicional del país (Teixeira, 2008: 42-49).

Además existe el problema de lo que Benevides conceptuó como el “*bloqueo de la participación por los poderes constituidos*”, donde habría un fuerte temor por parte de las autoridades a raíz de las “pasiones” populares, de la posibilidad de manipulación de las masas, del surgimiento de una “dictadura de la mayoría”. Frente a ese temor, los controles ejercidos por los poderes constituidos, entre ellos el de la constitucionalidad de las propuestas de iniciativa popular, podría viciar el proceso, teniendo en cuenta que estos poderes, ante situaciones contrarias a sus intereses, tienden a decidir de forma parcial. Como en Brasil los proyectos de ley de iniciativa popular no pasan de un referendo posterior al filtro del Congreso Nacional, quedan a merced de la voluntad del legislador, muchas veces desvinculado de los intereses de la colectividad (Benevides, 1991: 156, 164-168).

Aun así, la democracia participativa aparece como una forma de permitir la intervención directa de los ciudadanos en las decisiones políticas, preservando, sin embargo, las instituciones representativas. Para Ribeiro, “No basta, por lo tanto, adoptar los mecanismos de participación directa. Es necesario, a través de reglas claras, no permitir su utilización indebida, o el bloqueo por los poderes constituidos” (Ribeiro, 2007: 12).

### 3.2.9. Foros de entidades

La creación de entidades es un movimiento social que ha buscado emanciparse de la comodidad y ganado fuerza con la unión de las personas. Las entidades no tienen fines de lucro, sino que congregan objetivos sociales, filantrópicos, culturales, recreativos, religiosos, ecológicos o artísticos, en defensa de un bien común.

Una entidad puede tener diversos formatos, pudiendo ser de una comunidad, un sindicato, una asociación, una escuela, un club, etc... , siendo necesario que tengan como objetivo un trabajo de interés público.

Los foros de entidades se componen de diversas entidades con objetivos afines, que buscan participar de las decisiones del Estado y defender sus intereses. Son organizaciones sociales autónomas, que funcionan de forma paralela sin

integrarlo; realizando una actividad de interés público, sin mezclarse con el interés público propio del Estado. Se diferencian por someterse a un régimen jurídico de derecho privado, pero, acumulativamente, gozando de privilegios y sufriendo restricciones propias de la Administración Pública.

Las entidades tienen un gran valor social, pues han llevado a cabo un cambio estructural en la sociedad civil y como agentes activos, buscando promover el bienestar social. Deben sobre todo, actuar con credibilidad y seriedad, posibilitando supervisión y control, observando los principios morales y jurídicos de la legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad, economicidad y eficiencia (Misiunas et al., 2008: 4).

El 19 de octubre de 2007<sup>80</sup> la Intendencia de Porto Alegre hizo el llamado a las entidades interesadas para participar del Foro de Entidades, destinado a acompañar la tramitación del proyecto referente al Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre. Participaron dieciocho entidades representativas de la ciudad, que se manifestaron sobre el Plan Director. Las intervenciones tuvieron en común solicitudes de mejora en la calidad de vida de la población, además de condenar intereses económicos que venían pautando las discusiones relacionadas con la revisión del Plan. También fueron constantes las críticas a las audiencias públicas impulsadas por el Ejecutivo sobre ese tema (PT. Porto Alegre, 2007: [s/nº]).

### 3.2.10. Audiencias públicas

La audiencia pública es un instrumento que lleva a una decisión política o legal con legitimidad y transparencia. Se trata de una instancia en el proceso de una toma de decisión administrativa o legislativa, a través de la cual la autoridad competente crea un espacio para que todas las personas que puedan sufrir los efectos de esa decisión tengan oportunidad de manifestarse antes del desenlace del proceso. Es a través de ella que el responsable por la decisión tiene acceso, simultáneamente y en condiciones de igualdad, a las más variadas opiniones sobre la materia debatida, en contacto directo con los interesados. Dichas opiniones no hacen vinculante a la

---

<sup>80</sup> Blog “Porto Alegre Resiste”, participación en el Foro de Entidades, [online], dirección URL: <http://poavive.wordpress.com/2007/10/19/foro-de-entidades/> (página consultada el 5 de abril de 2014)

decisión, visto que tiene carácter consultivo, y la autoridad, aunque no está obligada a seguirlas, debe analizarlas según sus criterios, aceptándolas o rechazándolas (Soares<sup>81</sup>, 2002: 4)

La audiencia pública es un instrumento de concientización comunitaria. En la administración pública la audiencia pública ha funcionado como vehículo para legitimar la participación de los particulares en los temas de interés público. Así, por un lado tenemos una metodología de clarificación de determinadas cuestiones a través de la presencia de los interesados, y por otro, una administración que, anteriormente, se mantenía distante de los temas cotidianos, y ahora, se preocupa por el interés común (Soares, 2002: 4).

Una de las aplicaciones directas de este instrumento fue establecida por el Estatuto de la Ciudad, al tratar del Plan Director de los municipios, donde previó que durante el proceso legislativo de su elaboración debería estar garantizada la participación de los ciudadanos y de las asociaciones representativas de los varios segmentos de la sociedad. Una de las formas previstas de debates podría darse a través de la realización de audiencias públicas.

El requisito para la realización de la audiencia pública ha sido la relevancia de la cuestión. Esta relevancia se traduce en la presencia de “interés colectivo de reconocida importancia”. Ejemplos clásicos de relevancia se encuentran en las cuestiones que involucran los intereses de los consumidores y el medio ambiente.

Así, es imprescindible que el procedimiento utilizado para efectivizar esta institución sea el más adecuado para la exposición fidedigna de las ideas sociales. Debe llevarse a cabo de forma que no impida la participación de las minorías, sin que haya manipulación de ideas, o sin que nada de lo que sea decidido sea tomado en consideración en la decisión final, tal como sucede actualmente (Rocha, 2013: 1).

Pero para Rocha, las conclusiones derivadas de una audiencia pública, en Brasil, no generan efectos de observancia obligatoria; todo lo contrario, la administración posee un amplio margen de discrecionalidad<sup>82</sup>, pudiendo aplicar o no

---

<sup>81</sup> Soares, Evanna: procuradora regional del Ministerio Público de Trabajo en la Séptima Región (Estado de Ceará), doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales (UMSA, Buenos Aires). magíster en Derecho Constitucional (Unifor, Fortaleza), con posgrado (especialización) en Derecho Procesal (UFPI, Teresina).

<sup>82</sup> Discrecionalidad: es la cualidad del poder discrecional. Se traduce en presentar el poder que se le confiere a la administración pública para actuar libremente, esto es, sin estar supeditada a una

la decisión resultante del consenso popular. Por ello, es necesaria una legislación que obligue a la administración a acatar lo decidido en asamblea popular, adaptándose a las necesidades técnicas, pero no permitiendo jamás que la simple discrecionalidad administrativa suplante las necesidades urgentes y expresas de la sociedad civil (Rocha, 2013: 2).

Además de retener la administración pública el poder de la decisión final, el formato de las audiencias públicas también es cuestionado por Alochio. El autor entiende que no necesariamente la participación popular debe seguir el formato propuesto (o impuesto) por el Estatuto de la Ciudad. Y cuestiona, además, que, no necesariamente una reunión física en asamblea sería la mejor forma – o la más democrática – para tal representación: podría haber una consulta popular por medio de la red mundial de computadoras, por ejemplo. Para Alochio, es necesario alejar la visión pobrísima de que una asamblea o reunión, con personas levantando la mano para votar, va a cambiar el rumbo de la planificación. Para el autor este estereotipo poco aportó hasta ahora, a no ser en la visión de sus defensores (Alochio, 2010: 212-214).

Además de la crítica al formato de las audiencias públicas y la falta de una reglamentación, el autor informa sobre la oportunidad de utilizar “**expedientes creativos**”<sup>83</sup>, por parte de emprendedores de la construcción civil y otros interesados de la iniciativa privada, como por ejemplo “la cooptación de personas” que “a cambio de una vianda o de un pago ínfimo” se hacen presentes en las audiencias públicas “votando de acuerdo con la determinación de los cooptadores” y “ocupando la casi totalidad de los sitios disponibles en el recinto de audiencias, excluyendo a la población realmente interesada”.(Alochio, 2010: 245-246) .

Otros obstáculos que mantienen a los ciudadanos alejados de la participación directa en la vida democrática corresponden a las dificultades relacionadas con el acto de participar. Para el autor la participación se daría en tres niveles: la apatía política, la cual sería la *falta de estímulo a la participación*; la abulia política

---

determinada conducta, siempre y cuando actúe dentro de los límites legales y en defensa del orden público. Tal poder asegura la posición de supremacía de la administración pública sobre el particular [online], dirección URL: <http://www.diretonet.com.br/dicionario/exibir/895/Discrecionalidade> (página consultada el 5 de abril de 2015).

<sup>83</sup> Negritas del autor.

definida como el *acto de no querer participar* y la acracia política que sería el *no poder participar* (Rocha, 2013: 6 apud Moreira Neto, 1992) .

La apatía política se mantiene vinculada íntimamente a la falta de información sobre los derechos fundamentales. Si ahondamos en el asunto, también está ligada a la falta de comunicación directa y eficaz entre el ciudadano y el Estado, la falta de tradición participativa de los ciudadanos y además a la tardanza en la respuesta a sus críticas o solicitudes.

La abulia tiene relación con el escepticismo, pues el ciudadano cree que su manifestación no va a ser tomada en consideración por el poder público. Puede reflejarse asimismo en la falta de reconocimiento y estima colectiva para actividades de participación ciudadana.

La acracia política puede estar directamente vinculada al bajo grado de escolarización de los solicitantes, al formalismo administrativo y a la falta de la práctica de transformar solicitudes orales en solicitudes formalizadas; a la falta de aclaración de los derechos y deberes de las partes en los procesos administrativos; a la complejidad y extensión excesiva de las normas administrativas, además de los graves problemas de orden político y económico propios de países subdesarrollados (Rocha, 2013: 6).

Sin embargo, las administraciones no catalogan claramente la realización de las audiencias públicas como práctica democrática e ignoran el intercambio de información entre el ciudadano y la Administración Pública. Pero, el aparato legislativo no puede sustraerse de la necesidad de la instauración de audiencias públicas. Entre los instrumentos, en los que se las contemplan, se encuentran: las leyes específicas que rigen el medio ambiente, inclusive el artificial, reguladas por el Estatuto de la Ciudad, las licitaciones y contratos administrativos, la concesión y autorización de servicios públicos, los servicios de telecomunicaciones y las agencias reguladoras. Además de ello, son un indispensable instrumento para la realizar la misión institucional del Ministerio Público<sup>84</sup> (Rocha, 2013: 9-10)

---

<sup>84</sup> Ministério Público: en los términos del artículo 127 de la Constitución Federal, el Ministerio Público es una institución permanente, esencial para la función jurisdiccional del Estado, compitiéndole la defensa del orden jurídico, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indispensables [online] dirección URL : <http://www.mprs.mp.br/conheca> (página consultada el 28 de junio de 2015).

A pesar de todo, la audiencia pública representa un avance para proporcionar la participación de la sociedad en la administración pública, aunque exista la necesidad de reglamentarla con el objetivo de consolidar la democracia participativa en Brasil (Cunha, 2012: 39).

Incumbe al Estado estimular la comparecencia a las audiencias públicas y debe implementarse una amplia difusión como garantía del carácter heterogéneo de los participantes del debate. Debe establecerse un quórum, garantizando, así, que prevalecerán los intereses privados sobre los colectivos (Rocha, 2013: 2).

Una reflexión crítica acerca de esos instrumentos se hace necesaria para evitar que problemas de orden práctico desvirtúen su funcionalidad y no garanticen la efectiva participación popular en la conducción de los rumbos de la política urbana. Así, hay necesidad de una reglamentación que evite que la participación se dé de forma clientelista y sea conducida por grupos de interés socioeconómico. Además, es necesaria la participación de la población no solo durante el proceso legislativo, sino especialmente antes de su inicio (Vanin, 2011: 173).

Tal como hemos señalado, los instrumentos existen. Se hace necesaria y urgente la reglamentación, el conocimiento y la difusión entre la población, para que puedan ser utilizados con efectividad por todos los brasileños.

# CAPÍTULO 4

¿Cómo romper con el proceso de exclusión?  
**¿Cómo romper con el proceso de exclusión?**

Derecho a la participación ciudadana; los movimientos sociales y la participación ciudadana, trabajo social en las comunidades; educación para la participación.

## CAPÍTULO 4 - ¿CÓMO ROMPER EL PROCESO DE EXCLUSIÓN?

En un país de grandes dimensiones como Brasil, donde las desigualdades, a pesar de haber sido reducidas en los últimos 10 años, aún no lo hicieron significativamente, donde un 10% de la población más rica, concentraba, en 2012, 42% de la renta del país y 40% de los más pobres concentraban solamente 13,3%, (según publicación de IBGE<sup>85</sup>), la participación popular se hace cada más más imprescindible en todo ese proceso de urbanización de ciudades capitalistas.



Figura 18: La segregación territorial.

Fuente: Internet, 2014<sup>86</sup>

Para percibir las ciudades capitalistas, basta observar algunos aspectos que son esenciales para su desarrollo: la privatización de la tierra y de la vivienda, la intervención reguladora del Estado, la lucha por el espacio, la producción industrial y la segregación espacial (Rolnik, 2012: 78).

Estos aspectos a que nos referimos, tienen el poder de herir el territorio, pero es la segregación espacial la que ha evidenciado aún más la deshumanización de las

---

<sup>85</sup> Síntesis de Indicadores Sociales de IBGE 2012 [online], dirección URL: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoedevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2012/> (página consultada el 30 de mayo de 2015)

<sup>86</sup> Imagen [online], dirección URL: <http://cartamaior.com.br/?Editoria/Economia/Os-limites-atuais-da-distribuicao-de-renda-e-riqueza-en-el-Brasil/7/32456> (página consultada el 30 de mayo de 2015)

ciudades, con enfoque no sólo en el aislamiento de los individuos, de acuerdo con su categoría socioeconómica y cultural, sino también según su origen racial. Hoy en día, todavía tiene lugar la segregación, de igual manera como ocurría en las ciudades antiguas; la diversidad de la población alojada en los mismos barrios mantiene una mezcla social. La polarización se incrementa entre los barrios ricos de un lado, y de otro, las periferias, donde falta agua potable y tratamiento de aguas servidas, donde hay desempleo, delincuencia y marginalidad. Allí se concentran poblaciones expulsadas por la ciudad aburguesada, que le devuelve a borbotones los excluidos del sistema y de las instituciones ciudadanas. La marginalización y la exclusión conducen a la desintegración de los lazos sociales (Rolnik, 2012: 199-200).

*Pero, ¿cómo romper con una situación histórica?*

Para el actual intendente de Medellín, Aníbal Gaviria Correa, la complejidad de los problemas urbanos engloba todas las dimensiones de la vida humana, personal, económica, demográfica, social, etc. Por esa razón, se hace necesario promover un nuevo gobierno urbano, inclusivo y participativo, que garantice la representatividad de las autoridades municipales elegidas, del gobierno nacional, de profesionales calificados – historiadores, arquitectos, urbanistas, sociólogos, psicólogos y otros-, que exprese la diversidad de edad, género y profesión, incluyendo también a los desempleados (Correa, 2014: 65).

La participación popular se hace necesaria y urgente para minimizar los cuadros de pobreza extrema, permitiendo que todas las personas tengan voz para luchar por una vida mejor. De ahí la importancia de los movimientos sociales, que organizan a los menos privilegiados en una lucha común. Así,

con su voz y su voto la gente decide lo mejor para su barrio o vereda: la Alcaldía de Medellín comprende que la ciudadanía tiene acumulada una valiosa experiencia organizativa, además de gran cantidad de conocimientos y vivencias, que son fundamentales a la hora de construir la ciudad que soñamos. Por eso insiste permanentemente, y de muchas maneras, en convocar y capacitar a esa ciudadanía para que participe activamente en todas las decisiones públicas, desde la dignidad y el respeto, sin transacciones oscuras ni negociaciones bajo cuerda.

Esa relación transparente y constructiva, consolida día a día los diferentes espacios legítimos de participación, fortalece la voluntad ciudadana y aumenta la confianza en el gobierno. Que la participación en las Asambleas Barriales de Planeación Local y Presupuesto Participativo haya crecido un 83% en los dos últimos años, que estén en ejecución o en proceso más de 3.700 proyectos decididos en esas asambleas, y que hayan sido elegidos 6.338 dignatarios a Juntas de Acción Comunal y Asocomunales

(47% mujeres) son ejemplos elocuentes de que vamos por buen camino (Colombia, 2009: 15).

Se trata de un cambio de paradigmas, un nuevo camino a ser recorrido en la unión de gestores públicos, profesionales, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, y principalmente los ciudadanos, de forma de componer un Estado de derecho e igualdad.

Es urgente una revolución cultural que vele por el restablecimiento de múltiples prioridades esenciales, tales como: un mundo productivo lado a lado con el mundo social; políticas de inclusión con una sólida promoción de equidad; salvaguarda del Estado de Derecho y del Estado Social; cohesión social con primacía del interés general sobre el particular; y constitución de comunidades más solidarias y amplias (Correa, 2014: 13).

#### **4.1. La intervención del Estado en la ciudad**

El crecimiento y la transformación de la ciudad capital tuvieron siempre una relación directa con la intervención de inversiones del poder público en el territorio. Regiones ricas y regiones pobres son directamente afectadas por las inversiones en equipamiento público, que difieren de barrio a barrio, donde el Estado fue produciendo y generando segregación (Rolnik, 2012: 58).

En los sectores populares, pasó a imperar un sistema legal informal. Por otra parte, sectores privilegiados de la producción de la ciudad han obtenido excepciones en la legislación para beneficio propio, en el capítulo urbano de los proyectos especiales (Carpenedo et al., 2011:80).

Si hoy en día, la presencia del Estado en la ciudad es tan grande, eso se debe a la historia de las transformaciones sociales, económicas y políticas que tuvieron lugar con la emergencia del capitalismo. Fue en el siglo XVII que se esbozó una inversión en la definición del poder urbano. Para Rolnik, esa inversión representó una transformación en la composición de las fuerzas políticas que sostenían el poder, fruto de la incorporación del grupo social directamente involucrado en la acumulación del capital en las esferas dominantes. Concretamente, la acción del poder urbano que emergió en este proceso favoreció la acumulación de capital en manos de esos grupos. De igual manera, el espacio urbano se convirtió en un campo

de la inversión de capital, conllevando la presión capitalista sobre la acción del Estado, en el sentido de beneficiar la maximización de la rentabilidad y el rendimiento de inversiones. Así, pronto se definió la forma de ocupación del espacio urbano: se dividió la tierra en lotes geométricos, fácilmente mensurables, de forma de asignarles un precio. La lógica capitalista pasó a ser un parámetro esencial en la conducción de una política de ocupación de la ciudad. Este desdoblamiento en la historia de la ciudad terminó por desembocar en la planificación urbana (Rolnik, 2012: 60).

Nos referimos a la “planificación urbana para la ciudad formal, donde las casas y los barrios pueden ser construidos, si cumplen con un cierto patrón, completamente adaptado a la ocupación capitalista de la tierra y a la micropolítica familiar burguesa” (Rolnik, 2012: 74).

Pero, los grandes contingentes de pobres y desposeídos han presionado al Estado para que haga valer sus derechos. Y el Estado, entre el pueblo y el poder del capital, ha aportado como solución los asentamientos distantes y sin forma de ciudad.

Para los habitantes de las favelas, el clamor por la intervención del Estado se formula con la exigencia del reconocimiento a este grupo de la condición de ciudadano y, por lo tanto, de merecedor de la infraestructura, equipamiento público y vivienda digna. El Estado aparece como la posibilidad de obtención de la mercancía - casa o ciudad-a un precio menor que el del mercado, y como la perspectiva de legalización (Rolnik, 2012: 76).

Como solución de intervención en las ciudades, surgió en las periferias la reproducción infinita del proyecto patrón de vivienda, intentando solucionar las llamadas “viviendas subnormales”, que no son otra cosa que las favelas, los conventillos y los terrenos usurpados. Y cuando observamos las fotos de la figura 19, ¿queda todavía alguna duda de que esos proyectos habitacionales no se van transformar en grandes cinturones de miseria? ¿Dónde está la garantía de derecho a la ciudad sustentable preconizada en la Constitución Federal de 1988?



Figura 19: Conjuntos habitacionales en Brasil<sup>87</sup>

Fuente: Internet, 2015

*Pero, ¿cómo romper con ese proceso de construcción masiva que segrega aún más a las ciudades y a los ciudadanos?*

Las herramientas se encuentran en el Estatuto de la Ciudad, pero su aplicación depende de la movilización, participación de las comunidades en las decisiones de la ciudad y en la ejecución de los gestores públicos. El Estatuto de la Ciudad proporcionó las directrices generales para ordenar el pleno desarrollo de las funciones sociales de la ciudad y de la propiedad urbana, garantizando el derecho a una ciudad plena, sustentable y democrática. De esperar por los gestores públicos no

<sup>87</sup> Figura 19: *Imagen 1*- Intendencia de Manaus: registro habitacional por Internet (Amazonas, Brasil), [online], Dirección URL: [http://acritica.uol.com.br/noticias/Cadastro-Sehaf-continua-feito-Internet-Manaus-Amazonas-Amazonia\\_0\\_737926263.html](http://acritica.uol.com.br/noticias/Cadastro-Sehaf-continua-feito-Internet-Manaus-Amazonas-Amazonia_0_737926263.html). *Imagen 2*- Conjunto habitacional ubicado en São José do Rio Preto (São Paulo, Brasil), [online], Dirección URL: <http://www.gazetainterior.com.br/index.php/en-s-j-del-rio-preto-dilma-rouseff-entrega-maior-conjunto-habitacional-do-estado/>. *Imagen 3* – Falta de vivienda en Brasil – Nelson Alves. [online], Dirección URL: <http://nelsoarcoiris.blogspot.com.br/2014/06/falta-moradia-no-brasil.html>. *Imagen 4*- Conjunto habitacional en Paraupebas (municipio de Pará, Brasil), [on-line], Dirección URL: <http://blogdozedudu.dihitt.com/n/noticias-locais/2014/04/25/paraupebas-algumas-obras-que-deverao-ser-entregues-pelol-governo-valmir-mariano-nos-proximos-meses> (páginas consultadas el 8 de julio de 2015)

va a suceder nada; la movilización se convierte en parte fundamental para la regulación de las cuestiones sociales y territoriales de las ciudades.

#### **4.2. La participación popular disfrazada.**

El actual discurso político e institucional acerca de la planificación de las ciudades en el país, evidencia la importancia y las virtudes de la planificación y de la gestión urbana democrática. La valoración de la democracia social, del empoderamiento de las comunidades y de la institución de la democracia participativa pasó gradualmente a formar parte de las agendas gubernamentales y de las discusiones acerca de la calidad de la política. Sin embargo, la anunciada democratización de la planificación y de la gestión de las ciudades parece no establecerse efectivamente en las políticas gubernamentales, especialmente en las políticas urbanas de los municipios brasileños. “Entre el discurso y la práctica existen realidades muy distintas.” (Oliveira Filho, 2009:19).

El nuevo dilema de la efectividad de las normas urbanas constitucionales se suma a viejas cuestiones acerca de la democratización de la planificación y de la gestión de las ciudades, un problema político y también jurídico, relacionado directamente con la ideología política y con el comportamiento de las burocracias estatales.

La intención normativa democrática ha encontrado dificultades de concreción por razones internas y externas de la administración pública brasileña, tendencialmente burocratizada, y aun por presiones políticas y económicas, veladas o no, contrarias a la ampliación de la participación y del control popular.

Estamos en la mitad de un largo camino, que se inició con la ampliación de los canales de participación, en razón de la obligatoriedad de realizar consultas populares y el establecimiento del sistema de consejos consultivos y deliberativos, así como el perfeccionamiento de los mecanismos de control interno y externo. Sin embargo, el hecho de que existan instancias formales de participación popular no garantiza la calidad de esa participación. Aún hay prevalencia de los intereses individuales que se superponen a los intereses públicos.

“El establecimiento normativo de un ‘orden urbano’ democrático no ha sido suficiente para determinar la democratización de los procedimientos y la inclusión de

los ciudadanos en los procesos, ni eficaz para impulsar la participación popular.” (Oliveira Filho, 2009: 20)

Y la situación más terrible acontece cuando la participación popular es tratada de manera reduccionista, y ha sido usada muchas veces como instrumento de legitimación de políticas y procesos *no* democráticos, neutralizando la participación social en lugar de promoverla. Esto es ocasionado tanto por la indeterminación e incompreensión normativa del sentido de la democracia y de participación popular, como por las dificultades políticas y administrativas para aplicar modelos de planificación democráticos y participativos (Oliveira Filho, 2009: 20).

Son algunas situaciones que presentan a la participación popular disfrazada. Aunque esta haya sido prevista en la estructura legal, en la práctica no se confirma, o todavía está siendo usada de forma contrapuesta a lo que se propuso.

#### **4.3. ¿Qué se necesita para cambiar el actual escenario?**

La primera pregunta que nos viene a la cabeza es: ¿cómo romper con dichos códigos que mantienen relaciones de asimetría entre los sujetos y que comprometen cualquier intento por establecer una esfera pública plural y democrática, donde todos poseen las mismas oportunidades de actuación política? ¿Hay esperanza para la concreción de una gestión compartida de la cosa pública? (Oliveira, 2011:3)

En el régimen en que vivimos y bajo el escenario político a que estamos acostumbrados, solamente los actores que posean mayor poder y legitimidad ante los sujetos en una posición subalterna y las instituciones políticas, tendrán posibilidades reales de participar de manera efectiva en la esfera pública (Oliveira, 2011:3).

Para romper con esta práctica, no basta solamente con ser un beneficiario de la política del programa, sino, sobre todo, participar de la elaboración y de la implementación de la política como sujeto de propuestas en la transformación de su propia realidad. De esta forma, afirmamos la necesidad de ampliar el concepto de “derecho a la participación”, que se establece cuando se evidencia la “paridad de la participación”. Para que esa paridad se configure, dos prerrogativas son importantes: *distribución de los recursos materiales*, de forma que asegure la independencia y la opinión de los participantes; y la necesidad de *manifestar un respeto igual para todos*

*los participantes*, que aseguren igual oportunidad para alcanzar la estima social (Fraser, 2007:113-140).

La cuestión de la distribución de los recursos materiales defendida por Fraser garantizaría la efectividad de la participación, eliminando cualquier relación de sumisión o dependencia entre los pares.

Otra cuestión que se insinúa se refiere a las relaciones entre ciudadanos y poder público. Para que esas relaciones se hagan efectivas es necesario la construcción y el fortalecimiento de los canales de participación en la esfera pública. Ciertas estructuras y prácticas sociales incorporan y refuerzan las normas y los valores de las comunidades. (Putnam, 2002:103) En un análisis sobre las condiciones sociales que sostenían la democracia en Norteamérica, Tocqueville<sup>88</sup> atribuyó gran importancia a la propensión de los estadounidenses a formar organizaciones civiles y políticas:

Estadounidenses de todas las edades, de todas las condiciones y de todos los temperamentos están siempre formando asociaciones, no sólo asociaciones comerciales, industriales de las que todos forman parte, sino también otras de mil distintos tipos – religiosas, morales, serias, fútiles, muy genéricas y muy limitadas, inmensamente grandes y muy pequeñas (...). Así, el país más democrático del mundo, es hoy, aquél donde los hombres han llevado, actualmente, a la máxima perfección, el arte de alcanzar, en conjunto, el blanco de las aspiraciones comunes y aplicaron esa nueva técnica al mayor número de objetivos (Tocqueville, apud Putnam, 2002:103).

Las asociaciones infundieron en sus miembros hábitos de cooperación, solidaridad y espíritu público. La creación de asociaciones “*horizontales y redes de solidaridad*” no jerarquizadas dentro de las comunidades, posibilitarían la superación de sentimientos de autodepreciación del valor social, así como el establecimiento de relaciones de igualdad y confianza mutua entre los participantes (Putnam, 2002: 103-105).

#### **4.4. La importancia de los movimientos sociales**

---

<sup>88</sup> Alexis de Tocqueville: pensador, político, historiador y escritor francés. Considerado un profeta del mundo. Más de un siglo y medio atrás, cuando la mayoría de las personas eran gobernadas por reyes, el afirmó que el futuro pertenecía a la democracia, [online], dirección URL: <http://ordemlivre.org/posts/biografia-alexis-de-tocqueville--12> (página consultada el 2 de junio de 2015)

Los movimientos sociales son la expresión de poder de la sociedad que, independiente de la reivindicación o proyecto político, luchan para constituirse como sujeto político colectivo y manifestarse en el espacio público, donde las relaciones sociales pueden tener lugar. Los movimientos sociales se formaron en contextos de conflicto y viven en una permanente tensión entre autonomía y dependencia, en la disputa entre la creación de lo nuevo y la permanencia de lo antiguo (Sígolo, 2012: 195).

Es innegable que los movimientos sociales representaron una trayectoria histórica de muchos avances, en la sociedad brasileña, en la conquista de derechos, posibilitando que diversas situaciones de carencia pasaran a ser reconocidas como situaciones y cuestiones de derechos (Schiochet, 2012: 19).

Para Hirao et al. (2012), los movimientos sociales han tenido un papel fundamental en los procesos de cambios, sea para garantizar la descentralización, reivindicar o protestar, de forma de exigir que las políticas públicas solucionen las situaciones de desigualdad social y den continuidad al proceso democrático que está tratando de afirmarse en nuestro país. La participación creciente, y lo más significativa posible, puede contraponerse a la falta de capacitación técnica y a la simple cultura del cobro de impuestos sin considerar las prioridades de los ciudadanos.

En el caso de la lucha por la vivienda, a partir de la organización de los movimientos sociales, la clase trabajadora rechazó el papel de “demanda habitacional” para luchar por el protagonismo en el proceso de producción de su espacio. Este acto de negación históricamente determinado tuvo diversas consecuencias directas, alcanzadas de acuerdo con el nivel de organización que las comunidades pudieron poner en práctica, además del contexto político que se fue transformando a lo largo de estas décadas.

La producción capitalista siempre entendió el espacio de la misma manera que todos sus productos: como mercancía. Así, los parámetros de producción y circulación de la casa y del ambiente urbano siguieron la lógica propia de la mercancía, que es el *medio* en el proceso de valorización del capital. En la práctica, las casas han sido hechas con material de bajo costo, estandarizadas con independencia de su ubicación, ocupando áreas pequeñas, con ubicación periférica e

implementación urbana de baja calidad, normalmente alejadas de la infraestructura y sin espacios colectivos. En esos términos, no forma parte de la ecuación ningún parámetro de *calidad*, principalmente aquellos que se refieren al acceso a la ciudad.

Por el contrario, la iniciativa colectiva por autogestión encara la producción del espacio como resistencia a la forma de producción habitacional vigente. De esa manera, la producción de la ciudad pasa a ser una herramienta de formación política que tiene como base el movimiento productivo, pero va más allá de él, pues deja de haber *consumo* de espacio construido, para pasar a ser posible de hecho el *uso calificado* del mismo, incluso de forma colectiva.

Pero es necesario diferenciar la iniciativa colectiva por autogestión de la forma de autoconstrucción, que también involucra al habitante en la producción de su espacio. En la autoconstrucción hay una serie de características que hacen que la potencialidad de fortalecimiento político se pierda: el acceso irregular a la tierra, la falta de financiamiento público, la necesidad de ahorro individual de la familia, la falta de acompañamiento técnico, la falta de proyecto, la desvinculación con cualquier colectivo, la falta de calidad urbana (acceso a equipos y servicios) y la inseguridad de permanecer en el lugar. En cambio, la iniciativa colectiva busca otro proceso: legalidad en el acceso a la tierra, incluso con lucha por la reforma urbana, acceso a los fondos públicos, lucha por el derecho a la vivienda, asistencia y acompañamiento técnicos, proyecto y planificación de obra, calidad urbana y fortalecimiento político de la comunidad. Así la iniciativa colectiva por autogestión se aleja de la autoconstrucción en la medida en que es una lucha por derechos, por un lado, y fortalecimiento político colectivo, por otro, constituyéndose como la experimentación práctica de otra formación político-social (Hirao et al., 2012; 110-113).

Si los movimientos sociales fueron importantes para la obtención de conquistas en la lucha por derechos, el trabajo social durante y después de las conquistas, se torna imprescindible para que las personas se queden en sus viviendas y para dar asistencia a las familias, en el sentido de vivir en comunidad y luchar unidas en favor de beneficios, trabajo y convivencia social armónica.

#### **4.5. La importancia del trabajo social en las comunidades**

En Brasil las iniciativas políticas en el campo de vivienda de interés social, en la última mitad del siglo XX, se caracterizaban por la discontinuidad y, sobre todo, eran implementadas sin anclaje en políticas de desarrollo urbano. Poco se ocuparon de las poblaciones urbanas de bajos recursos, revelándose ineficientes frente a la expansión de las periferias de las grandes ciudades, con sus asentamientos informales y el crecimiento descontrolado de sus favelas y conventillos.

La ruptura con las viejas políticas de vivienda fue impulsada por la Constitución Federal de 1988, que definió la vivienda como derecho, y con el Estatuto de las Ciudades, que reguló la gestión urbana. Sin embargo, la ruptura sólo se concretó con la creación del Ministerio de Ciudades, en 2003, y del Consejo de Ciudades, en 2004, que establecieron las condiciones para la nueva Política Nacional de Vivienda, rompiendo paradigmas, volviéndose hacia otras cuestiones, como el saneamiento ambiental, la movilidad, el transporte y demás servicios sociales públicos. Fue ahí donde el trabajo social se hizo parte integrante del proyecto habitacional, para todos los programas donde el Ministerio de Ciudades concediera *recursos no reintegrables*<sup>89</sup> y para aquellos obtenidos a través de préstamos a estados y municipios. El TS - trabajo social - fue ratificado en los programas habitacionales de interés social. (Carvalho a, 2014: 21-22)

Para el Ministerio de las Ciudades el TS pasó a representar el siguiente concepto:

El trabajo social comprende un conjunto de estrategias, procesos y acciones, realizado a partir de estudios diagnósticos integrados y participativos del territorio, comprendiendo las dimensiones: social, económica, productiva, ambiental y político-institucional del territorio y de la población beneficiaria, además de las características de la intervención, con vistas a promover el ejercicio de la participación y de la inserción social de esas familias, en articulación con las demás políticas públicas, contribuyendo a la mejora de su calidad de vida y a la sustentabilidad de los bienes, infraestructura y servicios implementados (Brasil, 2014b: 5).

El nuevo concepto buscó ampliar la participación activa de los habitantes, de los colectivos y de las redes sociales existentes en las comunidades afectadas por las intervenciones habitacionales. El objetivo era dar voz a las poblaciones, de forma que expresaran su día a día en el territorio: las ausencias, las potencias y los acuerdos urbanos de que se valían y de cuales aspirarían a valerse.

---

<sup>89</sup> *Recursos a fundo perdido*: son recursos sin expectativa o previsión de devolución, de reembolso.

El programa propuso la novedad por la cual el TS ya no incidiría solamente en la microárea sino también en la macroárea, y por la cual no bastaba garantizar una nueva condición de vivienda si esta no estaba vinculada a procesos de inclusión en las tramas y redes sociourbanas, fortaleciendo el sentido de pertenencia a la ciudad. (Carvalho a, 2014: 26).

Como directrices del TS, fueron definidos cuatro ejes de acción, siempre en referencia al diagnóstico y al establecimiento de la macroárea, conforme Disposición 21<sup>90</sup> del Ministerio de Ciudades:

1. Movilización, organización y fortalecimiento social – prevé procesos de información, movilización, organización y capacitación de la población beneficiaria, con vistas a promover la autonomía y el protagonismo social, así como el fortalecimiento de las organizaciones existentes en el territorio, la constitución y la formalización de nuevas representaciones y nuevos canales de participación y control social.
2. Acompañamiento y gestión social de la intervención – tiene como objetivo promover la gestión de las acciones sociales necesarias para lograr la intervención, incluyendo el acompañamiento, la negociación y las interferencias que tuvieron lugar a lo largo de su ejecución, así como la preparación y el acompañamiento de la comunidad para que esta comprenda la intervención propuesta, de modo de minimizar los aspectos negativos vivenciados por los beneficiarios y evidenciar los beneficios ocasionados a lo largo del proceso, contribuyendo a su implementación.
3. Educación ambiental y patrimonial – tiene como objetivo promover los cambios de actitud en relación con el medio ambiente, el patrimonio y la vida saludable, fortaleciendo la percepción crítica de la población sobre los aspectos que influyen en su calidad de vida, además de reflexionar sobre los factores sociales, políticos, culturales y económicos que determinan su realidad, volviendo posible alcanzar la sustentabilidad ambiental y social de la intervención.
4. Desarrollo socioeconómico - procura la articulación de políticas públicas, el apoyo y la implementación de iniciativas de generación de trabajo e ingresos,

---

<sup>90</sup> Disposición 21 de 22 de enero de 2014 del Ministerio de Ciudades – [online], Dirección URL: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCiudades/PAC/Manuais-Gerais-PAC/portaria21.pdf> (página consultada el 3 de junio de 2015)

con vistas a la inclusión productiva, económica y social, de forma de promover el incremento del ingreso familiar y la mejora de la calidad de vida de la población, fomentando condiciones para un proceso de desarrollo socioterritorial de mediano y largo plazo. (Brasil, 2014b: 11).

Para Carvalho, se hace necesario que el TS contenga tres dimensiones independientes de acción: gestión, fortalecimiento de las redes sociales locales, acción directa junto a los habitantes y comunidades de carácter movilizador, educativo, socioinformacional y cultural.

La gestión debe garantizar los flujos de acción inherentes al TS, con vistas a los resultados pretendidos, recorriendo todas las fases del programa habitacional. Debe incluir el apoyo a las intervenciones físicas, la escucha de la población, el conocimiento y diagnóstico social, la movilización y organización comunitaria y las acciones propiamente de fortalecimiento de los habitantes para la consolidación del derecho a la vivienda digna y a la ciudad.

La gestión impone una mirada multidimensional, y sus equipos deben estar constituidos por profesionales responsables de distintas dimensiones del proyecto: de ingeniería, ambiental, dominial y social. Así, es posible garantizar un flujo continuo de información, interacción, consensos y convergencia de propósitos, conformando de esta forma una de las principales actividades de la gestión (Carvalho a, 2014: 34).

Carvalho sigue afirmando que los mayores desafíos en la intervención de territorios provienen de las vulnerabilidades sociales y de vínculos relacionales restrictos y guetificados.

Los vínculos de pertenencia y de relaciones sociofamiliares han sufrido inestabilidad por la ausencia de un soporte social de las políticas públicas, que acabaron debilitadas por la violencia, por el miedo y por malos tratos consecuencia de la propia condición de guetificación a que están sometidos. De esta forma, el TS tiene un importante rol en el desarrollo de acciones como:

- procesos de fortalecimiento de la convivencia social y desarrollo del sentido de pertenencia a las redes existentes o a ser recreadas en el microterritorio;
- inclusión en los servicios de las políticas públicas;
- ampliación de las oportunidades de aprendizaje y desarrollo de competencias sustantivas (ampliación de la fluidez comunicativa y del universo informacional y cultural);

- inclusión en el circuito de relaciones de la comunidad y de la ciudad de pertenencia;

- inclusión en el mundo del trabajo y el ingreso con formación que posibilite el aumento de la empleabilidad y generación de ingresos, así como implementación de acuerdos productivos locales.

De este modo, para el desarrollo del TS se han hecho importantes los enfoques individuales – como guardia social para atención individualizada, visitas domiciliarias...- y los enfoques grupales – como reuniones, visitas grupales en las obras y talleres, e incluso los enfoques colectivos a través de asambleas, comisiones, acción en red, etc.- (Carvalho a, 2014: 36-37)

Todos los enfoques del TS son significativos, para que sea garantizado el acceso digno a la vivienda, lo que implica abordar la cuestión de la provisión habitacional, bajo sus distintos aspectos. Es importante ir más allá de la comprensión de que la lucha contra el *déficit* habitacional está restringida a la construcción de unidades habitacionales, cuando se sabe que el derecho a la ciudad, el acceso a otros niveles de ciudadanía y calidad de vida están implicados en todo el proceso. La visión multidimensional de la realidad impone que el TS en los Programas de Vivienda de Interés Social, bajo el control social, supere los límites de la acción localizada, buscando no solamente la inserción social de las familias, sino también la inserción urbana de los emprendimientos. (Carvalho A, 2014: 11-12).

Se trata de una tarea ardua, que debe ser realizada por equipos multidisciplinarios y realizada por un período adecuado a cada comunidad, donde tal vez un año sea insuficiente para alcanzar tantos objetivos, según lo previsto en los programas de gobierno para la etapa posterior a la obra.

#### **4.6. La importancia de educar para la ciudadanía**

En la historia del Brasil republicano, durante los muchos años de dictadura, el pueblo brasileño fue apartado del proceso político nacional. El Estado autoritario fue impuesto y era reconocido como el único responsable por la nación, siendo que los ciudadanos deberían solamente obedecer.

Entre los años 1964 y 1985, de la dictadura militar, la educación estuvo marcada por la represión, por el tecnicismo pedagógico, por la privatización de la

enseñanza, imposibilitando a los ciudadanos el ejercicio de la ciudadanía. El resultado fue un distanciamiento de la política y de las cuestiones sociales. “El corolario de esa experiencia de autoritarismo hizo que muchas generaciones se formaran sin haber desarrollado una consciencia de ciudadanía y participación en las cuestiones políticas y sociales” (Galvão, 2005: 1).

Ahora bien, para que haya un fortalecimiento de la democracia brasileña, entendemos como imprescindible la formación de una cultura participativa en la población, así como la información y el control sobre los gobernantes. En Brasil, la participación del pueblo en el poder estuvo limitada a la concurrencia a las urnas. Pero la cultura de la participación es el primer paso para consolidar una democracia capaz de garantizar los derechos sociales de todos los ciudadanos (Galvão, 2005: 1).

Existe en Brasil la tesis de la inmadurez y de la falta de preparación de las capas populares para la participación y la ciudadanía, que siempre apareció como una constante histórica del pensamiento y de la práctica política desde el período imperial.

Es innegable que las condiciones sociales y políticas necesarias para el ejercicio de la ciudadanía plena aún no existen en el Brasil contemporáneo. El país entró en un proceso de democratización – puesto que no hay democracia política apartada de la democracia económica-, y en ese contexto la educación ha sido señalada, una vez más, como factor imprescindible para la conquista de la ciudadanía.” (Galvão, 2005:2)

La propuesta de una educación para la ciudadanía necesita contribuir de forma que cada individuo pueda convertirse en agente de transformación de su mundo, partiendo de la reflexión sobre la realidad que lo rodea. El individuo debe identificar los mecanismos socioeconómicos responsables de su miseria y de la marginalización a que está sometido (Galvão, 2005: 2).

“Si la toma de consciencia abre el camino a la expresión de las insatisfacciones sociales, se debe a que estas son componentes reales de una situación de opresión.” (Freire, 2011: 32). Uno de los desafíos que la educación ha enfrentado es cómo preparar a las nuevas generaciones para el trabajo, la vida social

y la cultura de la subjetividad, sin degradarlas, sin someterlas a la opresión social o alienarlas. Vivimos en una sociedad concreta, históricamente determinada, donde las relaciones de producción, las relaciones políticas y las simbolizaciones culturales son particularmente alienantes (Galvão, 2005: 4).

En un régimen de dominación de consciencias, donde los que más trabajan menos pueden decir su palabra y en el que multitudes inmensas ni siquiera tienen condiciones para trabajar, los dominadores mantienen el monopolio de la palabra, con la que mistifican, masifican y dominan. En esa situación, los dominados, para decir su palabra, tienen que luchar para tomarla. Aprender a tomarla de los que la retienen y niegan a los demás es difícil, pero es imprescindible su aprendizaje – es la “pedagogía del oprimido”. (Fiori<sup>91</sup> in Freire, 2011: 30)

Sin embargo, la educación para la ciudadanía aún nos parece distante. Quien educa hoy en día solo conoce el camino de la educación que recibió. Hay una perpetuación del sistema de educación para el capital, que es conocida como “la única vía para mantener el único sistema” que conocemos. Nuestros proyectos de educación son importados y sus metodologías no enseñan a pensar sobre “dónde está posicionado el ciudadano en el mundo”. Se trata de la “consciencia crítica” a que se refiere Freire cuando escribe sobre el “miedo de la libertad” y el “peligro de la concientización”: “¿No podrá la consciencia crítica conducir al desorden?” (Freire, 2011: 31).

#### **4.7. La importancia de la participación**

Hay un cierto reconocimiento en la sociedad brasileña actual de que la participación popular es fundamental para la democracia. Sin embargo, vivimos un período de descreimiento de los espacios participativos y de su efectividad. Hay reconocimiento, incluso por parte de los actores históricos involucrados en la militancia por la participación social, de que los espacios participativos se relacionan con el sistema político al cual representan, incluso reproduciendo sus distorsiones. De esta forma, es necesario renovar y reinventar la política, actuando por el fortalecimiento del carácter asociativo de la sociedad, por el enfrentamiento al modelo de desarrollo y a la política económica vigentes, por el reconocimiento de la participación de la diversidad y pluralidad de sujetos políticos, por la difusión de la

---

<sup>91</sup> Profesor Ernani Maria Fiori – “Aprender a decir su palabra”, prefacio de la obra *Pedagogía del Oprimido* de Paulo Freire. Santiago, Chile, 1967-.

pedagogía de la participación en el gobierno, en los partidos, en los movimientos sociales y en la sociedad (Sígolo & Mascarenhas, 2012: 217).

La participación popular no ha sido históricamente prioridad de ningún gobierno. Aun en los gobiernos formados por partidos provenientes de las clases trabajadoras y populares, hay visiones divergentes sobre el tema. En la última década, reconocemos en Brasil la ampliación de los canales de participación, juntamente con el crecimiento del acceso a recursos públicos por organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales. No obstante, la mayor parte de estos recursos fueron dirigidos a la ejecución de políticas públicas en colaboración y no a la formación política, fundamental para la participación social. La participación calificada requiere acceso a la información, formación y organización política. Así, la participación necesita ser asumida por los gobiernos como política pública. Es necesario consolidar y reinventar los instrumentos y espacios participativos y concretizar la participación popular como un principio y un método de gobierno presente en todas las políticas públicas (Sígolo & Mascarenhas, 2012: 218-219).

De esta forma, los movimientos sociales tienen un importante papel en la consolidación de esos espacios participativos y representan una liberación, tan bien expresada en las ideas de Paulo Freire, donde, “nadie libera a nadie, nadie se libera solo: los hombres se libentan en comunión” (Freire, 2011:71).

Para una efectiva participación se hace necesaria la concientización de los ciudadanos, porque el sistema nos envuelve en una alienación. Para Freire, solamente cuando los oprimidos descubren, nítidamente, al opresor, y se comprometen en la lucha organizada por su liberación, empiezan a creer en sí mismos, superando así su “convivencia” con el régimen opresor. La acción política tiene que ser, en el fondo, “acción cultural” para la libertad, por ello, debe ser realizada junto a los oprimidos. Su dependencia emocional, fruto de la situación concreta de dominación en que se encuentran, y que también genera su visión inauténtica del mundo, no puede ser aprovechada por el opresor. Es este quien se sirve de esta dependencia, para crear más dependencia. La acción libertadora, reconociendo esta dependencia de los oprimidos como punto vulnerable, debe intentar, a través de la reflexión y de la acción, transformarla en independencia. De este modo, la presencia de los oprimidos

en la búsqueda de su liberación, más que pseudoparticipación, lo que debe tener es compromiso. (Freire, 2011: 72-74)

# CAPÍTULO 5

Experiencias de otras tierras: reurbanización de Medellín, Colombia

**Experiencias de otras tierras: reurbanización de Medellín, Colombia**

Historia de Medellín; reurbanización de Medellín; Planes de Desarrollo y PP Medellín; construcción de Medellín a través de la cultura.

## **CAPÍTULO 5 – EXPERIENCIAS DE OTRAS TIERRAS: REURBANIZACIÓN DE MEDELLÍN, COLOMBIA.**

### **5.1. Una breve historia de Medellín**

Para conocer la trayectoria de Medellín, investigamos en el artículo escrito por Lúcia Maciel Barbosa de Oliveira<sup>92</sup>, que contiene un interesante rescate histórico sobre la ciudad y su población, y donde la autora refiere sus impresiones sobre la segunda ciudad más grande de Colombia.

Medellín ha buscado la transformación convirtiéndose en un modelo de desarrollo urbano sustentable en la región y en el mundo. Con foco en los barrios más pobres y más aislados, proyectos y planes de ordenamiento territorial propusieron la construcción a gran escala de escuelas, bibliotecas, espacios verdes, espacios culturales y centros de conocimiento, lo que ha contribuido a la reducción de la criminalidad y del desempleo, mejorando la calidad de vida en la ciudad. Pero esa transformación recorrió un inmenso camino...

Medellín, la segunda ciudad más populosa de Colombia, llegó a ser la ciudad más violenta del mundo en la década de 1990. Como tantas otras ciudades del planeta, concentraba una alta densidad poblacional esparcida de manera no uniforme por los valles y cerros que caracterizan su topografía y gran parte de su superficie era ocupada de manera desordenada y sin infraestructura urbana.

El intenso proceso de urbanización se desarrolló a partir de la década de 1950. El flujo de personas iniciado en ese período se debió a un violento proceso ocurrido en Colombia, denominado *La Violencia*. El episodio se caracterizó por una larga e intensa lucha armada entre facciones identificadas con los partidos políticos tradicionales – Liberales y Conservadores-, por el dominio de las zonas urbanizadas del país y por el control de los cargos públicos por la clase política. Las poblaciones fueron armadas para el combate y un largo período de violencia asoló el país. En 1958 los partidos pactaron la paz mediante un acuerdo de alternancia en el poder y la

---

<sup>92</sup> Lúcia M, Barbosa de Oliveira: graduada en Historia, magíster en Ciencias de la Comunicación y doctora en Ciencias de la Información por la Universidad de San Pablo, profesora de la Universidad de San Pablo.

división equitativa de la burocracia pública. El Frente Nacional (1958-1974), como fue denominado el pacto, determinó un período de intenso crecimiento económico en Colombia, además de haber sido una estrategia de grupos que ostentaban el poder político contra el creciente poder de los bandoleros, guerrilleros y grupos armados que, llamados a participar en el conflicto anterior, quedaron al margen en la nueva configuración política. La lucha entablada en las zonas menos urbanizadas generó la huida de la población de esas áreas y la consecuente congestión de las ciudades con los campesinos refugiados, que pasaron a ocupar los cerros de la ciudad, con sus viviendas precarias, sin infraestructura urbana, sin oferta institucional ni empleos formales, iniciando un largo proceso de exclusión.

En 1995 hubo un recrudecimiento de la violencia con la lucha trabada entre el Estado y los paramilitares, los narcotraficantes y los guerrilleros, cuando se formuló, por primera vez, una política emergencial de asistencia a la población incorporada a las políticas de desarrollo. La posibilidad de construcción de una cultura común, de creación del sentido de pertenencia a espacios públicos democráticos, la recuperación del tejido social totalmente deshecho, se encontraba lejos de ser alcanzada, sobre todo por la postura gubernamental de confrontación y exacerbación del conflicto, es decir, persecución y violencia contra individuos y grupos, sin atacar la raíz del problema.

La población comprimida en los cerros, sobre todo los hombres jóvenes y sin mayores perspectivas de vida, se organizaban en grupos armados mayoritariamente por los cárteles de drogas: pandillas juveniles, paramilitares y guerrilleros. La disputa por el control local, alimentada en luchas por el poder en comunidades donde el Estado colapsó, determinó el aumento de la violencia y el creciente número de muertes, sobre todo entre jóvenes de catorce a veintiún años.

Algunas acciones empezaron a cambiar ese cuadro. En 2003 tuvo lugar el proceso de desmovilización del grupo paramilitar denominado Bloque Cacique Nutibara, que, constituido como programa nacional, consiguió acciones substanciales en Medellín, como el Programa Paz y Reconciliación, incluido en el Plan de Desarrollo de Medellín 2004-2007. El Bloque Cacique Nutibara buscaba el control hegemónico sobre los barrios periféricos y el centro de la ciudad por medio del monopolio de la fuerza y de la coerción sobre los territorios donde había pandillas y milicias. Rápidamente dominaron el mercado de la seguridad de esas zonas, protegiendo la economía ilegal e insertándose en la vida cotidiana de las

comunidades por medio de un violento control social, de negocios legales e ilegales, lícitos e ilícitos (Oliveira, 2011: 167-169).

En 1991 Colombia promulgó una nueva constitución, que determinó una reestructuración política, descentralizada, municipalizada, que daba más poder y autonomía a los municipios, incluso con elección directa de intendentes y gobernadores.

En 2004 fue electo Sergio Fajardo, matemático, profesor de las universidades de Los Andes y Nacional, en Bogotá, natural de Medellín. La peculiaridad de la candidatura de Fajardo fue que tuvo lugar fuera de las estructuras políticas tradicionales, a través de una concentración de distintos actores independientes, sin vínculos con partidos políticos.

El movimiento independiente denominado Compromiso Ciudadano, que se inició con cincuenta personas provenientes de la universidad, de organizaciones no gubernamentales, del empresariado, del sector cultural y del sector social, todas desvinculadas de partidos políticos, estableció como objetivo claro llegar al poder para cambiar la ciudad y revertir el cuadro de violencia, la ausencia de una cultura pública y la falta de perspectivas para la ciudad y sus habitantes.

El programa de regreso a la legalidad promovido por la administración de Sergio Fajardo (2004-2007) fue pionero en procesos de paz negociada y reinserción de los individuos que se encontraban al margen del Estado. Así, se implementó un programa nacional de apoyo integral al individuo, con medidas como: disponibilidad de albergues, asistencia psicológica y financiera -extendida a las familias-, cursos de profesionalización, búsqueda de empleos y seguimiento continuo en la función por medio de un acuerdo con el sector empresarial.

La propuesta de cambios partía de la idea de una gestión no jerarquizada y uno de los ejes principales era la total transparencia en la gestión de los recursos públicos, ninguna concesión a la corrupción y acciones orientadas a las áreas más abandonadas por el poder público.

Los principales programas desarrolladas a lo largo de la gestión de Sergio Fajardo al frente de la Municipalidad, que siguieron en proceso a partir de la gestión siguiente de Alonso Salazar, sucesor que participó de la gestión anterior, fueron: Cultura del Emprendimiento, Presupuesto Participativo, Urbanismo Social y Proyectos Urbanos Integrales, Medellín Inclusiva, además de la intervención sólida en el sistema educacional (Oliveira, 2011: 169-172).

La historia de Medellín, contrariamente a lo que ocurre en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, donde el poder público aún encara los problemas de las villas de emergencia básicamente como “cuestiones policiales”, le mostró al mundo que, aun sin dejar de lado la lucha contra el narcotráfico y la violencia, hay un camino de cambios más profundos y de resultados humanos mucho más significativos.

Así, con un ambicioso proyecto de renovación urbana, iniciado hace aproximadamente diez años, la ciudad empezó a difundir un paisaje peculiar, donde teleféricos ultramodernos, colegios y bibliotecas públicas de alto nivel surgieron en medio de las más miserables villas, transformando drásticamente la vida de las comunidades (CCAL, 2013: [s/nº]).

## **5.2. Preocupación por las necesidades reales**

En un artículo escrito para la revista *Fórum*, Fernando Lara<sup>93</sup> explicó que para entender el proceso ocurrido en Medellín es necesario recordar que a fines de los años 80 desde allí se controlaba un 80% del tráfico de cocaína en las Américas. La ciudad era conocida únicamente por el cartel de Pablo Escobar<sup>94</sup>. En los años 90 el movimiento Compromiso Ciudadano empezó a articular académicos (Fajardo era director de una facultad), empresarios y líderes comunitarios en torno a un proyecto de ciudad. En 2003 el éxito del movimiento llevó a que se eligiera a Fajardo para la intendencia. Su gobierno estuvo marcado por la propuesta de construir los mejores y más bellos espacios públicos en las áreas más pobres de la ciudad.

---

<sup>93</sup> Fernando Luiz Lara: arquitecto por la UFMG (Universidad Federal de Minas Gerais), con doctorado por la Universidad de Michigan, profesor asociado de la Universidad de Texas en Austin, donde coordina el grupo LAMA de investigación en arquitectura y urbanismo latinoamericanos. Desde 2012 es director del Centro de Estudios Brasileños del Lozano Long Institute of Latin American Studies, el mayor de los Estados Unidos con más de cincuenta profesores afiliados, [online], dirección URL: <http://www.revistaforum.com.br/urbanidades/2013/10/07/medellin-uma-cidade-sem-arama-farpado/> (página consultada el 9 de noviembre de 2014).

<sup>94</sup> Pablo Emilio Escobar Gaviria: colombiano conocido en el mundo como Pablo Escobar, fue un emblema del narcoterrorismo y uno de los hombres más ricos del mundo en los años 90. Encabezaba el cartel de Medellín, traficando billones de dólares en cocaína con su política “plata o plomo”, palabras pronunciadas al tirotearse con policías en un barrio de clase media en Medellín, [online], dirección URL: <http://www.infoescuela.com/biografias/pablo-escobar/> (página consultada el 9 de noviembre de 2014)

Desde entonces, Medellín ha estado en la vanguardia del pensamiento y de la práctica urbanística, con ideas que van desde el teleférico como solución de transporte a la prohibición de muros ciegos y artefactos de seguridad agresivos como trozos de vidrio y alambre de púas. Según el autor, el índice de homicidios cayó de seis mil en 1991 a 871 en 2008.

En la entrevista a la revista *Fórum*, el propio Sergio Fajardo insistía en recordar que Medellín se basó en décadas de trabajo y planificación. La Ley 80 de 1994 determinó que todo proyecto público en Colombia debía ser objeto de concurso público de arquitectura, de forma de garantizar la calidad de las propuestas. Medellín, así como Bogotá, posee un ente autónomo municipal fuerte (EDU – Empresa de Desarrollo Urbano) que ha garantizado la continuidad de los proyectos aun cuando los intendentes se alternan en el Ejecutivo municipal. La empresa posee una capacidad de articulación e integración que ha garantizado la maximización de los recursos invertidos.

El autor describió que el dinero para las obras provino de una empresa pública de servicios unificada, la EPM<sup>95</sup>, que es la segunda mayor empresa de Colombia y una de las setenta mayores de América Latina, con un presupuesto anual de alrededor de tres billones de dólares. La EPM fue fundada en 1955 y abastece a Medellín de electricidad, agua, telefonía, gas, cloacas y recolección de basura, un gigante público que dispone de cuatro billones de dólares para inversión cada tres años, una empresa fuerte y organizada, sin prisas electoralistas o urgencias artificiales creadas por megaeventos (Lara, 2013: [s/nº]).

### **5.3. Los criterios adoptados en la concepción de los proyectos**

Conforme explicó Lara (2013), antes de la implementación de cada sistema o de cambios estructurales, la Secretaría de Planeación encargó a la Universidad Nacional, encuestas a los residentes locales para entender las necesidades reales de la

---

<sup>95</sup> EPM -Empresa Pública Municipal-: es un grupo municipal colombiano que se dedica a la generación, transmisión y distribución de electricidad, distribución de gas natural, tratamiento de aguas servidas, distribución y tratamiento de agua, y telecomunicaciones, [online], dirección URL: <http://www.bnamericas.com/company-profile/es/empresas-publicas-de-medellin-esp-epm> (página consultada el 9 de noviembre de 2014)

región. Aún hoy, las encuestas se repiten cada cinco años, con el propósito de identificar fallas y nuevas demandas de servicios.

El respeto por la vida es lo que motivó todas las situaciones para que el desarrollo se hiciese en forma correcta. La estrategia de acción fue la planificación de las ciudades de forma integrada con otras cuestiones, no solo la vivienda, sino también la infraestructura necesaria, como escuelas, parques bibliotecas, jardines de infantes, alternativas de transporte, entre otros.

Las antiguas tipologías penitenciarias con rejas, puertas y muros altos dieron lugar a las nuevas obras capaces de reeducar sobre el valor del espacio público y se abrieron a la calle, no sólo para disolver las barreras físicas, sino también las mentales.

Lo que se destaca de estas obras fue la concepción a escala humana, que propició el encuentro de la ciudad con sus usuarios, en el que cada lugar lleva en sí los elementos de su día a día.

Esto evidenció la importancia de un proyecto urbano que, aunque sea social y/o participativo, necesita reconocer políticamente a la población local, sus diferencias y sus espacios; de lo contrario será tan solo una obra vacía más, que no alcanza a desarrollar la institucionalidad y menos, aún, la cultura democrática local (Lara, 2013: [s/nº]).

La mayor lección aprendida con todo este conjunto de operaciones es que, para el éxito de los proyectos, es necesario que haya un plan ordenador que garantice la cohesión de las distintas intervenciones arquitectónicas y urbanas en la ciudad, algo que articule los planes urbanos parciales o locales dentro de una trama más grande, que es la ciudad, para que los progresos se mantengan en el tiempo, independientemente de las voluntades políticas momentáneas, dice Carlos Pardo<sup>96</sup> (M.G.F., 2011: [s/nª])

---

<sup>96</sup> Carlos Pardo: arquitecto que firmó, con su estudio Obranegra, el premiado proyecto del colegio Antonio Derka, en el barrio de Santo Domingo Savio, inaugurado en 2008 en Medellín, [online], dirección URL: <http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/627793/colegio-antonio-derka-santo-domingo-savio-obranegra-arquitectos> (página consultada el 3 de junio de 2015)



Figura 20: :Colegio Antonio Derka en el barrio Santo Domingo Savio<sup>97</sup> Medellín, Colombia.

Foto: Internet, 2015.

#### **5.4. Cambios profundos**

Las transformaciones se iniciaron con el cambio de postura de los nuevos gobernantes frente a los ciudadanos. En cuanto llegó al poder, el grupo lanzó un documento con catorce principios de la gestión pública, señalando que los nuevos rumbos serían de dignidad política al enfrentar las cuestiones de la ciudad con la participación de la población.

1. Los dineros públicos son sagrados.
2. La gestión de lo público es transparente. La Administración rinde cuentas de todo lo que hace, cuándo lo hace, cómo lo hace y con cuánto lo hace.
3. No aceptamos transacciones de poder político por intereses burocráticos o económicos.
4. No utilizamos el poder del Estado para comprar conciencias y acallar opiniones diferentes a las nuestras
5. El ejemplo de las autoridades es la principal herramienta pedagógica de transformación cívica.
6. Planeación sin improvisación.
7. Eficiencia, economía y eficacia en los programas y proyectos.
8. Las relaciones con la comunidad son abiertas y claras, y se desarrollan a través de los espacios de participación ciudadana.
9. El interés público prevalece sobre los intereses particulares.
10. Las personas que trabajan en la Administración Municipal son honestas, capaces y comprometidas con el proyecto de ciudad.
11. El desarrollo de la ciudad es un compromiso entre la Administración local y toda la ciudadanía.

---

<sup>97</sup> Figura 20: Colégio Antônio Derka – Obranegra Arquitectos -, [online], dirección URL: <http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/627793/colegio-antonio-derka-santo-domingo-savio-obranegra-arquitectos> (página consultada el 8 de julio de 2015)

12. La solidaridad y la cooperación son la base de las relaciones de la ciudad con la región, el departamento, la nación y la comunidad internacional.
13. La confianza entre las personas que dirigen la Administración es esencial para garantizar la legitimidad del Estado.
14. La vida es valor máximo y no hay una sola idea ni propósito que ameriten el uso de la violencia para alcanzarlos. (Oliveira, 2011: 170-171)

De forma transparente el grupo buscó la reversión del cuadro de desigualdad en todas las esferas, y concentró sus acciones en áreas como educación, cultura y, fundamentalmente, información, factor de exclusión de los segmentos menos privilegiados de la sociedad, que creaba abismos cada vez más grandes entre personas y grupos.

Como sabemos, el crecimiento económico no ha significado necesariamente inclusión social o mejoras urbanas (basta ver la historia reciente de los países sudamericanos, donde muchas veces el crecimiento del PBI solamente aumentó las desigualdades), el cambio más profundo por el cual pasaron las ciudades colombianas se dio en otro plano. El caso de Medellín mostró la búsqueda de transformaciones sociales y urbanas independientes de las oscilaciones del mercado. Aunque está todavía muy lejos de terminar con la pobreza y la violencia, la ciudad eligió una alternativa de cambio social más profundo, precisamente por ser integradora y por transformar a la población pobre, no en meros espectadores, sino en protagonistas de los procesos (Lara, 2013: [s/nº]). “Es obvio que queremos más. Hay temas que merecen mucha atención, como la salud y la alimentación, y también necesitamos más educación. Pero sabemos que los procesos sociales son lentos, y estamos ahora educando a una generación para dentro de diez o quince años” (Pardo, apud M.G.F.: 2011 [s/nª])

Medellín fue más radical y supo profundizar el papel transformador de la arquitectura y la necesidad de revitalización urbana, logrando, en poco tiempo, resultados muy significativos, de transformación de espacios y de vidas (Lara, 2013: [s/nº]).

## **5.5. Los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín**

Medellín se ha comprometido a transformar su modelo de gestión pública a partir de una nueva forma de hacer política, convocando la participación ciudadana y orientando su enfoque hacia un modelo de desarrollo humano integral.

El programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo formó parte del “Plan de Desarrollo 2004-2007, Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía”, como una forma de afianzamiento, buscando recuperar espacios de participación ciudadana, generar un proceso de gobernabilidad y proveer a la comunidad de incidencia directa en el desarrollo del territorio (PP Medellín, 2010: 1).

El intendente, como máximo orientador de la gestión municipal, otorga a los Consejos de las Comunas y Consejos Municipales la facultad de decisión en el campo del Presupuesto Participativo.

El Departamento Administrativo de Planeación debe firmar dentro del Plan Plurianual de Inversiones un componente denominado Presupuesto Participativo, que no puede ser inferior al 5% del valor total del Plan.

#### 5.5.1. Planeación local y Presupuesto Participativo – PP-

Es un proceso democrático de participación ciudadana, con dos tareas principales: la construcción y aplicación de los planes de desarrollo local en cada comuna; y la inversión, descentralizada y transparente, decidida por los ciudadanos, del presupuesto municipal otorgado.

El programa es concebido en la ciudad como una estrategia que le aporta la construcción de un modelo de cogestión pública descentralizado y transparente. Es una iniciativa urbana orientada a la redistribución del ingreso de la ciudad en favor de los territorios y grupos sociales más vulnerables.

El modelo busca hacer posible los procesos de planeación y gestión del desarrollo local, que facilita la inclusión social y política de la ciudadanía.

- El PP está enmarcado en la Constitución Política de 1991, donde se concibe la participación como un componente esencial de la ciudadanía, que genera mayor gobernabilidad desde diversos espacios. En la Constitución se genera el fortalecimiento de la descentralización política y administrativa.

- Puede entenderse como un proceso que convoca a la ciudadanía y crea escenarios para que incidan en la construcción de la democracia participativa, como proceso de formación que permite adquirir capacidad crítica y actitudes individuales y colectivas para la transformación social. Allí se aprenden y se ejercen valores y prácticas ciudadanas, como la argumentación, la tolerancia, la pluralidad, el respeto por la palabra, la capacidad de escucha, la posibilidad de votar y elegir entre distintas opciones, organizarse e interactuar con el Estado, efectuar monitoreo y evaluación de los acuerdos y decisiones tomadas (PP Medellín, 2010:2-3).

### *Los objetivos*

Los objetivos de los planes buscan rescatar socialmente a los ciudadanos de forma comunitaria, restableciendo la confianza en la política y en el ejercicio de la participación. En la lista que presentamos a continuación, están descritos los objetivos más evidentes que los programas se proponen, pero ciertamente el ejercer la democracia representa mucho más para cada ciudadano.

- Fortalecer los liderazgos colectivos a través de la democracia.
- Lograr transparencia, eficiencia y eficacia en la orientación de los recursos y compartir de manera planificada el desarrollo de la ciudad.
- Fomentar la reflexión activa y solidaria.
- Recuperar la confianza de los ciudadanos en asuntos políticos.
- Consolidar el proceso de descentralización y optimizar la calidad de las intervenciones públicas municipales.
- Adecuar la institucionalidad desde la perspectiva de la gestión democrática, con mayor coordinación entre secretarías, con más presencia en las comunas y

corregimientos, y con servidores públicos capacitados y comprometidos con la gestión del desarrollo local (PP Medellín, 2010: 3).

### *Los beneficios*

- Amplía el ejercicio de la democracia, ya que propicia que los habitantes de una comuna deliberen sobre temas y necesidades colectivas; posibilita que la discusión se traduzca en propuestas y decisiones de inversión; exige un monitoreo y un seguimiento continuo a la inversión y al desarrollo de las iniciativas comunitarias.

- Le aporta a la ciudad responsabilidad y calidad en la participación ciudadana, para el ejercicio de la democracia participativa, así como la autonomía del presupuesto frente al Gobierno ejecutivo de la ciudad y la negociación pacífica al momento de dar soluciones a las tensiones entre los órganos representativos y el ejercicio directo de la participación (PP Medellín, 2010: 3).

### *Los temas a tratar en Medellín por el presupuesto participativo:*

Educación superior, acueductos, seguridad ciudadana, movilidad, proyectos de emprendimientos, educación, mejoramiento de espacio público, etc...

### *Rol del Estado*

El gobierno actúa en el proceso, pero no tiene derecho a voto. Sus atribuciones están descritas a continuación y se relacionan con la mediación y verificación de las posibilidades de los proyectos propuestos.

- El gobierno actúa como filtro, viendo la factibilidad técnica y la viabilidad de cada proyecto.

- Actúa como mediador en muchos enfrentamientos. La pelea por la ejecución de los proyectos es una fuente de conflictos que hay que saber manejar.

- El Estado debe evaluar de manera permanente para que sirva a la consolidación de la democracia y al desarrollo “Si las dificultades del PP terminan siendo más grandes que sus virtudes habrá que revisarlo” (PP. Medellín, 2010: 4).

### *Rol de un líder comunitario*

El líder comunitario debe ser indagador de las necesidades reales de la comunidad, debe darlas a conocer, debe concertar y convocar la gente. Ser líder comunitario es un apostolado. Hay dos métodos para indagar: primero, la conversación con los vecinos. Uno se encuentra con ellos en parques, esquinas y tiendas; los escucha, uno debe ir anotando esas necesidades para tenerlas en cuenta.

Otra forma es escuchar las inquietudes que se llevan a las mesas temáticas de las asambleas barriales: las de salud, seguridad, cultura, entre otras. Así pueden reunirse las necesidades que uno escuchó de los vecinos y las que son planteadas por colectivos. Estos dos métodos garantizan que la información realmente provenga de los habitantes del barrio. Ser indagador es un trabajo permanente.

El líder vive en el barrio y tiene una visión sobre las dificultades del barrio y quiere ver un cambio. Es un centro de referencia para el contacto y la municipalidad, y eso es una condición permanente, sabiendo manejar los tiempos. Todos los pasos mencionados deben tener un control y no solo de autoridades, sino de la comunidad. Lo que hay que lograr es que la veeduría no dependa de los organismos de control, sino que sea un complemento de ellos.

*La relación entre un líder comunitario y la Administración vigente debe acordarse en relación a:*

- *Autonomía*: los líderes no deben tener condicionantes de ningún tipo; deben poder hacer su gestión en beneficio de la comunidad.

- *Coherencia*: no actuar en forma personal, actuar en función de la comunidad. El líder deberá lograr la cohesión entre el pensamiento, el sentimiento y la acción en función del colectivo.

- *Cohesión social*: debe ser amigo de todos los habitantes de su barrio (PP Medellín, 2010: 9).

*Estrategia de la Administración para que el proceso sea más eficiente:*

Un tema clave es el concepto de transparencia, que no solo debe exigírsele a la Administración pública, debe ser una manera de actuar socialmente.

Implica: tener más revisiones a los organismos de control, y ayudar a cualificar a las organizaciones que participen con el fin de que tengan mejores condiciones para aplicar como proponentes de la ejecución. También se debe filtrar a las organizaciones que no tenga idoneidad ética (PP Medellín, 2010:4).

### 5.5.2. La Estructura Interna: (Modelo Medellín)

#### 1. Mesa directiva: alcalde y gabinete

Función: realizar y aprobar recomendaciones de mejora y perfeccionamiento al proceso. Asume decisiones ante dificultades estructurales en la viabilidad y ejecución de iniciativas de inversión comunitaria.

2. Coordinación general: Secretaría de Desarrollo Social y Departamento Administrativo de Planeación.

Función: se definen las bases y directrices mínimas para el desarrollo del proceso en la ciudad.

### 3. Dirección técnica: Secretaría de Desarrollo Social

Función: es la responsable de dinamizar, concretar y desarrollar el ejercicio de Planeación Local y Presupuesto Participativo en las comunas. Además imparte las directrices técnicas, metodológicas, administrativas y operativas del proceso, realiza la articulación institucional de los profesionales de las dependencias de la Administración Municipal para acompañar la planeación y ejecución de iniciativas, y es la responsable de hacer el seguimiento y acompañamiento a la ejecución de las iniciativas de inversión del año en curso.

#### *Áreas de trabajo:*

- Área social: responsable de las relaciones con los diferentes actores externos del proceso, y coordina los asuntos metodológicos y políticos.

- Área de articulación institucional: responsable de las relaciones internas del proceso. Articula el esfuerzo de las diferentes dependencias, coordina el monitoreo de los servicios públicos en la planeación y ejecución de iniciativas, realiza seguimiento a la ejecución.

- Áreas de apoyo a la gestión transversal.

- Comunicaciones: diseña y desarrolla estrategias comunicacionales de movilización, información y pedagogía para el proceso.

- Administrativa: apoyo logístico, financiero y administración personal del PP.

- Jurídica: cumplimiento de la normativa a la dinámica del programa.

- Gestión del conocimiento: recopilación, organización y sistematización de la información para generar nuevo conocimiento.

#### *Equipos de gestión*

- Equipo en territorios (profesionales permanentes en campo): responsables de facilitar, en los territorios, el proceso de Planificación Local y PP.

- Comité de enlace: veintisiete profesionales que representan a cada una de las dependencias responsables de la asesoría técnica, sus respectivos equipos de trabajo y a las comunidades, con el fin de coordinar en el ámbito interno el programa. Es también garantía de trabajo armónico y de la atención eficiente a la comunidad.

- Equipos zonales: profesionales y técnicos de las dependencias e institutos descentralizados de la Administración municipal.

Estos equipos son orientados por el coordinador territorial de cada zona de la ciudad y tienen la responsabilidad de realizar la asesoría técnica a las iniciativas de inversión comunitaria y ser los interlocutores de la Administración ante la comunidad.

En la actualidad, Medellín cuenta con aproximadamente 320 profesionales, de distintos niveles, que asesoran y acompañan el proceso de Planeación Local y PP en la ciudad, con el propósito de fortalecer las relaciones de confianza y corresponsabilidad con la ciudadanía (PP Medellín, 2010:4-6).

Lo diferente en los programas de Medellín es el apoyo de los profesionales antes y durante todo el proceso de selección, orientando a las comunidades en la toma de decisiones.

### 5.5.3. Los Planes de Desarrollo

Son procesos, mediante los cuales las propias comunidades, con el apoyo técnico de la Administración, identifican problemáticas: vislumbran potencialidades socioculturales, económicas y territoriales; acuerdan su visión de futuro y proponen estrategias, programas y proyectos. Estos se convierten en acciones concretas, al

aplicarles recursos del programa de Planeación y PP, y del Plan Operativo Anual de Inversiones, POAI.

*Fases del plan de desarrollo local:*

- *Diagnóstico:* Encuentro entre comunidades y el proceso de organización social, para reconocer el territorio desde el barrio e identificar necesidades, problemas y oportunidades.

- *Formulación:* se define la misión, visión, objetivos estratégicos y la articulación con planes de superior categoría.

- *Gestión e implementación:* cada plan debe contar con un portafolio de proyectos, estructura de gestión, indicadores, plan financiero, plan de acción y plan operativo, a partir del cual se empiezan a concretar los anhelos de las comunidades y mostrar su capacidad de negociación y acercamiento con otros actores públicos, privados, académicos y políticos.

- *Seguimiento y evaluación:* con base en indicadores de impacto y gestión de resultados, se hace el seguimiento al cumplimiento de objetivos programados y medición de capacidad de autogestión y participación de las comunidades.

*Propósito:*

- Las comunidades fortalecen su identidad, desarrollan capacidades para establecer concertaciones entre sí, con el Estado y con organizaciones sociales privadas.

- Se promueve el autodesarrollo y se clarifica la calidad de las demandas y las soluciones propuestas.

- Facilita y valora la comprensión del público como del interés para todos.

- Se facilita y soporta la vinculación de las comunidades a escalas de actuación con impacto de ciudad, entendiendo ésta como el espacio común de los derechos de todos. (PP Medellín, 2010:7)

Son planificaciones de ciudad, donde las comunidades debaten y deciden con otros actores sus aspiraciones. Es un proceso que contempla un mayor número de

personas, por haber sido discutido y trabajado sobre diagnósticos, costos y la discusión de conflictos y potencialidades de cada lugar.

#### 5.5.4. Las fases del proceso participativo

En una primera fase tenemos los siguientes pasos:

1. Momento de concertación de la ruta metodológica: espacio donde se propicia la retroalimentación, evaluación y seguimiento al proceso, ahí se establecen metodologías, dinámicas y fechas de cada escenario.

2. Cualificación de servidores públicos que trabajan para el programa: el programa busca fortalecer las capacidades técnicas, humanas y políticas del equipo.

3. Inscripción de delegados representantes de organizaciones sociales y comunitarias.

4. Encuentros Poblacionales: espacio que convoca a los habitantes con el fin de informarlos sobre el PP e invitarlos a hacer aportes.

5. Construcción de tarjetón de priorización: elaboración de tarjetón de problemas, necesidades y proyectos.

6. Recorridas territoriales: estrategia de difusión por y con la comunidad, promovida por los equipos coordinadores que lideran las asambleas barriales.

7. Asambleas Barriales y Vederales: lugares de encuentro entre los habitantes mayores de catorce años; se realizan en dos momentos.

- Momento 1: Allí se analiza y se delibera sobre los problemas y necesidades del barrio. Estas reuniones buscan informar sobre el estado de los programas y proyectos; explican qué es Planeación Local y PP, presentan a los candidatos a delegados, se realiza la inscripción de nuevos postulantes, se elige al representante de la asamblea, y se explica la mecánica de la votación que se implementará en la Jornada de Priorización y Elección.

- Momento 2: Jornada de Priorización y Elección; jornada única en la que se puede votar para elegir a los delegados que conformarán los Consejos Comunales. Además se seleccionan prioridades de cada barrio.

En una segunda fase son votados los delegados y discutidas las prioridades dentro de las posibilidades de aportes financieros del gobierno.

1. Cualificación de delegados
2. Primeros Consejos Comunales y Corregimentales (comienzan en ellos los procesos de formulación y presupuestación, proceso en el que se decide la inversión de los recursos de los que dispone el Gobierno.
3. Comisiones temáticas y elaboración de iniciativas
4. Viabilización de iniciativas
5. Segundos consejos Comunales y Corregimentales (se realiza la priorización y aprobación de iniciativas de inversión comunitaria)
6. Refrendación de iniciativas por la Junta Administradora Local – JAL (cada junta refrenda las decisiones de priorización mediante una resolución firmada por cada uno de sus miembros. Las observaciones o recomendaciones son luego discutidas con las comisiones temáticas).
7. Preparación y sustentación del POAI ante el Concejo de la ciudad (se presenta de manera oficial el Plan Operativo Anual de Inversiones).

En la tercera fase, se realizan elecciones de delegados y equipos de gestión, evaluando los rumbos del proceso para el próximo período de vigencia.

1. Tercer Consejo comunal y Corregimental: se hace elección de instancias, como el delegado y el equipo de gestión. Se evalúa el proceso y se retoman las recomendaciones para el mejoramiento del proceso para el próximo período de vigencia.
2. Ajuste institucional de la ruta metodológica del año siguiente: se sistematiza internamente el proceso y se identifican factores que inciden positiva y negativamente para definir ajustes a la ruta metodológica del próximo período de vigencia (PP Medellín, 2010: 7-9).

#### 5.5.5. Instancias y actores de Planeación Local y Presupuesto Participativo

## *Las instancias*

1. *El Consejo de Medellín:* es una corporación administrativa de elección popular, compuesta por veintiún miembros, por un periodo de cuatro años, y cuyo funcionamiento tiene como eje rector la participación democrática de la comunidad. Además de aprobar la institucionalidad del programa, aprueba el Plan Operativo Anual de Inversiones.

2. *El Consejo Territorial de Planeación:* es un órgano consultivo de carácter colegiado, que se constituye en el principal espacio para la participación ciudadana, que emite conceptos sobre temas relacionados con la formulación de los planes, programas y proyectos que afecten el proceso de planeación en la ciudad.

3. *Las Juntas Administradoras Locales, JAL:* son corporaciones públicas administrativas, de ámbito comunal y corregimental, cuyas funciones están enmarcadas en planeación, organización, ejecución y control.

Cada JAL está conformado por siete ediles, elegidos por votación, por un periodo de cuatro años. Son considerados los decidores públicos, que cumplen funciones *ad honorem*. Sus funciones son: concertar con las comunidades, en su ámbito territorial, propuestas para el Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI- y refrendar estas decisiones; convocar y promover la realización de las asambleas barriales con el apoyo municipal; promover de manera concentrada y conjunta con el Departamento Administrativo de Planeación; realizar seguimiento, evaluación y control al proceso de ejecución de las iniciativas; coordinar las comisiones temáticas y elaborar la resolución en refrendación de las decisiones tomadas por los Consejos Comunales.

## *Los actores*

1. Los delegados
2. Las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias sin fines de lucro
3. Las Juntas de Acción Comunal
4. Los equipos de gestión

#### 5.5.6. Principales resultados del proceso participativo

Gracias a la Planificación Local y al PP Medellín se ha vivido una experiencia transformadora en las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, generada desde la convicción del gobierno local para poner en práctica una política transparente que acerca de manera decidida a la comunicada en la gestión pública, realizada con esfuerzo y compromiso del sector social, que con sus organizaciones, juntas de acción comunal, asociaciones, líderes comunitarios, ha creído en el proceso y la ha convertido en una práctica cotidiana.

Es importante destacar que ha generado cambios en la cultura política: la población ha aprendido a gestionar iniciativas de desarrollo local, sin mediación.

Ha demostrado que la Ciudad pone en práctica la teoría de gestión política moderna en el contexto de los públicos organizativos y de la profundización de la democracia participativa, convirtiéndola en una realidad palpable al alcance de toda la ciudadanía (PP Medellín, 2010: 10-11).

#### **5.6. ¿Cómo tuvo lugar la participación ciudadana en Medellín?**

El Presupuesto Participativo puede ser percibido como un proceso transformador en sí: buscó formar competencias individuales y colectivas por medio de una acción participativa que reorientó prácticas políticas consolidadas hacia acciones directas que desataron procesos transformadores, generaron autonomía, determinaron la construcción de espacios públicos democráticos, empoderaron a individuos y grupos, ejercitaron la resolución de conflictos (Oliveira, 2011: 172).

Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) configuraron una acción de impacto en zonas abandonadas por las políticas públicas. Se generaron a partir de la participación colectiva en comunidades con graves problemas estructurales, de enfrentamiento y disputa de territorios, con total ausencia de políticas públicas.

Las mesas de trabajo que involucran a distintos grupos, los talleres de trabajo con artistas, entre otros, buscaron legitimar el proyecto y atraer a la población de los barrios al diseño de las acciones que se estaban desarrollando, con vistas a aumentar

el desarrollo humano, mejorar la confianza en la acción política y disminuir la violencia. Los Proyectos Urbanos Integrales fueron definidos como proyectos urbanos que incorporaron todos los elementos del desarrollo de forma planeada y simultánea en un territorio preestablecido, con participación activa de la población local, en barrios con problemas profundos. En otras palabras, un proyecto estratégico articulador que significó una gran acción en el espacio público, una intervención sólida en un barrio a partir de grandes obras de infraestructura, buscando integrarlo a la ciudad.

Para la elección de las localidades beneficiarias de las intervenciones se utilizó el IDH – Índice de Desarrollo Humano<sup>98</sup>-, como criterio público, transparente y no clientelista de distribución del Presupuesto entre los distintos barrios, siendo la dotación presupuestaria mayor para los barrios con menor IDH. Se promovieron alianzas con distintos actores: sector privado, ONG<sup>99</sup>, organismos nacionales e internacionales, organizaciones comunitarias ya presentes, de forma de viabilizar el proyecto en todos los sentidos. Las acciones comprendieron varios ejes: saneamiento, pavimentación de las calles, iluminación pública, transporte urbano – complementado por los metrocables, teleféricos interconectados al metro que llevaban a los barrios más inaccesibles-, plazas y otros espacios públicos, escuelas de excelencia, centros de salud, construcción de viviendas populares en algunos barrios, recuperación del medioambiente, generación de empleo y fortalecimiento del comercio local, canchas deportivas y los parques biblioteca (Oliveira, 2011: 173-174).

Los parques biblioteca se insertaron en el plan de desarrollo trazado para la ciudad, cuyo eje de acción se delineaba a partir del concepto de Medellín como ciudad con un alto nivel cultural en que los sectores económico, político, social, tecnológico y académico tendrían que definir y considerar al conocimiento como el

---

<sup>98</sup> IDH-índice de Desarrollo Humano -: es un promedio resumido del progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: ingresos, educación y salud, [online], dirección URL: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx> (página consultada el 9 de noviembre de 2014)

<sup>99</sup> ONG-Organizaciones No Gubernamentales -: son organizaciones formadas por la sociedad civil, sin fines de lucro y que tienen como misión la resolución de algún problema de la sociedad, sea económico, racial, ambiental, etc., o incluso la reivindicación de derechos y mejoras y la fiscalización del poder público, [online], dirección URL: <http://www.infoscola.com/geografia/ongs-organizacoes-nao-governamentais/> (página consultada el 9 de noviembre de 2014)

principal capital para el desarrollo; entre otras cosas, tendrían que incrementar, aplicar y mejorar el uso de la información para que la sociedad tuviera instrumentos para resolver y hacer frente a sus problemas. Tal acción buscó generar una transformación cultural en la manera de ser, de actuar y de habitar la ciudad a partir del sentido de apropiación y de creación de espacios de participación. La cultura ganó un espacio sustancial en las políticas públicas ya que fue el eje fundamental para la creación de la ciudad como proyecto colectivo y para su efectiva transformación a partir de otras bases, lo que determinó el reconocimiento del papel fundamental de la cultura en la búsqueda de alternativas de futuro y para un desarrollo sustentado, esencial para la ampliación de la ciudadanía y para el fortalecimiento democrático (Oliveira, 2011: 175).

*¿Cómo desde la cultura se construye una ciudad?*



La creación colectiva de un plan de cultura para la ciudad, estructurado a partir de la pregunta signfica, en otras palabras, cuestionarse sobre la ciudad que se viene construyendo, qué ciudad se desea construir y cómo construirla a partir de la cultura (Oliveira, 2011: 176).

Se construyeron cinco parques biblioteca que se encuentran en funcionamiento. El primero fue inaugurado el 31 de diciembre de 2006 (figura 21), Parque Biblioteca Presbítero José Luis Arroyave, ubicado en la segunda zona más densamente poblada de la ciudad y con total ausencia de espacios culturales y comunitarios.



*Figura 21. Parque Biblioteca Presbítero José Luís Arroyave<sup>100</sup>. Medellín, Colombia*

Fuente: Internet, 2014

El Parque Biblioteca León de Greiff (figura 22) fue inaugurado el 17 de febrero de 2007. Ocupó el terreno de una antigua cárcel de mujeres y fue construido en una zona de alta concentración de establecimientos educativos pero con total déficit de infraestructura y equipamiento urbano.



*Figura 22: Parque Biblioteca León de Greiff. Medellín<sup>101</sup>, Colombia*

Fuente: Internet, 2014

El Parque Biblioteca Tomás Carrasquilla (figura 23) fue inaugurado el 10 de marzo de 2007, ubicado en la zona de mayor densidad poblacional de la ciudad, con

---

<sup>100</sup> Figura 21 Parque Biblioteca Presbítero José Luís Arroyave, [online], dirección URL: <https://medellin2009.wordpress.com/category/hoy-en-dia-en-medellin/page/3/> (página consultada el 8 de julio de 2015)

<sup>101</sup> Figura 22 - ADE 421-: Arquitectural Studio 3. [online], dirección URL: <https://rpbhatia.wordpress.com/2010/09/01/parque-biblioteca-leon-de-greiff/> (página consultada el 8 de julio de 2015)

un alto índice de pobreza y déficit crítico de infraestructura, espacios públicos, equipamiento urbano y espacios culturales.



*Figura 23: Parque Biblioteca Tomás Carrasquilla, Medellín<sup>102</sup>, Colombia*

Fuente: Internet, 2014

El Parque Biblioteca España (figura 24, construido en colaboración con el gobierno español, fue inaugurado el 24 de mayo de 2007. Ubicado en una zona carente de equipamiento, que presentaba un alto índice de violencia y que concentraba más del 25% de la población de la ciudad, en la que los habitantes están situados entre los más bajos estratos económicos de acuerdo a sus ingresos.

---

<sup>102</sup> Figura 23 – Robledo -: Comuna 7, Leonardo Jiménez, [online], dirección URL: <http://saymynamee.blogspot.com.br/2011/05/robledo-comuna-7.html> (página consultada el 8 de julio de 2015)



Figura 24: Parque Biblioteca España<sup>103</sup>, Medellín, Colombia

Fuente: Internet, 2014

El Parque Biblioteca Belén (figura 25), fue inaugurado el 15 de marzo de 2008, ocupando un terreno del antiguo batallón de la policía, en conjunto con la Universidad de Tokio y el Gobierno japonés, proyecto del arquitecto Hiroito Naito, que donó su gran biblioteca de libros de arte y arquitectura al nuevo proyecto. Situado en una zona de menor carencia de infraestructura y equipamiento, nació de la presión de la comunidad local, bastante articulada.



Figura 25: Parque Biblioteca Belén<sup>104</sup>, Medellín, Colombia.

Fuente: Internet, 2015

---

<sup>103</sup> Figura 24: “Architecture in Development. The Urban Transformation of Medellín, Colombia”. [online], dirección URL: <http://architectureindevelopment.org/news.php?id=49> (página consultada el 8 de julio de 2015)

<sup>104</sup> Figura 25: La biblioteca del futuro es un espacio de innovación y de compartir ideas”- ,[online], dirección URL: <https://catracalivre.com.br/general/ciudadania/indicacao/qual-el-futuro-de-las-bibliotecas/> (página consultada el 8 de julio de 2015).

Para Bernardo Toro<sup>105</sup>, la legitimación del proyecto pasó a ser un componente determinante de la construcción procesal de la ciudad como espacio de convivencia y de creación de valores democráticos, cotidianamente. La cultura, condición constitutiva de la vida social y percibida como fuerza de cambio, tuvo un papel destacado en el proyecto de reconstrucción de una ciudad democrática, que propició las condiciones necesarias para que los distintos sentidos, que producían los distintos sujetos y grupos, pudieran circular y competir en igualdad de condiciones en la arena pública (Oliveira, 2011: 178-179).

Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) configuraron una acción de impacto en zonas abandonadas por las políticas públicas. El sistema de transporte público fue considerado el motor de la transformación de la ciudad. Resuelto de forma creativa, con objetivos que iban más allá del específico de transportar e integrar a las personas, sino que también pretendían estimular la cultura ciudadana y la creatividad. La actual combinación entre trenes elevados, ómnibus en sistema BRT y metrocable (teleféricos) constituyó una solución original adaptada a las circunstancias geográficas, complementada con sistemas de microómnibus que acceden a áreas más remotas, y un sistema de tranvías en vías de implementación. El programa urbano de accesibilidad incluyó el cuidado de las aceras, un sistema integrado de ciclovías y escaleras mecánicas para la comunidad San Javier. Según Ghione, la instalación de escaleras mecánicas para acceder a las favelas sorprendió por su originalidad y su poder de transformación social (Ghione<sup>106</sup>, 2014: [s/nº]).

---

<sup>105</sup> Bernardo Toro: filósofo y educador colombiano, vicepresidente de Relaciones Públicas de la Fundación Social, entidad civil cuya misión es combatir la pobreza en Colombia. Dirige hace ocho años un programa de educación social y preside la Confederación Colombiana de ONG, [online], dirección URL: [http://educarparacrecer.abril.com.br/aprendizagem/materias\\_296383.shtml](http://educarparacrecer.abril.com.br/aprendizagem/materias_296383.shtml) (página consultada el 3 de junio de 2015)

<sup>106</sup> Roberto Ghione: arquitecto graduado en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina., con posgrado en Preservación del Patrimonio, Crítica Arquitectónica y Planeamiento Urbano por la Universidad Católica de Córdoba. Titular del estudio Vera Pires Roberto Ghione Arquitectos Asociados, Recife, Pernambuco. Brasil.



*Figura 26: Escaleras mecánicas, intervención urbana y arte social: Comunidad 13, San Javier<sup>107</sup>-*

Fuente: Foto Roberto Ghione, Internet, 2014

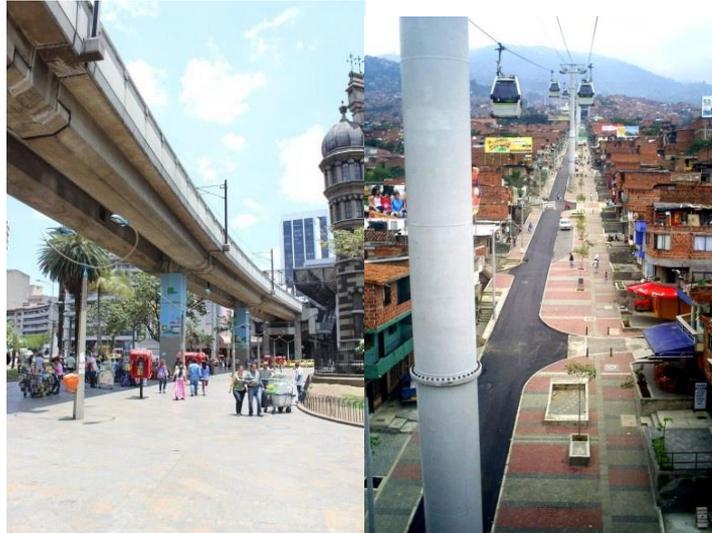


*Figura 27: Vista de las escaleras mecánicas, intervención urbana y arte social: Comunidad 13, San Javier*

Fuente: Internet, 2014

---

<sup>107</sup> Figuras 26 y 27: *Vitruvius: Minha Cidade-*, [online], dirección URL: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade14.166/5177> (página consultada el 8 de julio de 2015)



*Figura 28: Metro elevado y Metrocable en Medellín*

Fuente: Roberto Ghione. Internet, 2015

### **5.7. ¿Cómo debería ser la participación ciudadana en el mundo globalizado?**

Para Herrera, la participación ciudadana es la base para la construcción de un Proyecto que consolide la calidad de vida de la comunidad y la competitividad global de la ciudad.

El diseño y gestión de un proyecto estratégico de futuro para una ciudad, debe considerar la definición de su vocación, y partir del reconocimiento de sus ventajas competitivas. La acción consensuada y concertada de la ciudadanía constituye uno de los pilares fundamentales en la consolidación de la atraktividad de territorios y regiones, y por tanto, su participación, o mejor, la orientación estratégica de la ciudadanía en el ejercicio participativo de diseñar y gestionar su proyecto de futuro, es de capital importancia, pues ninguna ciudad puede sobrevivir en el paisaje del mundo globalizado sin el trabajo articulado del conjunto de sus diversos actores (Herrera, 2008: 51)

Según la autora, para que pueda haber participación es necesario un escenario propicio y las condiciones adecuadas para que su acción surta efecto. Un primer paso para orientar la participación ciudadana consiste en formular una nueva visión sistémica de la participación para el desarrollo, que articule conceptos relacionados a las fuerzas, a los escenarios y a las disciplinas que inciden en el ámbito de acción de las ciudades. Una concepción sistémica y humanista de desarrollo, articulada con el

urbanismo como disciplina capaz de ofrecer métodos integrales e integradores en su ejercicio de intervención sobre el territorio y la comunidad, considerando la competitividad desde una perspectiva amplia y no exclusivamente economicista.

En síntesis, se necesita una nueva mirada sobre los territorios y las comunidades. Una mirada que valore la necesidad de interactuar con el entorno, promoviendo la responsabilidad ambiental y el compromiso con el desarrollo social, a través del establecimiento de estructuras coherentes de gobierno capaces de crear ventajas competitivas; que impulse la innovación en todos los niveles como un eje fundamental de desarrollo en un mundo globalizado; y proponga la articulación y orientación estratégica del trabajo colaborativo de los diversos sectores, para que se pueda realizar la construcción de un proyecto inteligente de futuro, que consolide la atracción y la competitividad en el contexto global, así como la mejora de la calidad de vida de la población. (Herrera, 2008: 52)

Para Herrera, la participación ciudadana

es una fuerza viva de una comunidad organizada, estructurada y articulada, consciente de sus posibilidades y potencialidades para engendrar condiciones de futuro que le permitan conquistar altos niveles de calidad de vida y competir globalmente. El ejercicio permanente de encauzamiento de esta fuerza vital se transforma en una forma de gestión que, en la medida en que se vuelve cada vez más autónoma, además de legitimar procesos, puede llegar a convertirse en una forma de veeduría (Herrera, 2008: 54).

### **5.8. Algunas experiencias participativas realizadas en el PP que hicieron la diferencia**

Es importante finalizar este capítulo señalando algunas experiencias aplicadas en las comunidades de forma que, independientemente de la edad, todos están involucrados para participar de la Planificación Local y del Presupuesto Participativo.

- El PP Joven: se orienta al reconocimiento de las prácticas y saberes de los jóvenes, sus puntos fuertes y oportunidades como líderes y sus capacidades de concertación y construcción con otros en los espacios de deliberación y toma de

decisiones. La metodología empleada corresponde a las técnicas de la animación sociocultural que, a través de lo lúdico y de las expresiones artísticas y culturales, aborda temáticas, genera reflexión y crea sensibilidad a través de la participación.

- Becas para los estudios, financiadas por el PP: permitieron que un joven pudiera terminar su carrera de Educación Física. En la actualidad, trabaja en el centro deportivo del barrio.

- Delinquir No Paga: programa de Fuerza Joven, que consiste en realizar talleres dentro de los colegios de los barrios en riesgo, para mostrar a los estudiantes uno de los rostros más crudos de la vida de un delincuente. Consiste en tres talleres. El primero, expone a los muchachos las consecuencias penales de los delitos más comunes del barrio. En el segundo, se habla sobre la vida dentro de la cárcel. Y el tercer taller consiste en hacerles ver que las madres y la familia también terminan yendo a la cárcel. Después de los talleres, se lleva a los jóvenes a las cárceles para que algunos internos les cuenten su historia desde dentro. Delinquir No Paga no alcanza a cubrir a todos los estudiantes de la comuna, por eso debieron escoger colegios donde hubiera mayor posibilidad de prevenir el delito.

- *Hoper y Skaters*: propuesta cultural que promueve el *skate* y el *hip hop*, se realizan festivales, propone una nueva forma de vida. Por otro lado, sirve para difundir qué es el Presupuesto Participativo.

- Semilleros infantiles: nacen como respuesta a la necesidad de vincular a los niños a los procesos de participación ciudadana. Se originaron minijuntas, donde cada niño aprendía cuál era el rol del JAC en la comunidad y el de sus miembros. Se aprovecha esta figura para ofrecerles herramientas concretas a los niños con el fin de convertirlos en buenos ciudadanos y prepararlos para la participación comunitaria. Forman a los niños en su personalidad. “Muchos piensan que los dinamizadores somos recreacionistas, que acá los niños vienen a jugar. Y lo que hacemos es orientar a los niños por medio del juego y de la lúdica” (PP Medellín, 2010: 13).

- Vigías de mi Barrio: programa con el fin de identificar, capacitar y promover los mecanismos necesarios para la legalización de los vigilantes

tradicionales e informales de los barrios de la ciudad, a través de organizaciones comunitarias de vigilancia. Esos enfrentan dificultades en la convivencia debido a delitos como: robo de gasolina de los autos y motocicletas estacionados, hurto de motos, robos a mano armada en la calle, etc...

### **5.9. Algunas diferencias puntuales entre los procesos implementados en Brasil y Colombia**

Las experiencias comentadas arriba fueron seleccionadas entre otras, para componer esta tesis, por diferenciarse del modo como fueron implementadas en los dos países. En el OP de Porto Alegre comprobamos que los jóvenes no tienen expresión participativa, según el resultado de las investigaciones presentadas. Sabemos que la delincuencia juvenil en Brasil es tratada, únicamente, como una cuestión policial, cuando debería ser tratada como un caso de falla de la sociedad, porque su origen es en el fondo la desigualdad social.

La sociedad formal y estructurada, así como los gobernantes, han cerrado los ojos a esa desigualdad y la forma de tratar el problema ha sido la instalación de UPP<sup>108</sup>, que en su origen tenían como objetivo reprimir a los traficantes en las favelas de Río de Janeiro, y que hoy están diseminadas propagando la inseguridad y el miedo entre los habitantes de las comunidades.

Lo más grave de todo el proceso es que la acción bélica de las policías en las periferias pasó a ser naturalizada y vista como inevitable. De igual modo, el inmenso número de muertos – de jóvenes identificados como criminales, de habitantes sin vínculos con el crimen y de policías – pasó a ser considerado parte intrínseca de la política de represión indiscriminada al tráfico de drogas (Silva<sup>109</sup>, 2010: 8)

Así es el tiempo presente de los jóvenes brasileños, pobres y negros, aun cuando se sabe que ellos son el futuro de cualquier proceso de transformación social. Esta es una cuestión de toda la sociedad, necesitaríamos decidir, ya: “¿en qué ciudad queremos vivir?”.

---

<sup>108</sup> UPP: Unidades de Policía Pacificadora, instaladas en las favelas de Río de Janeiro con el objetivo de combatir el tráfico de drogas.

<sup>109</sup> Jailson de Souza e Silva: profesor de la Universidad Federal fluminense, Fundador y miembro del Observatorio de Favelas de Río de Janeiro; subsecretario ejecutivo de la Secretaría Estadual de Asistencia Social y Derechos Humanos.

Pero Medellín nos parece una esperanza de conquista en el camino de un mundo para todos, y el mayor aporte de aquel pueblo está en la formación de una cultura política participativa, en la que los ciudadanos ya están discutiendo y decidiendo *sin mediación*, demostrando la madurez del proceso para tratar acerca de los rumbos de la ciudad.

Toda la transformación ocurrida en Medellín fue posible a partir del momento en que se realizó el pacto entre gobierno y ciudadanos, especificado en los “14 Principios de la Gestión Pública” (subítem 5.4). Este fue el punto que hizo la diferencia entre el éxito o el fracaso del proceso: la dignidad del gobierno en conducir con ética e idoneidad a todos los actores.

# CAPÍTULO 6

Evaluación de la participación popular en la modelación del territorio -un estudio de caso en la comunidad Chapéu do Sol, Brasil-

*Evaluación de la participación popular en la modelación del territorio -un estudio de caso en la comunidad Chapéu do Sol, Brasil-*

Evaluación en el tiempo de una comunidad reasentada; la modelación del territorio; el proyecto de acuerdo con la metodología de FLACAM: escalas del proyecto; análisis de los flujos; marcos; tema generador; metodología aplicada; patrones; las propuestas del proyecto.

# **CAPITULO 6 – EVALUACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR EN LA MODELACIÓN DEL TERRITORIO – UN ESTUDIO DE CASO EN LA COMUNIDAD CHAPÉU DO SOL EN PORTO ALEGRE, BRASIL -.**

## **6.1. Barrios sociales, una evaluación en el tiempo.**

El conjunto habitacional popular Chapéu do Sol, ubicado en la zona sur de Porto Alegre, fue objeto de estudio durante las clases de Flacam; procuramos rescatar la historia sobre su formación, buscando evaluar, en una línea de tiempo, el desalojo de las familias, las condiciones de reasentamiento, la habitabilidad de las viviendas, la urbanización local y las conquistas posteriores de los habitantes, pero, principalmente cómo se desarrolló la participación de las comunidades durante todo el proceso.

El tema propuesto: “Barrios sociales, una evaluación en el tiempo” tiene como agente del proceso al conjunto habitacional Chapéu do Sol, que consiste en un emprendimiento del Departamento Municipal de Vivienda – Demhab - , ente autónomo perteneciente a la Municipalidad de Porto Alegre, responsable por la gestión de la política habitacional de interés social, a cuyo su Consejo Deliberante compete decidir sobre los emprendimientos relacionados con la política habitacional del Municipio.

Construido hace más de diez años, fue elegido como objeto de estudio por sus características de ubicación, diversidad de comunidades, modificaciones del paisaje por la autoconstrucción, siendo estos algunos de los aspectos principales que fundamentaron el proyecto. Los conflictos y potencialidades fueron evidenciándose a través de las investigaciones realizadas con la comunidad. La experiencia extraída del conjunto habitacional Chapéu do Sol podrá aportar directrices para la implementación de futuros emprendimientos que tengan como base la sustentabilidad.

A través de indagaciones y visitas a la comunidad investigamos el nivel de participación de los ciudadanos y cómo se llevaron a cabo las tratativas entre los gestores municipales de Porto Alegre y las comunidades que fueron trasladadas del barrio Belém Novo a la nueva zona en el barrio Chapéu do Sol. Todas las familias que habitaban áreas ribereñas, de riesgo o de interés municipal, fueron reasentadas para que el Municipio pudiera dar continuación al proyecto de recuperación de la costa de Belém Novo<sup>110</sup> y del Programa Guaíba Vive<sup>111</sup>.

## **6.2. Conociendo el territorio**

### **6.2.1. El barrio de origen: Belém Novo**

Las familias reasentadas en el barrio Chapéu do Sol llegaron de diversos lugares del barrio Belém Novo, entre ellos: *Vila Copacabana*, parte de la ocupación de la *calle Y del barrio Lageado*, toda la ocupación de la *plaza Inácio Antônio da Silva*, toda la *Vila Leblon*, parte de la *Vila Nossa Senhora de Belém* y toda la *Vila Praia do Veludo*. Las comunidades de la *Vila Praia do Veludo* y *Leblon* eran las comunidades más antiguas y consolidadas, ya que muchas de las familias eran residentes hace aproximadamente cuarenta años.

Viana describe el Barrio Belém Novo como un lugar extremadamente sencillo y singular. De bellísimos paisajes rurales y naturales, donde la incidencia de bellezas naturales junto con la baja densidad demográfica invitan a una mirada ecológica. Situado a orillas del lago Guaíba, fue fundado en 1867 y reconocido por la Municipalidad y el Gobierno en 1880 (Viana, 2006: 1-2).

---

<sup>110</sup> Belém Novo: barrio de la zona sur de Porto Alegre, Brasil, ubicado a orillas del lago Guaíba.

<sup>111</sup> Programa Guaíba Vive: creado en 1989 por la Administración Popular, con la finalidad de gestionar acciones de descontaminación de la cuenca hidrográfica del Guaíba, fuente: Renato Saraiva Ferreira, “O Programa Guaíba Vive” (1998), [online], dirección URL: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/RenatoFerreira.pdf> (página consultada el 9 de febrero de 2015)



Figura 29: Praia do Veludo en el Barrio Belém Novo con vista al morro das Abertas<sup>112</sup>

Fuente: Internet, 2015

---

<sup>112</sup> Figura 29: “Skyscrapercity – Latin American & Caribbean Forums-“, [online], dirección URL: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=1076523&langid=6> (página consultada el 9 de febrero de 2015)



Figura 30: Isla das Pedras en Belém Novo<sup>113</sup>

Fuente: Internet, 2015

Con el crecimiento de la ciudad de Porto Alegre, el desarrollo se llevó a cabo con sentido al norte del municipio, y la zona sur pasó a ser una opción para las familias de bajos recursos, que fueron comprando u ocupando áreas, principalmente la costa del *Guaíba*. Eran en su mayoría habitantes venidos del interior del estado. La ocupación tuvo lugar de manera lenta y gradual, primeramente a orillas del lago, para extenderse por toda la calle que circundaba el morro do Veludo y después a otras partes del barrio.

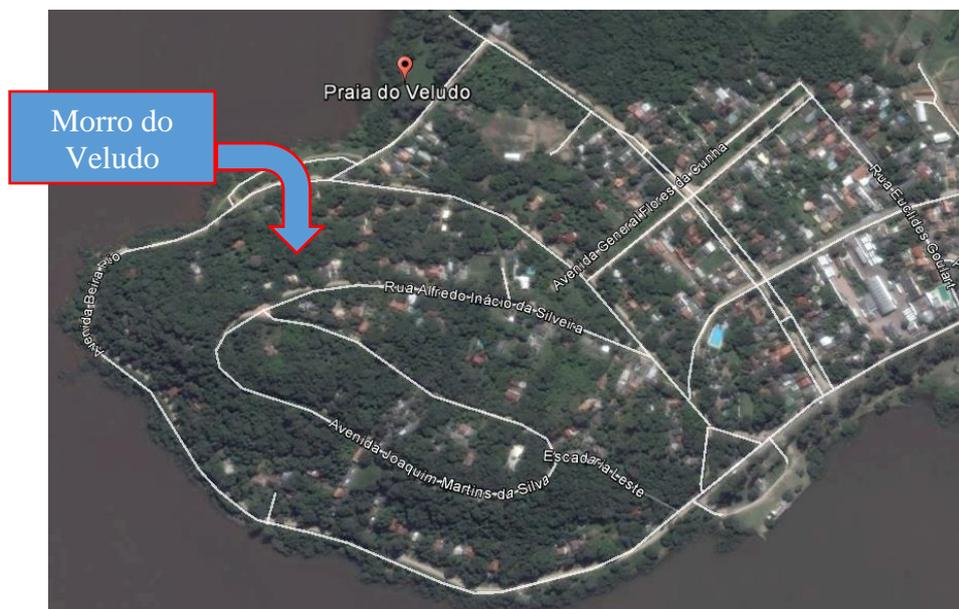


Figura 31: Vista aérea morro do Veludo y playa<sup>114</sup>

<sup>113</sup> Figura 30 por Renato Pereira Junior, [online], dirección URL: <http://www.panoramio.com/user/5360943> (página consultada el 9 de febrero de 2015)

<sup>114</sup> Figura 31: imagen de Internet de Google Earth, página consultada el 9 de febrero de 2015.

Al momento del traslado, el barrio Belém Novo estaba provisto de todos los servicios municipales, comercios orientados a las necesidades locales e industrias de pequeño porte.

Las comunidades tenían como ocupación la pesca, y subsistían realizando pequeñas changas en las inmediaciones, básicamente pequeñas reparaciones, carpintería, auxiliar de albañilería, limpieza de terrenos, corte de césped, etc.

La situación ambiental de las villas presentaba problemas de cloacas, suministro de agua y energía eléctrica, construcciones precarias, conformando “áreas de riesgo”. Crecían así las favelas, fruto de una expansión desordenada, en los años 40, 50 y 60, que siempre fueron blanco de desalojos con el objetivo de sanear las ciudades (Viana, 2006: 3).

#### 6.2.2. El barrio de destino: Chapéu do Sol

Porto Alegre, capital de Río Grande do Sul, estado perteneciente a Brasil, alberga 79 barrios, entre ellos el barrio no oficial de Chapéu do Sol.

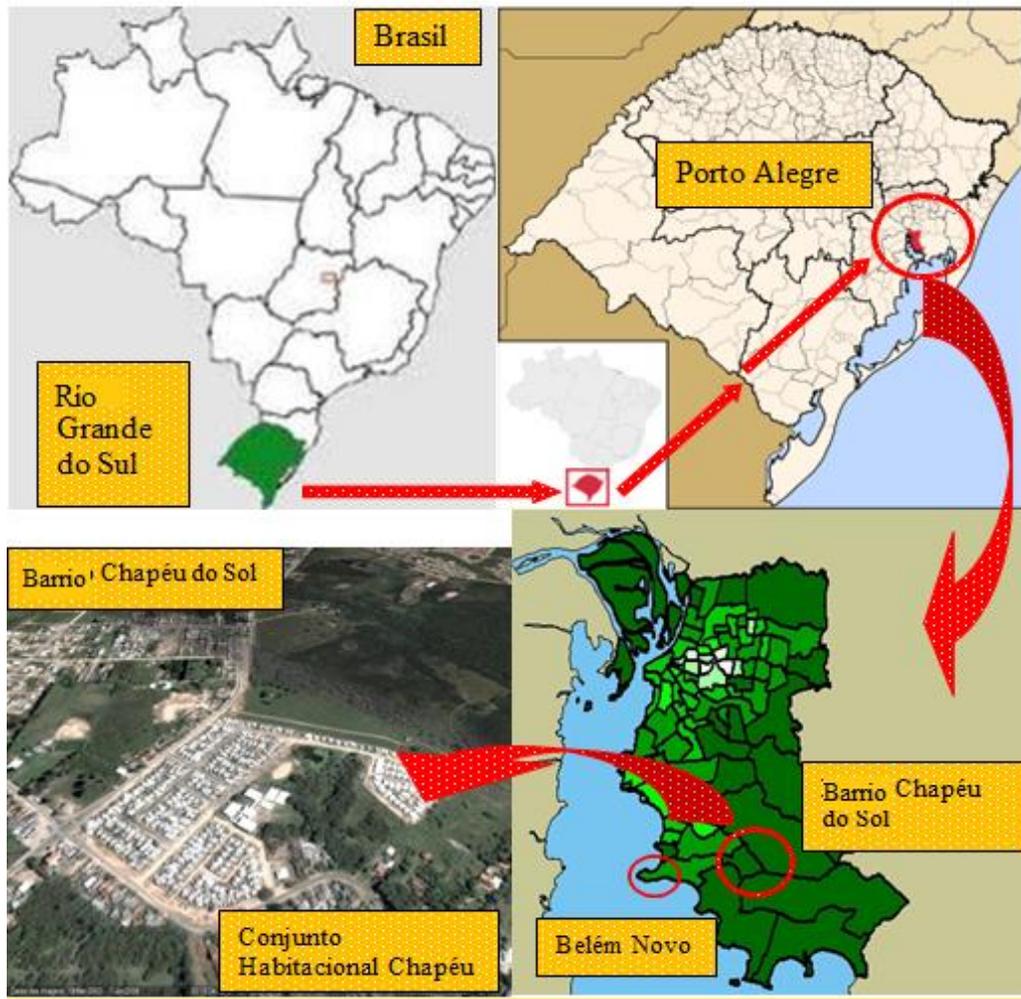


Figura 32:Brasil; Río Grande do Sul; Porto Alegre; barrio Chapéu do Sol

Fuente: montaje de autoría propia basado en imágenes de Internet, 2012.

Ubicado en la zona sur de Porto Alegre, en área con características *rururbanas*<sup>115</sup> de acuerdo con el PDDUA<sup>116</sup>, distante aproximadamente 5 km de Restinga, 5 km de Belém Novo y 9 km de Ipanema, que son barrios cercanos, que posibilitarían ofrecer servicios y mejor infraestructura urbana.

Actualmente, el barrio Chapéu do Sol posee 2 300 habitantes, lo que representa un 0,16% de la población del municipio. Con un área aproximada de 5 km<sup>2</sup> representa 1,05 % de la superficie del municipio, siendo su densidad demográfica de 460 habitantes por km<sup>2</sup>. La tasa de analfabetismo es de 5,39 % y los

<sup>115</sup> *Zona rururbana*: es la denominación del PDDUA -Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre-, para zonas alejadas de la concentración urbana y con características rurales y de baja concentración demográfica.

<sup>116</sup> PDDUA – Plano Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre.

ingresos promedio de los responsables de cada domicilio es de 1,75 sueldos mínimos<sup>117</sup>. (Observa Poa, 2014: [s/n]).

### 6.2.3. La modelación del territorio, viviendas sin ciudad.

El barrio Chapéu do Sol, de paisajes rurales de campos y pastizales, con pequeñas propiedades y una vida tranquila, se vio invadido cuando a partir del año 1996, la Intendencia de Porto Alegre compró un terreno y construyó 589 viviendas de interés social.



*Figura 33: Paisajes del barrio Chapéu do Sol<sup>118</sup>*

Fuente: Observa Poa – “Porto Alegre en análisis”-.

El territorio modelado por la Administración Pública ofreció a los habitantes un proyecto urbanístico compuesto de ocho manzanas, con terrenos de dimensiones básicas de 5,00 x 18,00 m, con estructura vial, redes de agua, luz y cloacas. Para las viviendas, se propuso y se implementó el proyecto “embrión” compuesto por tres ambientes: sala-cuarto, cocina y baño que totalizaban un área de 31,85 m<sup>2</sup>, posibilitando la ampliación futura por los habitantes, a través de la autoconstrucción.

---

<sup>117</sup> El sueldo mínimo brasileño era en 2014: R\$ 724,00 (setecientos veinticuatro reales), alrededor de US\$ 306 (trescientos seis dólares), con el dólar a R\$ 2,36 (dos reales y treinta y seis centavos) el 23 de diciembre de 2014, día de la última cotización anual del dólar, [online], dirección URL: <http://extra.globo.com/noticias/economia/salario-minimo-de-2014-convertido-em-dolares-o-menor-desde-2010-11153536.html>, página consultada el 8 de febrero de 2015

<sup>118</sup> Figura 33: fotos del barrio Chapéu do Sol. Observa Poa, Observatorio de Porto Alegre, [online], dirección URL: <http://portoalegremanalise.procempa.con.br/?regioes=95.0.0> (página consultada el 9 de febrero de 2015)

En un primer momento el asentamiento de las familias se efectuó de modo precario, pues no había pavimentación en las calles, división de lotes ni drenaje del agua de lluvia. Entre la infraestructura hoy existente, la escuela fue entregada a la población dos años después de la mudanza.

La zona, completamente apartada y de difícil inserción en la ciudad por la distancia y por sus características rurales, quedó durante años, completamente aislada. Eran viviendas sin ciudad.

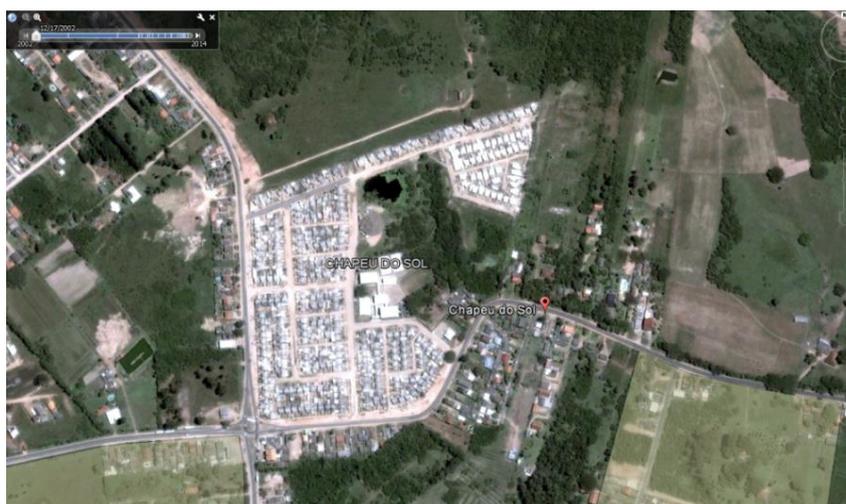


Figura 34: Chapéu do Sol: el aislamiento. Foto aérea de 2002<sup>119</sup>

Fuente: Google Earth, Internet, 2015

### **6.3. El proyecto**

#### **6.3.1. Premisas**

*¿Qué buscamos con el proyecto?*

Evaluar el proceso de reasentamiento experimentado por la comunidad del Chapéu do Sol desde las tratativas iniciales anteriores y las simultáneas al traslado. Verificar el nivel de participación de las comunidades en todas las etapas del proceso, incluso las más recientes, para que se pueda obtener una lectura de la realidad. Así, es de especial interés entender el comportamiento de las configuraciones espaciales de los individuos en el tiempo.

<sup>119</sup> Figura 34: imagen de Internet de Google Earth, página consultada el 9 de febrero de 2015.

Identificar los conflictos y potencialidades locales, para evaluar el formato de las acciones a través del tiempo, tanto en el enfoque de la forma de gestión como de la comunidad involucrada en el proceso de reasentamiento.

A través de una mirada transdisciplinaria buscamos producir una conectividad socioespacial que disminuya el aislamiento de la comunidad Chapéu do Sol del contexto urbano, a través de medidas que resguarden la sustentabilidad de los espacios individuales y colectivos. El diagnóstico ambiental y el análisis de la adecuación de la ocupación permiten la identificación de áreas más críticas, lo que es extremadamente relevante para el establecimiento de medidas de preservación, conservación y recuperación a través de un reequilibrio territorial que promueva el desarrollo endógeno y sustentable de la comunidad.

#### *Ideas clave*

Evaluación en el tiempo.

El historial, la participación, el ambiente, la convivencia, las viviendas, las relaciones con la ciudad...

#### 6.3.2. Las escalas del proyecto

Para elegir la escala del proyecto comprobamos cuál era el grado de intervención que se podría alcanzar con acciones concretas. De esa forma, buscamos trabajar en tres escalas, que involucraron toda la situación de las comunidades desde el desalojo, hasta el nuevo lugar donde fueron reubicadas.

*Macroescala:* se desarrolló a nivel de la unidad territorial urbanizada, es decir, el área metropolitana de Porto Alegre correspondiente a la Región de Planificación 8 del OP, en la cual se inserta el barrio Chapéu do Sol, como muestra la figura 62–Anexo 3–.

Fueron estudiados más específicamente los barrios Belém Novo y Restinga, por la proximidad de infraestructura y servicios, de acuerdo a la figura 63 del Anexo 3.

En el análisis de la macroárea delimitamos las tres regiones en la figura 64 que corresponde al mapa de Porto Alegre en la escala 1:2000, cuyo enfoque principal consistió en dar la noción exacta de las distancias entre los tres barrios y por cuáles vías se produce la circulación de acceso entre ellos.

Para un análisis más aproximado separamos los barrios que fueron estudiados individualmente. Buscamos demarcar los atractores existentes en cada lugar.

En Restinga (figura 35) existen varias guarderías (en amarillo), así como varias escuelas (en azul), relativamente bien distribuidas. Se observa que existen algunas salas de primeros auxilios (en violeta), pero no hay muchas plazas (en marrón). La modelación del territorio y el paisaje no confieren belleza y armonía. Es una región pobre, que siempre fue foco de muchas intervenciones de la Intendencia de Porto Alegre. Se observa una planificación urbanística en cuanto a la definición de manzanas y lotes, pero que fue precarizándose a lo largo del tiempo.

Existen muchos atractivos locales, además de las escuelas, salas de primeros auxilios y guarderías. El comercio es muy fuerte y se desarrolló por necesidad, debido a la distancia de otras áreas, y a vivir también una situación de aislamiento de la ciudad. Existen varios bancos, posee un registro civil, comisaría, cuartel de bomberos, en resumen, posee prácticamente todos los servicios básicos.

También existen algunos atractivos culturales como el pabellón de la *escola de samba* “Unidos da Tinga”, que para el próximo año recibirá un edificio nuevo. Está el CECORES, que es un centro deportivo con piscinas, posee varios gimnasios, restaurantes, supermercados, casas de comida, etc... Pero no hay un centro cultural, una biblioteca, ni siquiera un cine que pueda ofrecer actividades culturales a la población.

Hace cuatro años se construyó la Escuela Técnica Federal con cursos de enseñanza secundaria integrada a la enseñanza técnica y superior. También, en la misma ocasión se entregó a la población un hospital con toda la atención necesaria para la población de la región sur de la ciudad.

Hace muchos años se implementó el distrito industrial, que recibió infraestructura pero nunca se desarrolló el polo industrial planeado, tal vez por las dificultades de transporte y comercialización de productos e insumos.

La red de transporte es activa, pero insuficiente para trasladar a la población que se desplaza hacia otras áreas de la ciudad. Los caminos son asfaltados, pero están

bastante precarizados por la inmensa cantidad de vehículos que transitan todos los días y en todos los horarios.

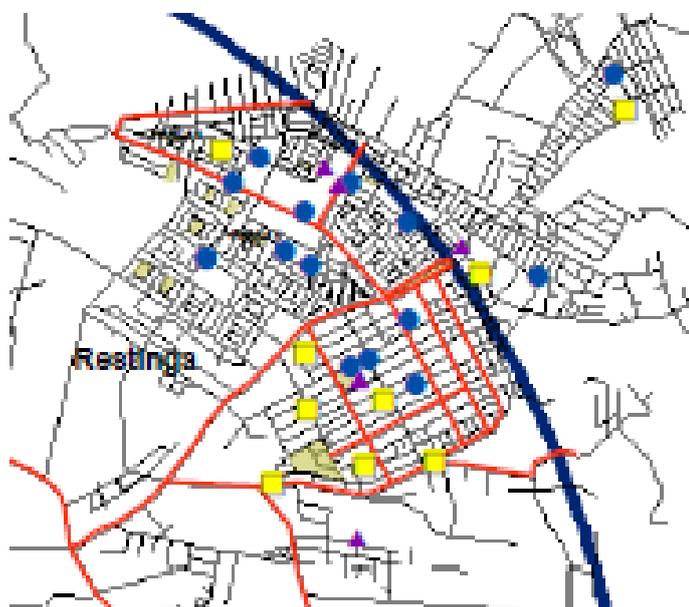


Figura 35: Barrio Restinga.

Fuente: Cartografía del Demhab, 2013

El barrio Chapéu do Sol es un barrio residencial, con un bajo índice poblacional, caracterizado por una amplia planicie, con vegetación característica de campos de cultivo, montes de mimosas, esteros y bosques. Las áreas de paisajes rurales de campos y pastizales poseían también agrupamientos arbóreos que formaban manchas de matas.

La modelación del territorio fue impactante para los habitantes del lugar, cuando se implementó el barrio social.

La figura 36 muestra el bajo número de atractores sociales y culturales. Cuando se puso en marcha el emprendimiento no había nada alrededor salvo algunas residencias. Actualmente la región cuenta con una escuela de enseñanza primaria ubicada dentro de la comunidad de Chapéu do Sol y otra de enseñanza secundaria fuera de la comunidad pero dentro de los límites del barrio. El edificio de asistencia social de la FASC ya existe desde hace algún tiempo, y los técnicos son muy activos en el apoyo a la comunidad. Se construyó hace poco la guardería y la sala de primeros auxilios. Se instaló también, un local policial. Existe una plaza con canchas

y juegos infantiles y un gran área de conservación junto al loteo, pero es poco aprovechada por la comunidad.

El sistema de transporte es activo, pero los colectivos circulan en horarios espaciados, lo que dificulta el transporte en las peores franjas horarias. Las calles son asfaltadas y se conservan relativamente bien.



Figura 36: Loteo Chapéu do Sol inserto en el barrio Chapéu do Sol

Fuente: Cartografía del Demhab, 2013

Belém Novo es un lugar agradable, donde el barrio se encuentra frente al lago Guaíba. De relieve variado entre montañas y planicies, posee una pequeña infraestructura de comercios, bancos y servicios, que, sin embargo, es muy variada. Su urbanización fue espontánea, rodeando el lago y los morros. De acuerdo a la figura 37 posee tres escuelas, dos salas de primeros auxilios, pocas plazas, algunos restaurantes, casas de comida y una iglesia del siglo XIX. Por otra parte, no posee atractivos culturales. La Municipalidad permite bañarse en dos puntos de Belém Nuevo, que son aptos para balneario, lo que atrae a muchas personas en el verano, para la recreación.

El sistema de transporte es activo, pero los colectivos también circulan con horarios espaciados, lo que dificulta el transporte en las peores bandas horarias. Las calles son asfaltadas y se conservan relativamente bien.



Figura 37: Barrio Belém Novo

Fuente: Cartografía del Demhab, 2013

*La mesoescala:* se llevó a cabo en el hábitat colectivo, delimitada por el entorno del conjunto habitacional.

Fue en la mesoescala que desarrollamos el proyecto “Barrios Sociales – Una Evaluación en el Tiempo”, en el que tratamos acerca de la fragmentación física y social de la comunidad de Chapéu do Sol. El estudio abarcó varios cuestionarios, sobre: cómo enfrentaron los problemas de la movilidad y la accesibilidad de los servicios, si el nuevo lugar conllevó valoración social e identificación con el área propuesta por el gestor público, cuáles son los atractivos disponibles en la comunidad, cómo se desarrollaron las actividades económicas, cómo se relacionaron con el ambiente natural y construido del entorno, en fin, qué percepciones tuvieron del ambiente en el cual fueron reasentados.

La microescala: se llevó a cabo en el ambiente de la vivienda, a nivel del hábitat personal. Fue un trabajo más concreto de evaluación de las unidades habitacionales en cuanto a los conflictos por el uso del suelo, la valoración de las construcciones, la percepción local de las viviendas, la seguridad y el *confort* de las construcciones y el gradiente de proximidad.

### 6.3.3. Los flujos lineares

Según Pesci, la sociedad que estamos viviendo hoy en día funciona mediante flujos lineares. Extraemos de la naturaleza los recursos necesarios, por los cuales pagamos muy poco. Utilizamos esos recursos en los sistemas productivos, que son

consumidos, y se le devuelve a la naturaleza los desechos. En las sociedades insustentables estos desechos no se reciclan. Y cuando hablamos de insustentabilidad incluimos no solo los recursos naturales y la biodiversidad, debemos incluir, también, a los seres humanos (Pesci, 2007: 56).

Durante la investigación, observamos claramente que las urbanizaciones populares siguen el flujo linear. Y cuando pensamos en la insustentabilidad del sistema, pensamos no solamente en el impacto causado por una urbanización densa en un área inadecuada. La insustentabilidad va mucho más allá. Alcanza no solo a los recursos naturales sino también a las familias, que muchas veces asumen el rol de desecho de la sociedad.

Como el emprendimiento estaba ubicado en un área residencial, sin ninguna previsión de servicios o suministro de necesidades básicas, los flujos lineares pudieron ser constatados en la rutina de los habitantes. Iban lejos en busca de alimentos, desperdiciando energía, para después llevar esos alimentos a la casa y consumirlos. Los desechos no eran reciclados a la misma velocidad a la que eran generados, y terminaban acumulándose para un posterior reciclaje, que era individual, lento y con grandes dificultades para posteriormente ser llevado a los puntos de venta.

Para el tratamiento de cloacas el Demhab construyó una estación de tratamiento, que posteriormente fue desactivada por el Departamento de Agua y Cloacas del Municipio, volviendo aún más precario el flujo de las cloacas, que pasó a desembocar en la red de drenaje de la ciudad.

Los flujos de energía para el transporte de las personas a otros sitios de la ciudad, a veces en busca de trabajo, o para atender la salud, a las escuelas y guarderías, impactaron, sin dudas, en toda la región.

Entre muchos problemas en la urbanización de la zona, encontramos la principal causa de ese flujo linear, que fue originado por la escala de implementación del conjunto habitacional.

Por esta razón, pensar en manejar holísticamente los recursos naturales es pensar en una sociedad de flujos cíclicos. Extraer de la naturaleza los recursos de manera racional, producir y consumir con responsabilidad y reciclar los desechos es la clave para una sociedad sustentable. Esa sustentabilidad debe incluir a los seres humanos, de forma que se reinserten en el ciclo social, cultural y productivo,

entendiendo que el principal recurso de la sustentabilidad es la justicia social (Pesci, 2007: 58).

#### **6.4. Marco teórico**

##### *El crecimiento de las ciudades y la planificación equivocada*

Las ciudades son escenario de las relaciones sociales. Se destacan por presentar grandes concentraciones de poder que controlan flujos económicos, políticos, culturales y sociales.

En los últimos cincuenta años, los países del tercer mundo padecieron un gran aumento poblacional en las áreas urbanas, que oprimía las infraestructuras básicas de las ciudades, que muchas veces se mostraron insuficientes, inexistentes o precarias, llevando a los gestores públicos a adoptar medidas ambientalmente reprobables. Las políticas públicas ineficientes para controlar la demanda de viviendas optaron por la periferización, disminuyendo las áreas circundantes de las ciudades, muchas veces destinadas a la agricultura y a las reservas naturales (Andrade, 2004: 2-3).

Las políticas aplicadas en Brasil para el desarrollo urbano, hasta el final de los años 70, oscilaron entre las intervenciones de cuño populista y las de rasgos autoritarios. Como acción de ámbito nacional más abarcativa se destaca la política habitacional estructurada en el Régimen Militar a partir 1964, que apuntó hacia un modelo de intervención centralizador, burocrático, autoritario e ineficaz, que se caracterizó principalmente por los desalojos de la población de bajos recursos de las áreas urbanas centrales y por la promoción de conjuntos habitacionales, de mala calidad, en las periferias de las grandes ciudades. La inadecuada ubicación de los conjuntos habitacionales fue un elemento estimulador del mercado inmobiliario especulativo, además de implicar un desperdicio de recursos públicos que fueron aplicados en extensas redes de infraestructura (Moraes a, 2008: [s/n°]).

##### *Presente y futuro: periferización versus densificación*

La periferización, fácilmente comprobada por la ineficiencia y aislamiento de los sistemas urbanizados, es algo a lo que hoy se oponen muchos autores, que justifican la sustentabilidad a través de la implementación de conjuntos habitacionales de menor porte, más cerca de las ciudades constituidas.

La densificación urbana es una de las metas básicas del enfoque ambiental aplicado al urbanismo, siempre que respete la capacidad de soporte de la biorregión.

En una ciudad compacta, la proximidad de la vivienda respecto del lugar de trabajo, de los servicios y de la infraestructura favorecen la optimización del uso del espacio, la utilización racional de las zonas naturales y la organización eficaz del transporte público. Reunir a las personas significa reducir distancias, lo que a su vez reduce la necesidad de desplazamientos y gastos de energía para transporte, el nivel de contaminación producido y la cantidad de tierra pavimentada. Naturalmente, el grado de compactación de cada ciudad dependerá de los elementos estructuradores del espacio urbano, como por ejemplo: el clima, el suelo y la capacidad de recursos de cada región (Andrade et al., 2004: 9).

#### *Pasado: La búsqueda de soluciones para áreas periféricas*

Para los emprendimientos existentes y que se implementaron en las periferias, es necesario tomar medidas que se traduzcan en la sustentabilidad de los espacios individuales y colectivos.

Para Register, el camino está en las “ecociudades”, donde la metrópoli debe ser transformada en varias ciudades o varios barrios para peatones (a escala humana), con pequeños centros comerciales de cercanías, interconectados por ciclovías, con el apoyo del transporte público para largas distancias.

Las viviendas deben acercarse a los espacios de trabajo, de alimentación, de educación y sitios de convivencia social (Register, 2002: 7-23).

## **6.5. Marco legal e institucional**

### **6.5.1. Gestión centralizada**

Vimos en los capítulos anteriores de esta tesis el andamiaje jurídico y administrativo que rige las cuestiones del territorio. Es importante recordar que la Constitución Federal, el Estatuto de la Ciudad y el Plan Director ponen el foco directamente en las ciudades.

En Brasil, la Unión legisla sobre normas generales, que los Estados complementan, y los Municipios legislan sobre intereses locales. Además de la legislación del país deben ser observados los tratados internacionales, entre ellos: la Convención de la Biodiversidad, la Agenda 21 y el Protocolo de Kioto. Además de estas normativas contamos con el Código Forestal, que aportó el concepto de APP<sup>120</sup>. En el año 2000, Río Grande do Sul instituyó el Código Estadual de Medio Ambiente, que contiene 246 artículos sobre una serie de asuntos de relevancia ambiental, sistematizando en una única ley temas como la protección de la flora, de la fauna, del suelo, del aire, y trata de la concesión de licencias ambientales y las penalidades por infracciones ambientales, entre otras disposiciones.

El Código de Edificaciones de Porto Alegre establece las reglas generales y específicas a ser obedecidas en el proyecto y regula la construcción, uso y mantenimiento de edificaciones del municipio.

#### 6.5.2. Gestión descentralizada

La descentralización administrativa en el Municipio de Porto Alegre se hace a través de los CAR – Centros Administrativos Regionales-; son instancias constituidas dentro del poder público, que acercan las comunidades a la Administración. Están vinculadas a la gerencia del Presupuesto Participativo y administradas por la Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobierno Local. Cada región del OP posee un CAR.

Otra forma de gestión descentralizada es el trabajo realizado entre las diversas secretarías del municipio denominadas comisiones o GT – Grupos de Trabajo -, que tienen el propósito de potencializar directrices sustentables para la ciudad, con miras a la integración de políticas públicas en la implementación de las acciones.

---

<sup>120</sup> APP – Áreas de Preservación Permanente –: son descritas en la ley como áreas, cubiertas o no por vegetación nativa, con la función ambiental de preservar los recursos hídricos, el paisaje, la estabilidad geológica, la biodiversidad, el flujo génico de la flora y de la fauna, a fin de proteger el solo y el bienestar de las poblaciones humanas.

El Presupuesto Participativo también es una forma de gestión descentralizada.

## **6.6. La realidad a transformar**

Los conjuntos habitacionales populares presentan innumerables problemas de uso, mantenimiento e irregularidades, no solo en el espacio privado de las edificaciones, sino también en los espacios colectivos y en la infraestructura que dan soporte a la vida cotidiana. El aislamiento de la ciudad y del equipamiento público, sumados muchas veces a la imposibilidad de acceso al propio sustento, llevan al fracaso a un sinnúmero de emprendimientos en todo Brasil.

Los problemas de uso del equipamiento, así como la falta de mantenimiento del ambiente construido crean problemas de *confort*, funcionalidad y seguridad. La ausencia de una evaluación sistemática de los errores y aciertos de la actuación del Estado sobre los ambientes conduce a la repetición de las soluciones adoptadas sin reflexión sobre el mejoramiento de las mismas.

Existen algunos principios que pueden orientar el establecimiento y la recuperación de comunidades, con una actuación significativa a mediano y largo plazo, con alcances económicos, sociales y ambientales. Los principios son: protección ecológica (biodiversidad), densificación urbana, revitalización urbana, desarrollo de la economía local, implementación de transporte sustentable, viviendas económicamente viables, comunidades con sentido de vecindad, tratamiento de cloacas alternativo, drenaje natural, gestión integrada del agua, energías alternativas y políticas basadas en las tres R – reducir, reutilizar y reciclar- (Andrade, 2004: 1). Además, nosotros agregaríamos el desarrollo de redes de cooperación y cadenas productivas solidarias, que incluirían en sus estrategias el desarrollo de iniciativas de producción de los medios de vida, ancladas en el trabajo asociado y en la autogestión de la producción.

## **6.7. Tema generador**

A partir del encuentro con los líderes de la comunidad y la dirección de la Escuela Chapéu do Sol, fue posible organizar un trabajo junto a los alumnos. La propuesta fue la elaboración de dibujos sobre lo que a los niños les gustaba más de su comunidad. En esa ocasión se llevaron a sus casas un impreso que explicaba sobre la investigación que se llevaría a cabo

El retorno de los trabajos fue muy positivo, y percibimos la importancia que algunos equipamientos, como la plaza y la cancha tuvieron como aspecto fundamental en las relaciones sociales de los niños. Las viviendas aparecieron en gran parte de los trabajos, lo que, a nuestro entender, tradujo la cuestión de la seguridad de tener donde vivir y de las relaciones de vecindad. En muchos dibujos aparecieron árboles, plantas y flores, que demostraron la percepción del ambiente natural en la comunidad. En el Anexo 04 se seleccionaron algunos dibujos de varias clases realizados por los alumnos, que demuestran sus percepciones sobre la comunidad en que residen.

Los trabajos fueron expuestos y los padres, invitados visitarlos. Fue la oportunidad para una charla informal que permitió un acceso más fácil para realizar las investigaciones, las fotos y el registro de las construcciones. La comunidad, muy receptiva, entendió los objetivos del trabajo que se efectuaría, colaborando de forma incansable con sus relatos y su percepción de todo el proceso por el cual atravesaron.

En cuanto a las familias que no tenían hijos en la escuela, el acceso fue facilitado a través de un asesor comunitario del Demhab, cuya área de administración comprendía a esta comunidad.

A partir de ese encuentro, iniciamos los trabajos individualizados junto a los habitantes.



*Figura 38: Visita de las familias a la escuela*

Fuente: autoría propia, 2011



*Figura 39: La exposición de los dibujos*

Fuente: autoría propia, 2011

## **6.8. Metodología aplicada**

Para conocer el territorio y captar la percepción de los habitantes de la comunidad Chapéu do Sol se emplearon varias metodologías, entre ellas: conversaciones informales, lectura de los ambientes, encuestas cualitativas a través de cuestionarios y evaluación de las viviendas. Toda la investigación tuvo como objetivo realizar una lectura fiel de los ambientes para elaborar informes, que permitieron dar continuidad a la propuesta del proyecto.

En las charlas buscamos saber si el vecino residía en el lugar desde la época del reasentamiento, y si era así, si había participado de las negociaciones entre las comunidades y el poder público; y, en el caso de que fuera un habitante más reciente, si tenía idea de adónde se había trasladado el antiguo ocupante y por qué se había deshecho del inmueble.

En la lectura de los ambientes se utilizaron diversas técnicas, entre ellas los “croquis” de los espacios observados, fotografías de los lugares, esquemas de las ampliaciones y del medio urbanizado, descripciones libres del lugar, relatos sobre las actividades ejecutadas, anotaciones, grabaciones y filmaciones sobre los comentarios

emitidos por los habitantes. La idea de la lectura de los espacios era obtener informaciones cualitativas, oír lo que las personas tenían para decir.

Con la aplicación de los cuestionarios, buscamos conocer a las personas que viven en Chapéu do Sol. Se organizaron algunas preguntas socioeconómicas sobre la población residente, la capacitación profesional y escolar, si eran usuarios de las instituciones públicas, sobre la movilidad local, las relaciones con el vecindario, la seguridad, las relaciones con el ambiente natural, las relaciones con la Intendencia, las oportunidades de esparcimiento, de convivencia social, el acceso al trabajo, a los servicios, al comercio de artículos de primera necesidad, a la participación en las reuniones del barrio, la participación en el OP, en suma, la percepción de los habitantes en la macro- y mesoescalas del proyecto.

En la microescala se llevó a cabo una investigación APO – evaluación [*avaliação*] posocupación de las viviendas.

La APO es un proceso sistematizado de evaluación de ambientes construidos, pasado algún tiempo de su construcción y ocupación. La APO focaliza en los habitantes y sus necesidades, a partir de las cuales elabora *insights* sobre las consecuencias de las decisiones proyectuales en el desempeño de lo que fue construido. Se constituye en un procedimiento de base para la construcción de edificaciones que se aproximen a las expectativas de los habitantes en emprendimientos futuros, pues el individuo nunca está desvinculado de su contexto.

La evaluación posocupación viene siendo categorizada como una de las áreas de conocimiento de la psicología ambiental. Se trata de una tecnología de investigación sobre la ocupación del ambiente construido y tiende a englobar todos los aspectos de los espacios (más allá de los espacios físicos). A partir de la evaluación de aspectos técnicos, funcionales, económicos, estéticos y comportamentales, e incluso, teniendo en cuenta la opinión de técnicos proyectistas, clientes y usuarios, se propone diagnosticar aspectos positivos y negativos sobre el ambiente construido (Pinheiro & Luchesi, 1998: 1)

Los inmuebles fueron evaluados en relación con los siguientes aspectos:

*Aspectos constructivos*

- Factores técnico-constructivos, priorizando la estabilidad, impermeabilidad, materiales y técnicas utilizadas.

- En el factor seguridad fue evaluada la seguridad constructiva, los robos e incendios;

#### *Aspectos de confort ambiental*

- Condiciones de *confort* ambiental, destacándose: temperatura, exposición al sol, ventilación, acústica, iluminación;

-Factores de relación con el medio ambiente, vinculados con la percepción ambiental, orientando los estudios a la comprensión del uso del ambiente construido;

#### *Aspectos funcionales*

- Los factores funcionales estudiados fueron: dimensionamiento de los ambientes, de los flujos presentes (de personas, materiales, mercadería...), de las posibilidades de realizar las actividades previstas, del desempeño organizacional, de la accesibilidad, y de la posibilidad de generar ingresos en las cercanías del lugar de residencia.

#### *Aspectos perceptivos y culturales*

- Noción del valor de la edificación.

- Factores sociales, indagando tipos de actividades que tienen lugar en el sitio, relaciones entre uso real y uso previsto, satisfacción / aspiraciones de los usuarios y las relaciones público / privado.

- Factores estético-visuales de los conjuntos edificados.

- La comprensión del ambiente en que se vive.

### **6.9. Estudio de los patrones**

*¿Qué son los patrones?*

“Los patrones son, ante todo, interpretaciones o lecturas sistémicas y eficientes de cómo se comportan fenomenológicamente los sistemas ambientales” (Pesci, 2007: 150).

Se trata de la percepción, de la lectura y de la interpretación de los sistemas vivos, caracterizados por un continuo flujo de materia, energía e información.

Durante la investigación en la comunidad, identificamos distintos tipos de patrones en el ambiente.

### *Patrones de apropiación*

Para identificar los patrones de apropiación hicimos una lectura del territorio, tanto del ambiente físico como del el ambiente modificado por el hombre. Conociendo el proyecto original implementado por el órgano gubernamental, que proponía un patrón de ocupación regular y geométrico, tanto en la estandarización de las viviendas como en las calles, observamos al llegar al lugar, que había modificaciones significativas, que lo diferenciaban de la propuesta original. Fue posible pensar que el patrón pasó a ser los ajustes propuestos por los residentes que vinieron a habitar las viviendas ofrecidas.

Los patrones de apropiación del territorio eran de carácter grupal, motivados por la decisión del gobierno municipal de erradicar las viviendas irregulares en varios lugares cercanos a la orilla del lago Guaíba. La decisión llevó a la compra de un área en el barrio Chapéu do Sol, donde fueron reubicadas las 589 familias.

Los usos y la ocupación del área de asentamiento respondieron a un patrón colectivo, pues la urbanización social se insertó en un barrio de características rural-urbanas. La población local, de vida tranquila, vio surgir rápidamente una periferia urbana fragmentada en sus bases sociales, físicas y funcionales, dentro del barrio en que residían.

### *Patrones de organización*

Se refieren a la organización que se manifiesta a través de determinado tipo de comportamiento en determinado espacio. La dinámica de ocupación está íntimamente relacionada con patrones de comportamiento lineal, que corresponden a la planificación del territorio que se habita. Identificamos algunos puntos de patrones de organización focal vinculados a actividades económicas y sociales puntuales, entre los que podemos citar la escuela, el edificio de la asistencia social, la plaza y

algunos comercios. Al término de la investigación ya habían sido construidos otros puntos de organización focal: la guardería y la sala de primeros auxilios.

La planificación de las calles y la construcción alineada de las casas determinaron un comportamiento lineal fuerte, impuesto por la Administración Pública, pero que fue modificado a medida que los habitantes se identificaban con las viviendas.

### *Patrones de funcionamiento*

Se refieren a la actuación de los flujos de energía, información y materia dentro del sistema. A pesar de que la infraestructura de agua, cloacas y luz es normal en el área urbanizada, aun así, existe la condición de patrón de funcionamiento lineal. Todos los recursos naturales son extraídos de la naturaleza y no se paga nada por eso. En Brasil, como en muchos países, se cobra solamente por el tratamiento del agua distribuida. El recurso natural “agua” no tiene valor en la cuenta. A los manantiales se devuelve un agua usada, sucia y contaminada.

La recolección de los residuos es regular, sin embargo hay habitantes que tienen su actividad de sustento en la recolección selectiva de basura que terminan por arrojar los desechos no reciclables en lugares inadecuados.

### *Patrones temporales*

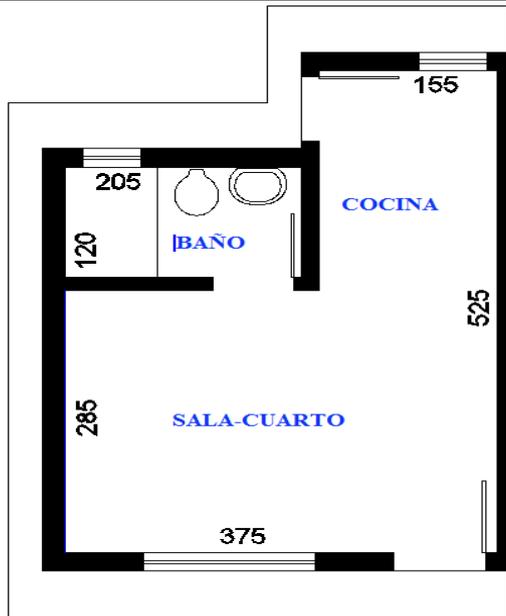
La alteración en las tipologías de las viviendas ofrecidas inicialmente, que fueron significativamente modificadas, viene a dar cuenta de un patrón temporal recurrente. Modificando, a lo largo del tiempo las concepciones originales, la comunidad registra su identidad a través de las construcciones y de las relaciones con el medio. Esa identidad se traduce en la transformación del hábitat para cubrir las necesidades esenciales e individuales de las familias, con ampliaciones, instalación de locales comerciales e incluso locales religiosos.

En la tabla 4 se puede observar un comparativo entre la estandarización propuesta y la ruptura de los patrones a lo largo del tiempo, donde es posible ver que los cambios en la comunidad fueron de importancia.

A través del estudio de patrones, observamos muchas modificaciones que se refieren a lo que ya había sido efectuado por la comunidad en los doce años de existencia.

Tabla 4: La estandarización propuesta versus la ruptura de patrones a lo largo del tiempo.

LOS PATRONES EXISTENTES	LA RUPTURA DE LOS PATRONES
<p><i>Patrón de actuación de la Administración Pública:</i> Desalojo y reasentamiento de familias sin la efectiva participación de la comunidad.</p>	<p>Hoy en día, hay un discurso sobre la necesidad de participación de las comunidades en los procesos de reasentamiento. Sin embargo, el poder de decisión aún es de la Administración Pública.</p>
<p><i>Patrón de ocupación del ambiente:</i> Existía un patrón de ocupación regular y geométrico propuesto por el órgano gubernamental, tanto en la estandarización de las viviendas como de las calles.</p> <p>Patrón de las viviendas originales:</p>	<p>Es posible pensar que el patrón pasó a ser las modificaciones propuestas por los habitantes. La nueva lógica pasó a ser la reforma y ampliación de gran parte de las viviendas.</p>
	
<p><i>Patrón de proyecto:</i> el proyecto tenía una única tipología para todos los lotes. Se implementó el proyecto “embrión”, con posibilidad de ampliación por el residente.</p> <p>Todas las viviendas son de una planta, adosadas dos a dos, posicionadas de manera uniforme en todos los lotes.</p>	<p>Los cambios en las tipologías ofrecidas inicialmente y que fueron significativamente modificadas, vienen a dar cuenta de un patrón temporal recurrente. Modificando la concepción original con el transcurso del tiempo, la comunidad registra su identidad a través de las construcciones y de las relaciones con el medio. Esta identidad se traduce en la transformación del hábitat cubriendo las necesidades esenciales</p>



e individuales de las familias.



*Patrón estrictamente residencial:* inexistencia de áreas comerciales, incluso para suministro de las necesidades básicas alimentarias.

*Comercios y servicios:* La comunidad fue adaptando las viviendas de forma de acoplar pequeños comercios de primera necesidad.



*Patrón de aislamiento:* aislamiento de los servicios básicos de salud, sociales, de educación, esparcimiento, cultura, religión, servicios...

Algunos servicios fueron conquistados a lo largo del tiempo: la escuela, dos años después del asentamiento. Las últimas conquistas fueron la sala de primeros auxilios y también la guardería.

Existían algunos aglomerados residenciales en medio del ambiente rural.



*Patrón referente a la falta de vegetación:* Había una estandarización de calles sin vegetación. La apariencia de desierto impactaba visualmente al que se acercaba al loteo.

Los habitantes fueron plantando especies y mejorando mucho el aspecto estético del lugar. Pusieron césped en los canteros y fueron plantando árboles y arbustos, mejorando en mucho el aspecto visual del loteo.



Fuente: autoría propia, 2013

## **6.10. El universo de las investigaciones y entrevistas**

Los resultados obtenidos en las investigaciones confirmaron la percepción que teníamos sobre el territorio, y conocer la realidad individual de las familias proporcionó nuestro crecimiento como técnicos e investigadores, pero en primer lugar quedó nuestro crecimiento como personas.

### **6.10.1. Las influencias en la meso- y microescalas: Las adaptaciones en el día a día de la comunidad.**

La investigación no revestía un carácter cuantitativo, pero para conocer la realidad de las familia, organizamos los resultados de forma porcentual, para ofrecer una visión global de aquello de lo que hablamos.

La muestra abarcó un 15 % de las viviendas investigadas, en las que se aplicaron los cuestionarios.

Las entrevistas abarcaron también al 15 % de las viviendas y además a la dirección de la escuela, la dirección de la guardería y la coordinación de la FASC. Las charlas comprendieron a un 42 % de las viviendas, y el registro de las viviendas donde se hicieron modificaciones alcanzó a 505 de las 589 viviendas. Los índices relevados muestran que: 86 % reformaron o ampliaron las viviendas, 1 % construyeron una planta alta, 4 % reformaron y transformaron las viviendas en comercios y 1 % mantuvieron las viviendas originales. El resto de las viviendas, correspondiente a un 11,5 % no fue visitado.

En general, la gran mayoría de las personas fue extremadamente receptiva. Se mostraron sencillas y objetivas al contestar los cuestionarios y las entrevistas.

Los entrevistados tienen la noción de que el Demhab les ofreció lo que era posible y admiten que la conservación del inmueble es responsabilidad del residente.

Las construcciones causan un impacto bastante positivo para quien visita el sitio. Algunos habitantes pudieron progresar, señal de que a través de algunas intervenciones es posible la transformación de cualquier comunidad. Entre los principales aspectos, podemos observar que la autoconstrucción cambió el aspecto de barrio social, sin identidad, monótono, y sin presentar el aspecto de favelización. Muchas viviendas fueron ampliadas, otras reformaron la planta baja para instalar pequeños comercios, otras añadieron un segundo piso. Se verificó un indicador de progreso dentro de la comunidad en estos años que pasaron.

Sin embargo, a través de las entrevistas observamos que, aproximadamente en un 20% del universo investigado, las personas que habitan las casas actualmente, no provienen del período del reasentamiento; algunas viviendas ya se encuentran en la segunda o tercera generación de ocupación de los inmuebles. Observamos también que las familias que más progresaron adquirieron las casas posteriormente y se mostraron reacias a hablar sobre el tema, puesto que la venta está prohibida. Los habitantes poseen una concesión de uso, pero no pueden hacer negocio con los inmuebles. Se mencionaron algunas situaciones como: intercambio de casas dentro de la familia, padres que traspasan las casas a los hijos y se mudan, casas que se venden a terceros, intercambios con terceros, y un caso de compra de la casa de un traficante que huyó a otro estado porque estaba amenazado de muerte en la comunidad. También fue informado por la directora de la guardería que las familias

que vivían de la pesca no se adaptaron al lugar, por lo que un residente cambió la casa por un televisor y otro, por un carro. Esto demuestra la necesidad de un trabajo social, mediante el cual las personas aprendan a tomar consciencia del valor real de un inmueble.

Según la directora de la escuela, la población es fluctuante. Se van y vuelven a Chapéu do Sol. Hacen y deshacen intercambios, por esa razón, muchos alumnos se van y vuelven a la escuela.

En conversación con las asistentes sociales de la FASC<sup>121</sup>, se comentó que la comunidad de Chapéu do Sol no es una comunidad violenta, pero sí lo fue. Refirieron casos aislados que son monitoreados por los equipos. Según la coordinadora, existen muchos casos de niños con dificultades de aprendizaje, algunos por problemas familiares y otros por deficiencias. La FASC busca atender los pequeños problemas financieros de las familias a gran escala. Algunos reciben beneficios de programas sociales del Gobierno federal. Muchas veces los beneficiarios no tienen el dinero para tomar el colectivo y retirar el beneficio en el banco, en el barrio Tristeza, a aproximadamente 12 km de distancia. Esto ocurre porque no hay servicio bancario en las cercanías.

Los problemas más orientados a la FASC son los relacionados con la provisión de documentación, canastas básicas, vales y pasajes. Hay también muchos problemas de drogadicción en las familias.

El sustento de las familias más carenciadas proviene de los programas sociales. Otros tienen empleos fuera del loteo: encontramos empleados del DMLU<sup>122</sup>, ascensoristas, vigilantes, muchas empleadas domésticas, con empleos formales. Los trabajos informales aparecen en el área de reciclaje, jardinería, arreglos domésticos, servicios de albañilería, chatarrería y se mencionaron algunos cuidadores de caballos en un haras en la zona sur de Porto Alegre.

Las demandas que más llegan a la FASC son: alquiler social, casas de emergencia y búsqueda del programa “Mi Casa Mi Vida” del Gobierno federal. Son demandas que ellas remiten al Demhab<sup>123</sup>.

En cuanto a las viviendas, tal como dijimos, se propuso un “proyecto embrión”, que no contemplaba todos los elementos básicos de una casa, pero el

---

<sup>121</sup> FASC – Fundación de Asistencia Social y Ciudadanía -, entidad perteneciente al Gobierno municipal de Porto Alegre, que brinda asistencia social a la comunidad.

<sup>122</sup> DMLU: Departamento Municipal de Limpeza Urbana de Porto Alegre.

<sup>123</sup> DEMHAB: Departamento Municipal de Vivenda [*Habitação*] de Porto Alegre.

terreno permitía que se hiciesen ampliaciones a cargo de los habitantes. Cada casa poseía 31,85 m<sup>2</sup>, colocadas adosadas a la casa lindera, en un terreno de básicamente 5,00 m de frente por 18,00 m de fondo. Algunos terrenos poseían un metraje superior, especialmente los terrenos de esquina, lo que permitió ampliaciones significativas.

Las ampliaciones se produjeron de las más variadas formas, desde pequeños aleros hasta casas de dos plantas. En muchas casas la ampliación generó un emprendimiento comercial, pues en el lugar no se previó ninguna reserva de áreas para instalar locales comerciales que atendieran las necesidades básicas de las familias. Muchas veces los habitantes comentaron el hecho de no tener donde comprar alimentos, porque no había nada en los alrededores y para todo dependían del colectivo. El supermercado más cercano con condiciones reales de abastecimiento se situaba en Restinga, a 5 km.

Los comercios registrados que existen hoy en día en la comunidad son: frutería, minimercado, *delivery* de comida por encargo, gomería, productos regionales, tiendas de segunda mano, un restaurante, bares, modista, chatarrerías, panadería, peluquería, ferretería, vivero, venta de usados, zapatería, tienda de ropa, mantenimiento de computadoras, carnicería y minimercado, casa de comidas, regalería y supermercado. Una de las casas fue adaptada para salón de culto religioso. Los moradores se surten de la propia estructura, pues los servicios de la ciudad aún no han llegado hasta allá.

En la figura 64- Anexo 3-, se puede observar el plano propuesto por la Administración Pública... Y en la figura 65 – Anexo 3-, es posible acceder al croquis con la cantidad de habitantes que ampliaron sus viviendas, o cambiaron su función residencial por una función comercial. Es posible constatar que el diseño original se perdió de forma significativa.

A causa de que no existe un asesoramiento por parte del poder público, para orientar a las familias que hacen obras y reformas en sus casas, muchas ampliaciones se hicieron sin la debida planificación. El cerramiento de áreas indebidas provocó problemas de ventilación e iluminación natural. De ser posible tal asesoramiento, las construcciones podrían ser más salubres.

Los habitantes fueron interrogados sobre patologías, espacios y conservación de los inmuebles.

De un modo general, aunque la casa fuera pequeña, a muchos eso no les parecía malo, principalmente porque existía la posibilidad de ampliación. La mayoría tiene consciencia de que la conservación debe ser llevada a cabo por ellos mismos. Por otra parte, aunque las casas fueron construidas sobre áreas rellenas con tierra, no se verificaron vestigios de hendiduras o rajaduras.

Muchos sustituyeron las ventanas de hierro por madera, por una cuestión estética, Sin embargo, las ventanas originales aún hoy, presentan muy buenas condiciones. No se atascan ni muestran corrosión. En la figura 40 el residente estaba pintando la casa cuando hicimos la inspección. Muchas casas están bien conservadas, lo que prolonga la vida útil de los inmuebles.



*Figura 40: Marcos de hierro*

Fuente: Leme<sup>124</sup> – UFRGS, 2012-.

Hemos escuchado muchas quejas que se refirieron a una casa caliente en verano, fría y húmeda en invierno. Pero la mayoría de los problemas fueron causados por las propias ampliaciones, agravado por el hecho de que los techos sean de fibrocemento, sin forro ni aislamiento.

En muchas viviendas fue posible observar en el revoque de las paredes junto al piso manchas de humedad, por problemas de impermeabilización de los cimientos.

---

<sup>124</sup> Figura 40: Leme – Laboratorio de Ensayos y Modelos Estructurales – UFRGS. Estudio posocupación en la comunidad Chapéu do Sol.



Figura 41: Humedad en las paredes por capilaridad

Fuente: Leme<sup>125</sup> – UFRGS, 2012

Respecto al ambiente y la convivencia social las quejas son pocas. Todas las personas interrogadas se sienten seguras viviendo allí. Dicen que no hay violencia ni problemas con vecinos. Hay un lugar donde se nos desaconsejó transitar debido a problemas con el narcotráfico, pero afirmaron que está bajo control.

La queja más importante y común respecto a los problemas de la red pluvial, es que cuando llueve mucho se inundan algunos sectores. Aquel que tuvo la posibilidad de reformar su casa, o elevó el contrapiso o hizo un escalón en la vereda, para evitar las inundaciones.

El equipamiento comunitario hoy existente consiste en: escuela, puesto de asistencia social de la FASC, plaza con juegos infantiles y canchas, sala de primeros auxilios y guardería, estos dos últimos fueron conquistas recientes a través del Presupuesto Participativo.

Posee un área con muchos árboles, incluyendo especies nativas, aunque de a poco está siendo suprimida, pues las necesidades de infraestructura urbana terminan avanzando sobre los espacios de recursos naturales.

#### 6.10.2. Las influencias en la macro- y mesoescalas: la segregación como consecuencia de la falta de participación

La historia del desalojo de las familias de Belém Nuevo estuvo rodeada de muchos conflictos. En la charla con los habitantes, muchos refirieron que la participación de la población se restringió al conocimiento de que tendrían que

---

<sup>125</sup> Figura 41: Leme – Laboratorio de Ensayos y Modelos Estructurales – UFRGS. Estudio posocupación en la comunidad Chapéu do Sol.

abandonar los lugares donde vivían, pues había necesidad de despejar la zona de la orilla del lago Guaíba<sup>126</sup>. Después de ocho años, el Municipio adquirió el área del barrio Chapéu do Sol. Aun con un discurso acerca de la mejor calidad de vida, los temores de dejar atrás lo que tenían eran muy grandes entre las familias.

Para atenuar la situación, el Demhab intentó explicar que no se trataba de un desalojo y sí de la compatibilización de las demandas institucionales con las necesidades de las comunidades. Las reuniones se sucedieron, pero quedó claro para los habitantes que las mejoras de la calidad de vida solo llegarían después de que ya estuvieran reasentados.

En opinión de los habitantes, no hubo una participación efectiva de las comunidades durante el proceso, dificultado aún, por el hecho de que se trataba de comunidades provenientes de varias regiones.

Y aunque el discurso estuviera lejos de un formato autoritario, cuando los técnicos presentaron el proyecto de las viviendas, muchos entendieron que tendrían que dejar atrás sus pertenencias porque no cabrían en la nueva casa. Y el sitio, completamente aislado, acarrearía perjuicios para quien tuviera algún medio de vida en la antigua zona.

La propuesta presentada era esa, no había otra opción. Así como pasa con cualquier situación que cambie la vida de las personas, unos lo aceptaron más fácilmente que otros. “El hecho es que unos más temprano, otros más tarde, terminan por percibir que no hay condiciones para hacer frente a la decisión gubernamental, pero sí para acatarla y que dentro de la alternativa ‘desalojo’ existe la posibilidad de obtener algunos beneficios” (Viana, 2006,8).

Y así, poco después del cambio, surgieron nuevos conflictos, principalmente porque se trataba de comunidades diversas que fueron reunidas en ese emprendimiento. Algunas situaciones fueron mencionadas en las entrevistas realizadas con los habitantes, entre ellas:

- la pérdida de la historia y de las raíces de las comunidades trasladadas;
- conflictos relativos a la vecindad;
- peleas entre las diversas comunidades;

---

<sup>126</sup> Lago Guaíba: el Guaíba es un gran lago de 496 km<sup>2</sup>, que baña la ciudad de Porto Alegre.

- varios líderes actuando en el mismo territorio;
- viviendas pequeñas que no tenían capacidad para las familias más numerosas;
- falta de oportunidades de trabajo, principalmente por la ubicación del emprendimiento
- dificultades de sustento para las familias;
- dificultad para adaptarse a la formalidad y tener una casa donde tendrían que pagar el agua, la luz y el gas;
- inexistencia de servicios básicos de salud, guardería, asistencia social...;
- ausencia de comercios como farmacia, panadería, mercado, otros;
- inseguridad por la violencia, hurtos y el tráfico de drogas.

Las comunidades permanecieron completamente aisladas por largo tiempo, hasta que algunos habitantes iniciaron pequeños negocios para atender las necesidades básicas de los demás. Todas esas carencias causaron desequilibrios a gran escala, generando un sinnúmero de patologías urbanas. Los que no pudieron adaptarse al nuevo ambiente vendieron o permutaron las casas.

Pero si en una primera etapa la Administración Pública no propició un espacio para una amplia participación de las familias, después de algunos años, en un segundo momento, los conflictos se fueron superando y con un poco más de unión de las comunidades, fue posible buscar soluciones para las carencias locales a través del Presupuesto Participativo. Las obras tan necesarias fueron siendo conseguidas a través de la participación de la comunidad. Algunos servicios municipales fueron conquistados a lo largo de doce años, entre ellos la sala de primeros auxilios, la guardería, un campo de deportes y el local de asistencia social. El antiguo reasentamiento se transformó en un barrio, con características propias y perdió la imagen de barrio popular.

Sin embargo, aún existen muchos conflictos entre líderes partidarios y mucha interferencia política en los espacios de participación. Hasta hoy, diversos partidos políticos juegan con las comunidades, en lugar de buscar una unidad que beneficie a todos.

En la tabla 36 se puede observar, en la línea de tiempo, las conquistas llevadas a cabo por la comunidad.

Hoy en día la comunidad se parece más a un barrio perteneciente a la ciudad, pues perdió aquella configuración única e idéntica de las construcciones. El proyecto embrión entregado a la comunidad, de un terreno con espacios para ampliación, hizo la diferencia, en términos de diversidad de construcciones. Los habitantes pudieron así, dar identidad a sus viviendas, lo que puede verse en el archivo fotográfico del Anexo 05.

### **6.11. Matrices de conflictos y potencialidades**

Con los resultados de las investigaciones, fue posible generar las matrices de conflictos y potencialidades relevantes en relación al diseño de la morfogénesis a través de la ecoforma y la socioforma, en las tres escalas del proyecto, limitadas al conjunto habitacional de Chapéu do Sol y a los barrios de los alrededores: Restinga y Belém Novo.

Las matrices de la forma de gestión y tempoforma fueron elaboradas a través de registros obtenidos en el órgano gestor y junto a los técnicos del municipio que actúan en la construcción de viviendas, en una escala macro, limitada por los barrios de los alrededores, pero con efectos directos de la política habitacional del Municipio de Porto Alegre.

Las tablas 36 a 43 del Anexo 03 muestran el resultado de las matrices de conflictos y potencialidades en la ecoforma, la socioforma, la forma de gestión y la tempoforma. Las relaciones utilizadas en las matrices fueron: no hay relación: 0, hay poca relación: 1, hay interferencia: 2, Hay mucha interferencia: 3.

Los resultados obtenidos en las matrices de potencialidades fueron:

*En la matriz P X P – Ecoforma, las puntuaciones más altas se sitúan en:*

- Espacio en el lote que posibilita la ampliación de las viviendas.
- Posibilidad de dar identidad al emprendimiento a través de la autoconstrucción.
- Paisaje natural



*Figura 42: Espacio en el lote que posibilita la ampliación de las viviendas.*

Fuente: autoría propia, 2014



*Figura 43: Viviendas con identidad propia.*

Fuente: autoría propia, 2014



*Figura 44: Paisaje natural*

Fuente: autoría propia, 2014

*En la matriz P X P – socioforma -, las mayores puntuaciones se encuentran en:*

- Unión de los líderes para reivindicar servicios del Municipio.
- Derecho al domicilio formal.
- Fortalecimiento de los vínculos comunitarios.

*En la matriz P X P – forma de Gestión -, las puntuaciones más elevadas están en:*

- El sistema habitacional pasó a ser prioridad del Gobierno federal.
- Posibilidad de inclusión en los programas habitacionales del Gobierno federal.
- Capacitación de los funcionarios que se ocupan de la construcción de viviendas.

*En la matriz P X P – tempoforma- , las puntuaciones más importantes residen en:*

- Posibilidad de dar identidad al emprendimiento a través de la autoconstrucción.
- Capacitación de los funcionarios que se ocupan de la construcción de viviendas.
- Fortalecimiento de los vínculos comunitarios para participar efectivamente del poder de decisión de la ciudad.

Los resultados obtenidos en las matrices de conflictos fueron:

*En la matriz C X C – Ecoforma-, las puntuaciones más destacadas fueron:*

- Inexistencia de locales para emprendimientos comerciales.
- Dificultad de acceso a los servicios de la ciudad.
- Dificultad de acceso a la educación, cultura, esparcimiento y equipamiento urbano.



Figura 45: *Emprendimiento estrictamente residencial, separado del ambiente de la ciudad.*

Fuente: sitio web de la Intendencia de Porto Alegre<sup>127</sup>

*En la matriz C X C – socioforma- , las puntuaciones más salientes consistieron en:*

- Poca oferta de trabajo en la región.
- Segregación espacial.
- Ausencia de atractores.

*En la matriz C X C – forma de gestión-, las puntuaciones más altas correspondieron a:*

- Falta participación de la comunidad en las decisiones
- Poca sensibilidad de los dirigentes para reвер sus prácticas.
- Política habitacional fragmentada y carente de planificación.

*En la matriz C X C – tempoforma, las mayores puntuaciones las obtuvieron:*

- El poder público no posee conocimiento suficiente de la ciudad informal.
- Faltan políticas públicas para la permanencia de los habitantes en los reasentamientos.
- Política habitacional fragmentada y carente de planificación.
- Discontinuidad de los proyectos por el cambio de gobiernos.

---

<sup>127</sup> Foto 63: maqueta electrónica del loteo Chapéu do Sol, [online], dirección URL: [http://www.portoalegre.rs.gov.br/prestacao de contas 2000/anteriores/prest99/habita.htm](http://www.portoalegre.rs.gov.br/prestacao_de_contas_2000/anteriores/prest99/habita.htm) (página consultada el 10 de agosto de 2015)

El resultado práctico de la investigación reforzó la argumentación bibliográfica de los capítulos iniciales de esta tesis y nos permitió definir el subsistema decisor.

## **6.12. Subsistema decisor**

Las matrices señalaron para el subsistema decisor la raíz de los numerosos conflictos: la “segregación espacial”. Nos referimos al aislamiento territorial y social de la comunidad que se extendió desde el reasentamiento y perdura, aún, hasta el tiempo presente. Se trata de la interfaz conflictiva, capaz de multiplicarse en innumerables conflictos distintos, como: inexistencia de locales para emprendimientos comerciales, lo que imposibilita la generación de trabajo, ingresos y sustento; falta de acceso a los servicios de la ciudad relacionados con la salud, mercados para subsistencia, farmacias, bancos; ausencia de atractores capaces de promover la socialización a través de la cultura, la educación y el esparcimiento; carencia de equipamiento urbano, sumado además a la falta de accesibilidad y a un transporte colectivo precario. Lo que resultó muy evidente en las matrices de conflictos fue la segregación participativa, que acompañó todo el proceso de reasentamiento.

Las matrices destacaron también la poca sensibilidad de la Administración Pública para rever las prácticas adoptadas a lo largo del tiempo. Sabemos que las políticas públicas se desarrollan de igual manera de norte a sur de Brasil, sin tener en cuenta regiones, culturas diversificadas, situación económica de los estados, distintas necesidades de las comunidades, manteniendo la misma política fragmentada y carente de planificación, muchas veces por desinterés, por no conocer la realidad de las poblaciones marginadas o por atender tan solo a los intereses del capital.

Las matrices de potencialidades identificaron los beneficios aportados a la comunidad en cuanto a la posibilidad de espacio en el lote para realizar ampliaciones, según las necesidades, pudiendo, incluso, dar identidad propia a las viviendas. El derecho al domicilio formal y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios tuvieron una representación significativa en la comunidad para que sus miembros iniciaran todo el proceso de reivindicaciones a través del Presupuesto Participativo.

En la matriz de potencialidades de la forma de gestión se destacaron los programas de gobierno que tienen a la vivienda entre sus prioridades, buscando la inclusión de los ciudadanos marginalizados y la capacitación de los actores que trabajan en el área de la construcción de viviendas.

Haciendo una reflexión en el tiempo, con base en las matrices de conflictos y potencialidades, observamos que:

- Las potencialidades relacionadas al tamaño de los lotes y la posibilidad de autoconstrucción fueron lo suficientemente fuertes como para superar parcialmente los conflictos relativos a la falta de comercios e infraestructura, que debería haber sido ofrecida por el sector público, desde el comienzo del reasentamiento. Como hemos visto, algunos habitantes adecuaron sus casas para contener comercios de artículos de primera necesidad, así como ampliaron los espacios para alojar mejor a sus familias.

- Los conflictos dentro de la comunidad fueron superados a lo largo del tiempo por la unión de los líderes y el fortalecimiento de los vínculos comunitarios, que se volvieron capaces de reivindicar y luchar por los servicios públicos tan necesarios en el día a día de la comunidad.

- Las potencialidades identificadas fueron y aún son capaces de superar los conflictos, siempre que, a través de políticas públicas basadas en proyectos que busquen desarrollar la sustentabilidad local, avancen en el sentido de insertar a la comunidad de forma adecuada y definitiva en el tejido de la ciudad.

- Un conflicto de la mayor importancia permanece, pero puede ser superado por la Administración Pública. Se trata de la falta de políticas públicas para la permanencia de los habitantes reasentados. Actualmente, en virtud de una ley del Gobierno federal, muchos mecanismos de retención de las familias están siendo aplicados a través del trabajo social realizado por los órganos de vivienda, pero, solamente para los nuevos emprendimientos. A pesar de las muchas carencias, se trata de un avance. Sin embargo, los emprendimientos existentes siguen librados a su propia suerte. No hay un acompañamiento por parte del órgano de vivienda del Municipio en el sentido de promover prácticas que busquen evitar que los inmuebles sean negociados, muchas veces por la imposibilidad de solventar los gastos fijos generados por la vida formal. Sabemos que es necesario propiciar la generación de ingresos locales de forma de establecer a los habitantes, evitando que vuelvan a la

informalidad. De esta forma, se consagra la sustentabilidad, a través de la justicia social.

### **6.13. La percepción del ambiente como potencialidad**

La potencialidad ambiental solo podrá ser expresa a partir del momento en que haya plena articulación entre los capitales: social, cultural, económico y natural.

El ambiente se produce a través de incontables interacciones, movimientos, desafíos, con grandes intercambios de energía. Se trata del aprendizaje, que es parte de la condición humana. Solamente construye quien habita, por lo tanto debemos construir un ambiente basado en proyectos sustentables, que efectúen la mediación entre los factores que afectan a la sociedad y sus condiciones de vida. De esta forma, los proyectos deben alcanzar un espacio de posibles intercambios, de progreso y humanización.

“Proyectar con levedad”, según Pesci, es buscar la armonía integrando la estética, asumir la ética social y recuperar los valores de los saberes de lo obvio.

El contexto del proyecto pasa por dos momentos iniciales, siendo el primero el reconocimiento de la situación existente, resultante de un pasado, lejano o no, impregnado de historias, experiencias y hábitos. El segundo momento es pensar el futuro. Y este ciclo pasa a reproducirse a partir de las interacciones e intercambios que se procesan a lo largo del tiempo. Es una construcción social de la realidad.

Los momentos iniciales del proyecto se basan en la percepción del proyectista, que identifica los conflictos a superar. Posteriormente, los datos, la investigación y el contacto con los individuos permiten fundamentar el proyecto a través de un abordaje holístico, descubriendo en sus interfaces, el lado oculto a ser descubierto y trabajado (Pesci, 2007).

Son nuevos saberes, nuevos descubrimientos, nuevas actitudes.

### **6.14. Las propuestas del proyecto**

Está comprobado que la miseria se traduce en la degradación del medioambiente, sea este natural o construido. Si no se abren posibilidades de

sustento y progreso para el individuo, invariablemente estaremos creando ambientes insustentables. Por el contrario, si la población tiene acceso a la vivienda, a la seguridad, a oportunidades de trabajo, educación, salud, cultura y esparcimiento, estando inserta en el contexto social, hay más chances de emprender medidas sustentables, tanto individuales como colectivas.

*Pero, ¿cómo debería ser entonces, un proyecto ambiental transformador?*

Para que tenga lugar la transformación, es necesario que haya participación de las comunidades, técnicos y responsables de gestión en todas las etapas del proceso, desde la necesidad de desalojo de una comunidad, en caso de que sea imprescindible (en caso contrario hay que rever la posibilidad de adecuar la permanencia en el sitio), hasta la compra o expropiación del área, constatando las necesidades de las familias, con garantías básicas de oportunidades para progresar individual y colectivamente.

Pero como esa etapa ya finalizó en el caso de Chapéu do Sol, el proyecto que propusimos siguió dos líneas de trabajo, que fueron definidas como *estrategias de análisis en el tiempo* y *estrategias de desarrollo local*.

#### 6.14.1. Las estrategias de análisis en el tiempo

Este proyecto estuvo relacionado con el análisis de la historia local, del ambiente y de las viviendas. Con los datos recogidos fue posible obtener un diagnóstico de las áreas social, del territorio y de la gestión del Municipio. Esta estrategia tuvo por objeto evaluar las conductas, tanto del sector público y de los técnicos, como de la comunidad. Estamos extrayendo de las investigaciones y se encuentra proceso la elaboración de un estudio detallado que podrá servir de base para la implementación de futuros proyectos, a través de programas de evaluación de los servicios prestados a la comunidad. Como no hay un control rígido después de que las viviendas son entregadas, el Demhab no hace un nuevo registro de habitantes, no posee un registro de las modificaciones constructivas de las edificaciones, no cobra a los deudores (muchos estarían en condiciones de pagar sus mensualidades),

no tiene una evaluación posocupación de los inmuebles y no busca un *feedback* de sus clientes.

Con respecto a los técnicos que actúan en los planes de construcción de viviendas, hay necesidad de capacitación profesional, de rever las prácticas consolidadas, de constatar las necesidades individuales de las familias, de conocer al cliente potencial del Demhab, pero lo principal es concientizar a los gestores de la necesidad de revisar el aporte de fondos para los emprendimientos, porque se reducen cada vez más los lotes, y en consecuencia, también las viviendas, cuando se debería buscar una densificación compatible con la capacidad de cada región. Eso sería un cambio de paradigma, tan necesario en el momento actual.

Es de gran importancia saber dónde estamos acertando y dónde están las fallas, para que sea posible establecer estrategias transformadoras que cambien las actuales prácticas de implementación de emprendimientos sociales, con miras a la sustentabilidad social y del territorio.

#### 6.14.2. Las estrategias de desarrollo local

Buscan saldar una deuda del Demhab con la comunidad de Chapéu do Sol, emprendimiento que se estableció completamente aislado de la ciudad; y la falta de acceso al trabajo, a la salud, a las actividades sociales, necesita ser saldada con la movilización de la comunidad, acciones del poder público, de entidades de bien público y de la iniciativa privada. Entre un sinnúmero de acciones de atenuación que pueden ser implementadas para minimizar el aislamiento de la comunidad de Chapéu do Sol, destacamos las que tienen un objetivo sustentable y de interacción con el ambiente que la rodea. La idea fue utilizar los propios recursos de la Intendencia y sus secretarías. Para cada acción se está preparando un proyecto de concientización con los secretarios, que explique la necesidad de saldar la deuda con dicha comunidad. Podemos citar:

- Interconexión entre los barrios Belém Novo y Restinga, mediante de rondín y/ o ciclovía a través de la EPTC<sup>128</sup>. La interconexión directa con Restinga posibilitaría un acceso más fácil a la infraestructura existente, ya que este barrio ha

---

<sup>128</sup> EPTC – Empresa Pública de Transportes y Circulación –: regula y fiscaliza actividades relacionadas con la movilidad urbana en el Municipio de Porto Alegre.

sido beneficiado con varias escuelas de enseñanza secundaria, con la Escuela de Enseñanza Técnico-profesional y Superior del Gobierno Federal, con el Hospital de la Zona Sur que se construyó, y aun con servicios y espacios de esparcimiento y cultura existentes en la región. Hoy, una persona que desea salir de Chapéu do Sol e ir a Restinga necesita tomar dos colectivos para salvar una distancia de 5 km. Si desear ir hasta Belém Novo, también tendrá que tomar el colectivo para recorrer 5 km. Este trayecto podría ser hecho a través de una ciclovía, así como el trayecto a Restinga podría cortar por el interior del barrio, donde hoy ya existe la calle Darcy Pereira Pozzi, en la que hay también la posibilidad de marcar una ciclovía. Esta posibilidad se envió a la EPTC, que está encargándose del recuento de vehículos y detectando las posibles interferencias.



*Figura 46: Tramo de la av. Juca Batista entre Chapéu do Sol y Belém Novo*

Fuente: autoría propia, 2014



*Figura 47: Tramo de la calle Darcy Pereira Pozzi entre Chapéu do Sol y Restinga*

Fuente: autoría propia, 2014

La interconexión con Belém Novo a través de una ciclovía permitiría el acceso al esparcimiento y el regreso a los orígenes, pues muchas familias vinieron de las márgenes del lago Guaíba.

- Desarrollo de actividades con niños y adolescentes, además de la escuela, a través de las ONG<sup>129</sup>. La Intendencia de Porto Alegre tiene entre sus prácticas firmar un convenio con las ONG, que podrían trabajar el deporte, el arte, la literatura, el aprendizaje de otras lenguas, en suma, actividades que le aportaran cultura a la comunidad.

- Trabajos conjuntos con SEBRAE<sup>130</sup> para la capacitación de pequeños emprendedores, tanto los que ya están establecidos como los que necesitan de un incentivo en sus negocios. Ya existe un convenio en términos de cursos, pero se necesita un espacio para realizar esas actividades. La FASC<sup>131</sup> está ocupándose de una ampliación en su edificio para coordinar estas tareas conjuntas.

- Trabajos conjuntos para capacitación profesional: La búsqueda de sociedad con diversos actores sociales ha posibilitado la cualificación profesional de muchos vecinos. Centralizamos la información y las inscripciones en la FASC, además de distribuir pequeños volantes para que la comunidad tome conocimiento de los cursos de capacitación. Los socios son las ONG que reciben recursos del Gobierno federal, la propia Intendencia de Porto Alegre y también del Instituto Federal de Restinga – escuela federal que en sus cursos forma, gratuitamente, a los técnicos. Se ofrecen cursos de informática, electrónica, administración y turismo, algunos integrados a la enseñanza secundaria y otros de dos o cuatro años de duración, además de algunos cursos de enseñanza superior.

Las ONG vienen ofreciendo cursos de asistentes, operador de PC, *telemarketing*, auxiliar administrativo, panadería y repostería, encargado de depósito, colocador de azulejos, electricista, plomero, herrero armador, yesero, albañil y pintor.

---

129 ONG - Organizaciones No Gubernamentales-: entidades de bien público.

130 SEBRAE – Servicio Brasileño de Apoyo la Micro- y Pequeña Empresa –: Entidad privada de interés público, que se propone a estimular el espíritu emprendedor y promover la competitividad y el desarrollo autosustentable de los pequeños negocios.

131 FASC: Fundación de Asistencia Social y a la Ciudadanía de Porto Alegre.

- Trabajos conjuntos con la SMIC<sup>132</sup> que tiene líneas de financiación con intereses bajos para microemprendedores, para que inicien sus actividades, con apoyo del SEBRAE.

-Trabajos conjuntos con la FASC para desarrollar trabajos de seguridad alimentaria y huertas caseras en la comunidad, con posibilidad de venta del excedente en feria al aire libre en el propio sitio, con apoyo de la SMIC y SEBRAE.

- Trabajo conjunto con la SMAM<sup>133</sup> para implementar junto con la comunidad la arborización de los espacios y la conservación del medio ambiente. La SMAM y el DMLU<sup>134</sup> vienen realizando actividades con los niños, que son organizadas por la Asesoría Comunitaria del Demhab. Es una de las acciones que ya están rindiendo frutos.

- Trabajo conjunto con la SMED<sup>135</sup> para atender a los alumnos de la escuela en el turno en que no concurren a clases, con actividades deportivas, educación, esparcimiento y apoyo escolar. Estas actividades podrían ser desarrolladas por las ONG, lo que evitaría impactos financieros en la SMED.

- Trabajo conjunto de universidades para desarrollar programas sobre economía solidaria, la que ha generado recursos para muchas familias, en distintos sectores de la producción, comercialización y cooperación, en la construcción de redes y cadenas productivas.

- Trabajo en colaboración para la construcción de galpón de reciclaje junto al DMLU y el Poder Judicial, que ya implementó en otra comunidad la estructura y el equipamiento. El DMLU haría la recolección de los residuos reciclables de la zona sur y los llevaría al galpón. La gestión del galpón sería organizada en cooperativa,

---

<sup>132</sup> SMIC: Secretaría Municipal de Industria y Comercio de Porto Alegre.

<sup>133</sup> SMAM: Secretaría Municipal de Medio Ambiente del Municipio de Porto Alegre, responsable por la protección del sistema natural y por el control de la calidad ambiental del municipio.

<sup>134</sup> DMLU: Departamento Municipal de Limpieza Pública de Porto Alegre.

<sup>135</sup> SMED- Secretaría Municipal de Educación del Municipio de Porto Alegre responsable por la educación infantil, enseñanza primaria, enseñanza secundaria, educación profesional de nivel técnico y educación de jóvenes y adultos (EJA).

inicialmente con apoyo del SEBRAE, como se encuentra en funcionamiento en la *Vila Chocolate*.

Otra acción de gran importancia, pero para la que hacen falta mucha influencia política y recursos, sería la construcción de un centro cultural en la zona sur de Porto Alegre, con agenda de espectáculos, exposiciones, muestras de arte y que además proporcionara cursos de capacitación para los vecinos, para desarrollar la “economía creativa” de la región. Existe una carencia muy grande de centros culturales descentralizados en Porto Alegre, lo que limita enormemente el acceso a la cultura de gran parte de la población.

Pero, como medida más urgente creemos que la solución a los problemas de movilidad y el acceso a los recursos ya existentes en otras áreas sería lo más apropiado. La ciudad va a tardar en llegar a Chapéu do Sol, por ello esta sería una medida que daría independencia a muchos habitantes. De acuerdo con la metodología de FLACAM, la escala espacial se mostró inadecuada, lo mismo que la escala temporal. La escala espacial es una escala inhumana y la escala temporal quedó desconectada de las necesidades de los individuos.

Estudiar la comunidad del Chapéu do Sol, por sus características de ubicación, tamaño de los lotes, tipología de las construcciones, relación del individuo con el ambiente construido, y la percepción del ambiente en que vive nos permitió conocer mejor al beneficiario del Demhab. El análisis efectuado a lo largo del tiempo permitió extraer conclusiones sobre los puntos que deben ser revisados en el acto de urbanizar, proyectar y ejecutar viviendas sociales.

# CAPÍTULO 7

## Conclusiones

Instrumentos de participación limitados frente al Estado decisor; procesos participativos vinculados a la participación política; Medellín –planificación global con moralidad-; comparativo entre procesos de reurbanización: comunas de Medellín (Colombia) y comunidad Chapéu do Sol (Brasil).

## CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES

Es posible percibir que a partir de la nueva Constitución Federal hubo un enorme esfuerzo de los gobiernos federales en el sentido de buscar la participación ciudadana con vistas a la modelación del territorio y a los cambios sociales.

En las últimas décadas, aumentó la organización y el fortalecimiento de los movimientos sociales, se crearon algunos espacios de diálogo entre sociedad y Estado para que las demandas de grupos en una posición subalterna ganaran visibilidad, legitimidad y efectividad en la acción política estatal. Las posibilidades de participación se ampliaron, y la propuesta del Estado estaba orientada al desarrollo material de las regiones más pobres del país, proporcionando posibilidades de participación en la formulación, en la implementación y en la gestión de estas políticas públicas.

Sin embargo, la conclusión a la que arribamos al término de esta investigación es que están al alcance de la población numerosos instrumentos que posibilitarían la participación, pero esta no ha se efectuado por las más diversas razones.

El instrumento de cambio que más se aproximó a las poblaciones fue la intención de elaborar *Planes Directores Participativos*, que traduce una idea de cambio de paradigma en la forma de modelar el territorio.

No obstante, en Porto Alegre, el proceso evidenció la fragilidad de la participación de la población y de las entidades. La falta de articulación entre las secretarías municipales, y la organización de la agenda de los diferentes intereses de

la sociedad se mostraron ineficientes. El gobierno terminó decidiendo junto al Poder Legislativo los actores y temas que formularían las propuestas del Plan.

La fragmentación del debate en la formulación de los programas y de las acciones operó como un poderoso método de deslegitimación del Plan Director y del Sistema de Planificación que estaría compuesto por integrantes de las esferas de gobierno, técnicos y representantes de las regiones de planificación y del Presupuesto Participativo. A través de estas conductas administrativas fue posible percibir que los legisladores aún se someten a las presiones del mercado inmobiliario, en el que los intereses eligen a los políticos y no hay un interés real en proponer una política urbana orientada a la resolución de los problemas de la ciudad.

El *Presupuesto Participativo*, tan importante en la gestión democrática de las ciudades, buscó estimular la consulta pública, permitiendo que el ciudadano debatiera y definiera los destinos de su ciudad. Mediante él, la población podría priorizar inversiones en obras y servicios a ser realizados cada año con los recursos del presupuesto del Municipio.

Sin embargo, pasados más de veinte años de su creación, aún presenta algunos obstáculos relacionados con su funcionamiento, causados por diversos factores, entre ellos la baja institucionalización. Por no tener reglas institucionales propias, permaneció sometido a las administraciones que se alternaron en el poder. El presupuesto, una vez debatido y definido, debería ser cumplido, manteniendo así los buenos resultados de sus cronogramas, fortaleciendo el empoderamiento de los participantes. Pero esto no ha ocurrido.

El alcance del programa necesitaría ser expandido, para que la participación fuera más diversificada en las ciudades, atrayendo a los más diversos públicos, de varias franjas etarias, sociales, salariales, culturales, en suma, para que abarcara una mayor diversidad de habitantes de las ciudades. Las investigaciones han demostrado que el desconocimiento de las reglas del presupuesto participativo aparece en un segmento considerable de la población. Esta falta de conocimiento ha impedido que el participante haga elecciones libres.

Ejemplos de organización participativa no han faltado, como se ha visto en el caso de Medellín, y también quisiéramos citar el proceso de democracia participativa

de Montreal, en Canadá. Según Doray<sup>136</sup>, la ventaja principal de la herramienta de Montreal ha sido mantener a los partidos políticos y los intereses corporativos lejos del proceso, proporcionando información para que la población pueda opinar sobre las decisiones del Gobierno. Para Doray es importante que la herramienta permanezca en constante renovación, para no alejarse del objetivo de representar a la sociedad.

Así, la democracia que ha imperado en la sociedad brasileña siempre estuvo íntimamente vinculada a la representación política. Los procesos participativos terminaron teniendo una vinculación directa con los partidos políticos que se alternaron en el poder. No hubo un final de las actividades participativas, pero hubo una desmovilización de los participantes por cada cambio de ideología. Para muchos autores se trata de procesos en construcción, pero la conclusión a la que llegamos es que las políticas públicas basadas en la participación deberían trascender los mandatos, y no sufrir influencias con cada cambio de los partidos en el poder.

Muchos de los instrumentos creados en el *Estatuto de las Ciudades* fueron puestos inicialmente en práctica, pero con el tiempo hubo una sustitución de paradigmas por cada sesgo político que ingresó al Gobierno. Cuando los procesos pasaron a ser completamente dominados, muchos han trabajado sin una consciencia real de lo que hacían, mientras otros se rendían al poder del capital.

Con la adopción de estos modelos, la participación de la población fue cada vez más distante. Los proyectos ya no fueron formulados a partir de los ciudadanos o de la demanda organizada de una comunidad, y además no han formado parte de la estrategia municipal de desarrollo urbano, pudiendo incluso contradecirla. Están siendo concebidos estrictamente como mercancías rentables para sus proponentes.

Una reflexión crítica se hace necesaria en relación a los modos actuales de desarrollo y de gobierno. No basta apelar a esa democracia participativa, se vuelve necesario construirla con rigor y determinación. La participación popular tiende a ser confundida con derecho a la información. La exposición pública no garantiza un proceso participativo de toma de decisiones y no debe limitarse a la posibilidad de

---

<sup>136</sup> Luc Doray: es secretario-general de la Oficina de Consultas Públicas de Montreal, en Canadá, entrevista otorgada al *Jornal do Comércio* de Porto Alegre, [online], dirección URL: <http://www.edgarlisboa.con.br/wp-content/uploads/2014/01/30-JC18.pdf>, página consultada el 6 de enero de 2014.

expresar opiniones. En la realidad brasileña, muchas veces la participación ha servido para la defensa de intereses privados en detrimento del interés colectivo. Para que la participación se haga efectiva es necesario activar los procesos en que los ciudadanos, en colaboración y orientados por técnicos especialistas, puedan incidir en las decisiones sobre el futuro de las ciudades. De esta forma, esperamos que la Unión y los estados respeten las decisiones tomadas en espacios democráticos y participativos legalmente constituidos en cada municipio, discutiendo sobre temas estratégicos para la implementación del derecho humano a la vivienda y a la ciudad.

De un modo general, los instrumentos de participación se volvieron limitados frente al Estado decisor por muchas razones, entre ellas, la falta de comprensión de los procesos participativos.

Es posible citar los *Consejos Municipales*, que necesitarían de definiciones claras de su papel en el interior de la Administración Pública y las definiciones de atribuciones y competencias, que deberían estar basadas en legislaciones propias, federales o municipales. Definir la naturaleza política de las funciones de los Consejos debería ser un compromiso del poder público, en relación a las decisiones tomadas en aquellos órganos, pues si los mismos tuvieran un carácter deliberativo, las decisiones necesariamente deberían ser acatadas por la entidad pública.

Las *consultas públicas* surgieron como un canal abierto para escuchar a la población en lo que se refiere a las agencias reguladoras. Sin embargo, después de diez años de la creación de esta figura administrativa, aún permanecen sin una ley específica. Es de especial relevancia la creación de mecanismos de control sobre la actuación de las agencias y de instrumentos de participación popular en la elaboración de las decisiones, con la finalidad de neutralizar las eventuales consecuencias negativas de la autonomía que se les otorgó a dichas entidades. Y ese control debería venir de quien utiliza los servicios, a través de la participación.

Existen varios obstáculos para el pleno ejercicio de la *iniciativa legislativa popular*. Entre ellos podemos citar el lento proceso de tramitación, las dificultades para juntar el número de firmas en un país inmenso como Brasil, la posibilidad de manipulación por grupos de poder económico organizados y apoyados por los medios, la falta de información, educación y cultura cívica por parte de los

ciudadanos y la desaliento de la participación popular que ha marcado la cultura política tradicional del país. Es importante el desarrollo de una madurez cultural y política para que este instrumento pueda ser aplicado efectivamente.

Las *audiencias públicas* han representado un avance, al posibilitar la participación de la sociedad local en la Administración Pública. A pesar de que siempre aparecen como un requisito en varios procesos participativos, necesitarían desarrollar una identidad colectiva local, comprometida y preocupada por las cuestiones del Municipio de forma de exigir la efectividad de la participación. Además, hay necesidad de reglamentación por parte del Estado, que debería cumplir su papel estimulando la presencia de la población interesada y debería efectuarse una amplia divulgación como garantía del carácter heterogéneo de los participantes del debate. Debería estipularse la reglamentación de un quórum, garantizando así que no prevalezcan los intereses privados sobre los colectivos.

Actualmente las audiencias públicas tienen carácter consultivo, y la autoridad, aunque no esté obligada a seguirlas, debería analizarlas según sus criterios, incorporándolas o rechazándolas. Sin embargo, sería necesaria una legislación que obligara a la Administración a acatar lo decidido en asamblea popular, amoldándose a las necesidades técnicas, pero jamás permitiendo que las decisiones administrativas replacen a las necesidades expresas de la sociedad civil.

Ya Medellín, nos trajo la esperanza de una de planificación basada en la participación ciudadana. Nada fue impuesto, todo fue investigado y planificado, manteniendo a las comunidades en sus lugares de origen, aprovechando toda la sabiduría de los vecinos que conocían su región mejor que ningún técnico o gestor. El resultado fue una abismal diferencia entre las prácticas aplicadas en Medellín y las que conocemos en Brasil. El ejemplo de dignidad de Sergio Fajardo y su equipo conquistaron la confianza de los ciudadanos colombianos, que respondieron a los cambios porque creyeron que era posible actuar de manera diferente.

La comunidad de Chapéu do Sol, con todas sus dificultades, también nos aportó una referencia positiva posterior que consistió en sus conquistas en el tiempo, a través de la autoconstrucción y movilización de la comunidad, si bien durante muchos años y con muchas luchas. Vimos que se logró el equipamiento básico. Hoy

en día, las reivindicaciones ya no son por escuela, salud, asistencia, drenaje, pavimentación... Aún falta mucho por obtener, pero ahora ya estamos hablando de cultura, educación, deporte, esparcimiento, movilidad... Al momento, lo más básico se encuentra atendido. Sería necesario dar el próximo paso para expandir la consciencia de esos habitantes.

Pero, aunque haya habido algún progreso en la comunidad de Chapéu do Sol, se hace necesario recordar que los procesos de reurbanización en las dos ciudades fueron distintos en sus bases, principalmente por no haberse dado el diálogo con los saberes de la cultura local, de forma de comprender la complejidad ambiental que rodeaba a los habitantes que fueron desalojados. No importa la posición social o económico de los ciudadanos involucrados, importa que son ciudadanos con plenas condiciones de decidir lo que es mejor para sí y su familia, independientemente de otros intereses, lo que terminó pasando desapercibido para la Administración Pública, en las complejas relaciones que se desencadenaron en la comunidad reasentada.

Es importante hacer una reflexión entre las prácticas que se adoptaron en la reurbanización de las comunas de Medellín y las prácticas brasileñas de modelación del territorio.

La elaboración de la tabla 5 nos permitió establecer un comparativo entre los formatos adoptados en los dos países. En algunos ítems ponemos énfasis en la experiencia de la comunidad Chapéu do Sol, por su protagonismo en esta tesis y por representar fielmente cómo tienen lugar los procesos de urbanización en Brasil.

*Tabla 5: Comparativo entre los procesos de reurbanización en Medellín y las prácticas adoptadas en Brasil, con efectos en la modelación del territorio-comunidad de Chapéu do Sol -.*

<b>Prácticas adoptadas en la reurbanización de las comunas de Medellín</b>	<b>Prácticas adoptadas en Brasil con efectos en la modelación del territorio de comunidades carenciadas El caso Chapéu do Sol.</b>
Los cambios en Medellín tuvieron lugar a través de un movimiento independiente, con personas provenientes de la Universidad, de	En Brasil los intereses políticos se anteponen a los intereses de los ciudadanos. Observando el caso de la comunidad de Chapéu do Sol el proceso de cambio de vida de las familias tuvo lugar en el marco de los conceptos en práctica en las ciudades brasileñas, de

<p>organizaciones no gubernamentales, del empresariado, del sector cultural y del sector social, todas desvinculadas de partidos políticos (Oliveira, 2011: 169-172).</p> <p>Medellín supo innovar y dejó atrás años de decisiones equivocadas e interesadas, de cuño solamente político.</p>	<p>desalojo y reasentamiento en periferias. Aunque estuviera en el poder el partido de la Administración Popular, el proceso se dio dentro de las mismas prácticas establecidas en gobiernos anteriores, a pesar de que su discurso se basaba en la calidad de vida de los ciudadanos, en la democracia y en la participación popular.</p>
<p>Hubo movilización de los sectores públicos y privados para viabilizar proyectos innovadores.(Reyes, 2013: [s/n] )</p> <p>Había verdadero interés en cambiar, pero con la participación de todos.</p>	<p>Diferente es el caso de Chapéu do Sol, en el que la propuesta presentada por la Administración Pública constaba de una única tipología para todos los lotes. Todas las viviendas eran de una planta, adosadas dos a dos, posicionadas de manera uniforme en todos los lotes. Era un proyecto patrón, según los moldes brasileños de reurbanización. No había una propuesta innovadora.</p>
<p>La gestión propuesta por Fajardo era no jerarquizada, con total transparencia en la gestión de los recursos públicos, sin concesión a la corrupción o intercambio de favores (Oliveira, 2011: 169-172)</p> <p>Fue un cambio de paradigmas en la forma de administrar lo que es de derecho público.</p>	<p>En Brasil, en general, la corrupción se convirtió en uno de los principales problemas para la gestión pública y la democracia. Influye en la legitimidad de los gobiernos, la capacidad de gobernar, e incluso en la visión genérica de la población sobre el país en el cual vive (Avritzer &amp; Filgueiras, 2011:7)</p> <p>Son años tras años de favores entre los poderes público y privado, con total desidia respecto de los ciudadanos.</p>
<p>La principal transformación dada en Medellín fue, sin duda, el cambio de postura de los gobernantes frente a los ciudadanos; aquellos ni bien llegaron al poder lanzaron un documento con catorce principios de la gestión pública, que trató sobre la rectitud en la gestión y en el uso del dinero público, en las relaciones abiertas con las comunidades y la prevalencia del interés público sobre el privado. Los catorce ítems pueden ser revisados en el ítem 5.4. (Oliveira, 2011: 170-171).</p>	<p>Brasil aún no ha alcanzado los niveles de gestión transparente que la población brasileña anhela. En relación particularmente con el sistema habitacional y urbano brasileño, las principales fallas están en el autoritarismo; en la centralización de la gestión; en la ausencia de la participación de los usuarios y de la sociedad en general; en la falta de respeto por el medioambiente y por el patrimonio cultural, en una lógica en que siempre predominó el mito de la modernidad como sinónimo de la transformación urbana, sin compromisos con el ambiente y los valores culturales; la desarticulación de las políticas sectoriales; la priorización del transporte individual; la preferencia por</p>

<p>Fue un pacto de dignidad ante los ciudadanos, que recuperó la credibilidad en la forma innovadora de hacer política, priorizando la participación y la transparencia.</p>	<p>las grandes obras, muchas veces innecesarias, desviando recursos públicos para constructoras y relegando a un segundo plano, las iniciativas del área social y la priorización del financiamiento habitacional para los sectores de mayores ingresos (Bonduki, 1997: 77-99).</p> <p>Los recursos públicos siempre fueron abundantes para cualquier otra necesidad en el país, solamente en cuanto a la vivienda popular es necesario compartir poco entre muchos.</p>
<p>De acuerdo con Sergio Fajardo, los cambios en Medellín se apoyaron en décadas de trabajo y planificación. (Lara, 2013: [s/n] )</p> <p>Sin duda, para romper con una política institucionalizada, solamente el trabajo minucioso en la creación de varios escenarios, daría respaldo para llegar al poder y determinar cómo iba a desarrollarse todo a partir de aquél momento.</p>	<p>En Brasil, los planes de gobierno se renuevan cada cuatro años, período de cada gestión municipal.</p> <p>Con cada gestión se cambian las prioridades y muchos proyectos y obras son abandonados. Es común el abandono de construcciones, especialmente en el ámbito municipal, cuando se produce un cambio de administración y el nuevo gestor no tiene interés en continuar lo que había sido iniciado por el gobierno opositor. Cada gobernante propone y modifica de acuerdo con sus planificaciones (Trisotto, 2014: [s/n]).</p> <p>En el caso de Chapéu do Sol, la infraestructura básica no contemplada en el primer momento, como drenaje, pavimentación, muro...se ejecutó con posterioridad solamente porque la Administración Popular se mantuvo en el poder por varios años.</p>
<p>Para que tengan éxito los proyectos, es necesario que haya un plan ordenador que garantice la cohesión de las diferentes intervenciones arquitectónicas y urbanas en la ciudad (Lara, 2013: [s/n])</p>	<p>El Plan Director Participativo, que sería el plan ordenador mayor del municipio de Porto Alegre, no ha se mostrado eficiente en la articulación de la acción del conjunto de las secretarías municipales, y en la organización de la agenda de los distintos intereses de la sociedad. Terminó restringiéndose y dando énfasis al Plan Regulador (control de las alturas, etc.), priorizando la participación privilegiada de parte de las comunidades científicas y de los técnicos, desalentando la participación de distintas entidades empresariales, sindicales y asociaciones de barrio como formuladores de soluciones a los problemas de la ciudad. La agenda que define los temas y los actores que deben formar parte de los debates y de la formulación de las soluciones aún es decidida por el gobierno y su</p>

	base de apoyo en el Legislativo (Coluso & Cruz, 2011: 4)
<p>En Medellín, la estrategia de acción fue la planificación de las ciudades de forma integrada con otras cuestiones, no solo la vivienda, sino también con la infraestructura necesaria, como escuelas, parques, bibliotecas, jardines de infantes, alternativas de transporte, entre otros (Lara, 2013: [s/n] )</p> <p>Se trata de la planificación de la ciudad de forma que el individuo tenga la posibilidad de acceder a servicios y equipamiento en las cercanías de su barrio.</p>	<p>En Brasil la planificación de las áreas de vivienda de interés social siempre priorizó los costos. Estas áreas con destino social, no han sido objeto de estudios y análisis suficientemente detallados en cuanto a las características de su composición espacial (morfológicas), careciendo de formulación propia en este campo. Las administraciones municipales aún no establecieron parámetros capaces de incorporar una semántica específica de la HIS<sup>137</sup> a la planificación global de la ciudad, de forma de permitir su incorporación, a partir de las formas de representación tradicionales del espacio urbano (Pólis, 2004: 12)</p> <p>En el caso de la comunidad de Chapéu do Sol, el emprendimiento está ubicado en una zona periférica. No hubo una planificación de forma de integrar las comunidades a la ciudad. Al contrario, varias comunidades fueron reunidas en una única área, al margen de la sociedad y de sus servicios, convirtiéndose en extranjeros en su propia ciudad.</p>
<p>Lo destacado de las obras en Medellín está en la escala humana que propició el encuentro de la ciudad con su usuario, donde cada lugar conlleva los elementos de su día a día (Lara, 2013: [s/n]).</p>	<p>Pero en el caso de Chapéu do Sol, la comunidad permaneció completamente aislada por largo tiempo, hasta que algunos habitantes abrieron pequeños negocios para atender las necesidades básicas de las familias. Todas estas carencias causaron desequilibrios a gran escala, generando innumerables patologías urbanas. Los que no lograron adaptarse al nuevo ambiente vendieron o intercambiaron las casas y terminaron nuevamente en la informalidad. La escala era inhumana, ocasionando carencias en los servicios básicos de supervivencia, movilidad y trabajo.</p>
<p>Medellín buscó una transformación social y urbana más profunda, independiente de las oscilaciones del mercado (Lara, 2013: [s/n] )</p>	<p>En Brasil, los municipios no poseen una planificación de ciudad que realmente reconozca los barrios informales, además de esto no cuentan con recursos propios, pasando a depender siempre de programas federales. Esta centralización de los recursos en el Gobierno federal, hace</p>

<sup>137</sup> HIS: vivienda [*Habitacão*] de interés social.

	<p>a los municipios dependientes de todas las oscilaciones del mercado, que terminan por impactar directamente en todos los ciudadanos.</p>
<p>Los Proyectos Urbanos Integrales (PUI) fueron generados a partir de la participación colectiva, en comunidades con graves problemas estructurales, de enfrentamientos y disputa de territorios, con total ausencia de políticas públicas (Oliveira, 2011: 173-174)</p> <p>Los Proyectos PUI recuperaron la ciudadanía para las poblaciones más desfavorecidas, y aun con todos los problemas relativos al territorio, estas pudieron permanecer en sus lugares de origen.</p>	<p>En Porto Alegre se anunciaba que la principal razón del traslado de las numerosas comunidades era la mejora de las condiciones ambientales, atendiendo al programa institucional “Guaíba Vive”. Había un proyecto institucional para el lago Guaíba, pero no había un proyecto integrador que diera una solución a las familias que serían desalojadas. El área fue comprada y las personas, reasentadas, contradiciendo incluso al Plan Director que trataba aquella área como zona rururbana, de baja densidad poblacional.</p> <p>De acuerdo con el PMHIS (2011: 8), en 1990 ya había sido implementado el Programa de Regularización Dominial [<i>Fundiária</i>] (PRF), avanzado en las cuestiones de gestión de la política habitacional en Porto Alegre. El estudio podría haber sido implementado en la región regularizando las áreas, y garantizando la permanencia de las comunidades en las regiones de origen.</p>
<p>En Medellín la elección de las áreas a ser beneficiadas se hace a través de criterios justos. La utilización del IDH<sup>138</sup> es un criterio público, transparente y no clientelista de distribución del presupuesto, así, la mayor dotación presupuestaria corresponde al menor IDH (Oliveira 2011: 173-174).</p>	<p>En Porto Alegre, las demandas de las comunidades han llegado a través del OP, o por tratarse de situaciones prioritarias. Se considera prioridad a las familias que ocupan áreas de preservación ambiental, áreas de riesgo y también áreas con excesiva densidad (PMHIS, 2011: 8).</p> <p>En el caso de Chapéu do Sol, las familias fueron desalojadas de sus lugares de origen y reubicadas en otra área, en función de la ejecución de un proyecto institucional.</p>
<p>La participación ciudadana mediante el Presupuesto Participativo (Oliveira 2011: 169-172).</p> <p>Las comunidades tienen la oportunidad de manifestarse mediante</p>	<p>En la época del reasentamiento de la comunidad de Chapéu do Sol, la participación ciudadana, aunque existiera, a través del Presupuesto Participativo, tenía limitaciones, pues su alcance de decisión estaba vinculado estrictamente a la región en que habitaban, y aun así no</p>

<sup>138</sup> IDH – Índice de Desarrollo Humano-: es una medida resumida del progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: ingresos, educación y salud, disponible en el sitio web: <http://www.pnud.org.br/IDH/DH.aspx>, consultado el 13 de febrero de 2015.

<p>un instrumento de participación que es parte de un contexto mayor de la planificación integradora.</p>	<p>siempre alcanzaba los objetivos deseados por los ciudadanos.</p> <p>Las reuniones hechas con los habitantes, en diversas ocasiones, no han tenido mucho éxito, principalmente porque desde el inicio quedó claro que las mejoras en la calidad de vida, en cuanto a la cuestión sanitaria, los alejarían de otros factores objetivos, respecto a los cuales la situación en que se encontraban era más ventajosa.</p>
<p>Capacitación de los empleados públicos que trabajan para el programa, que busca fortalecer las capacidades técnicas, humanas y políticas del equipo (PP Medellín, 2010: 7-9).</p> <p>La capacitación es parte importante del programa. Los participantes necesitan entender el proceso de forma de conducir la participación de los interesados.</p>	<p>En Porto Alegre, los delegados y consejeros deben ser electos en las plenarias, en votación anual. Antes de 2007 los mandatos duraban un año, sin derecho a la reelección. En 2007 se produjo una modificación del reglamento, que permitió la reelección ilimitada de los consejeros. Así, en la investigación realizada por Fedozzi, quedó confirmado que el 80% de los participantes que ejercieron la función de delegado y más del 50% de los que fueron consejeros declararon conocer todas o la mayoría de las reglas (Fedozzi, 2013: 58).</p> <p>Pero observamos que ni consejeros ni delegados conocen todas las reglas. Además de esto, la formación de los consejeros y delegados no se desenvuelve formalmente en un programa de capacitación, lo que puede venir a perjudicar en gran medida a todo el proceso.</p>
<p>El involucramiento de la comunidad fue posible a través de la generación de un sentimiento de corresponsabilidad, basado en un sentimiento de amor regional que motivó la participación de los vecinos tanto en la planificación como en la ejecución de las iniciativas y en las actividades originadas por ellas (Reyes, 2013: [s\n] ).</p>	<p>A diferencia de Medellín, las comunidades que se juntaron para habitar Chapéu do Sol desarrollaron un sentimiento de pérdida, pues veían con desconfianza los anuncios beneficios con respecto a la mejora de la calidad de vida y de la cuestión ambiental asegurada por el Municipio. Sabían que dejarían atrás años de convivencia, sus actividades y la cercanía con la infraestructura y los servicios a que tenían acceso.</p>
<p>En Medellín la búsqueda de la transformación social se desarrolló a través del alto nivel cultural como capital para el desarrollo, de forma</p>	<p>Aún estamos un paso atrás de Medellín, en la búsqueda de la transformación social a través del desarrollo cultural. Para que las comunidades se ocupen de sus problemas se hace necesaria la apertura de redes de solidaridad no</p>

<p>que la sociedad tuviera instrumentos para resolver y afrontar sus problemas (Oliveira, 2011: 175)</p>	<p>jerarquizadas, que posibiliten la superación de cualquier sentimiento de autodevaluación del valor social, estableciendo relaciones de igualdad, y confianza mutua entre los pares, con base en normas democráticas. En este sentido, es fundamental que los propios habitantes se construyan y se reconozcan como “ciudadanos actuantes e imbuidos de espíritu público, por relaciones políticas igualitarias, por una estructura social basada en la confianza y en la colaboración” (Putnam, 1996: 31).</p> <p>Con la ejecución de las primeras obras de pavimentación en Chapéu do Sol, decidida por los consejeros, otros barrios empezaron a participar, formando redes de apoyo a la práctica del OP. El nivel de organización alcanzado en la región del Extremo Sur<sup>139</sup> solo fue posible porque los nuevos líderes de barrio fueron capaces de romper con la práctica de las asociaciones tradicionales que vedaba la amplia participación de los habitantes. En espacio de pocos años, habitantes que inicialmente se movilizaban para la obtención de beneficios ubicados en sus barrios, pasaron a pensar de forma amplia sobre el potencial de la región y sobre cómo los barrios podrían unirse para hacerlo viable (Viana, 2006: 8-9).</p> <p>Aunque la formación de redes no ha sido provocada por una transformación cultural, aun así tiene su valor porque rindió frutos y la comunidad pasó a afrontar sus problemas.</p>
<p>En Medellín se realizaron acciones de revitalización de áreas excluidas (Reyes, 2013: [s/n]).</p>	<p>En el caso de Chapéu do Sol ocurrió lo contrario, las poblaciones fueron excluidas para que pudiera haber revitalización de las áreas de interés del Municipio.</p>
<p>Pero Medellín innovó también en la planificación de la ciudad. Una vez que los proyectos son definidos, deben seguir el ordenamiento propuesto, garantizados por la existencia de un</p>	<p>El PDDUA<sup>141</sup>, creado en 1999 y revisado en 2010, fue el encuentro de dos banderas consagradas: el Porto Alegre de la Planificación Urbana y el Porto Alegre de la participación de los ciudadanos, del Presupuesto Participativo, de los Consejos Municipales y del Gobierno</p>

<sup>139</sup> Extremo Sur: región del Presupuesto Participativo.

<p>ente autónomo municipal fuerte, la EDU<sup>140</sup> (Empresa de Desarrollo Urbano), que garantiza la continuidad de los proyectos, mientras los intendentes se alternan en el Ejecutivo municipal (Lara,2013: [s/n] ).</p>	<p>Solidario Local. Fue creado para ser el plan regulador macro de la ciudad.</p> <p>Sin embargo, después de 10 años de la aprobación, el conjunto de actores aún no había hecho los desdoblamientos de los programas propuestos, no había una evaluación global sobre el funcionamiento de lo que se propuso en el Plan Director y no había una evaluación sobre los avances en cuanto a la planificación y organización de la ciudad. No fue creada ninguna metodología capaz de evaluar los resultados a lo largo del tiempo, señalando errores y aciertos para indicar la construcción de la ciudad deseada. Todas las acciones seguían sus cursos tradicionales. El Poder Ejecutivo seguía formulando y el Poder Legislativo seguía limitándose a considerar y votar proyectos de ley. “Con cada proceso de reformulación del PDDUA, la Cámara de Concejales iniciaba los debates como si partiera de cero, pues no contaba con el apoyo de informes ejecutivos que evaluaran el Sistema de Planificación, ni la situación de la organización de la ciudad. No se producía una evaluación permanente que apuntalara al Legislativo en la toma de decisiones.” (Coluso &amp; Cruz, 2011: 2-10).</p>
<p>¿Pero de donde vienen los recursos para la realización de las obras en Medellín?</p> <p>Los recursos para obras provienen de una empresa pública de servicios que abastece a Medellín de los servicios básicos de energía, gas, saneamiento y telefonía, ajena a los cambios de gobierno, sin prisas electoralistas o urgencias artificiales creadas por</p>	<p>Durante el período neoliberal, Brasil privatizó incontables empresas estatales, obedeciendo al nuevo orden mundial del “estado mínimo”. A diferencia de Medellín, se deshizo del patrimonio que era de la población. Pero el dinero de las ventas no está destinado a conformar un nuevo patrimonio, pues en Porto Alegre y en la gran mayoría de las ciudades brasileñas, las obras no son financiadas por los recursos propios del Municipio, que son muy limitados. Están compuestos por los Ingresos Corrientes (impuestos y tasas), ingresos de capital</p>

<sup>141</sup> PDDUA – Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental:- es el mayor plan para la ciudad de Porto Alegre, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/spm/usu\\_doc/planodiretortexto.pdf](http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/spm/usu_doc/planodiretortexto.pdf), página consultada el 1 de marzo de 2015

<sup>140</sup> EDU – Empresa de Desarrollo Urbano:- es una empresa industrial y comercial, propiedad del Estado de Colombia, dedicada al desarrollo de proyectos inmobiliarios y urbanísticos con el objetivo final de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Esta empresa es compleja en sus actividades ya que no solo incluye diseño y ejecución, sino que además abarca áreas de gestión, administración y promoción, [online], dirección URL: <http://www.plataformaarquitectura.cl/cl/tag/edu-empresa-de-desarrollo-urbano-de-medellin>, página consultada el 13 de febrero de 2015.

<p>megaeventos (Lara, 2013: [s/n] ).</p>	<p>(provenientes de la constitución de deudas, de la liquidación de bienes y derechos, y recursos recibidos de personas de derecho público o privado), ingresos corrientes extrapresupuestarios (operaciones entre órganos, y entidades integrantes de los presupuestos de la misma esfera gubernamental), deducidos los gastos públicos. Existen también las operaciones de crédito (contratación de préstamos y financiamientos) y las sociedades público-privado (el sector privado establece contrato con el poder público) (PPA, 2014-2017: XXII-XXXI).</p> <p>Los PPA <sup>142</sup> son renovados cada 4 años, período de cada gestión municipal, razón por la cual hay una discontinuidad de planificación.</p> <p>En la práctica, el Municipio hace las obras de acuerdo con las líneas de financiación que se presentan, sin atenerse a una planificación global y a una secuencia necesaria.</p>
<p>En Medellín, la estrategia de acción fue la planificación de la ciudad basada en encuestas a la población, repetidas cada cinco años, con el propósito de identificar errores y nuevas demandas de servicios (Lara, 2013: [s/n] )</p>	<p>Los municipios brasileños, en general, no tienen una tradición de investigar las necesidades de la población ni antes y ni después de conclusión de las obras. Hoy en día, los profesionales del área social hacen un registro socioeconómico. Sin embargo, todo termina reducido a una estandarización. A partir de la investigación, se decide si habrá casas especiales para los usuarios de sillas de ruedas y quiénes necesitan casas de una planta. Para Del Río, la ausencia de una evaluación sistemática de los errores y aciertos de la actuación del Estado sobre el ambiente construido ha conducido a la repetición de las soluciones adoptadas sin reflexión sobre el mejoramiento de la producción. El estudio de los procesos mentales relativos a la percepción ambiental es fundamental para que se comprendan mejor las interrelaciones entre el hombre y el medioambiente, sus expectativas, juicios de valor y conductas. Muchas veces las acciones sobre el ambiente natural o construido pueden traer consecuencias que podrán afectar la vida de varias generaciones (Del</p>

<sup>142</sup> PPA – Plan Plurianual 2014-2017-, Gobierno municipal de Porto Alegre, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu\\_doc/ppa\\_2014\\_2017\\_segunda\\_atualizacao.pdf.pdf](http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014_2017_segunda_atualizacao.pdf.pdf), página consultada el 19 de febrero de 2015

	<p>Río, 1999: IX-X).</p> <p>En el caso de Chapéu do Sol, se hicieron investigaciones socioeconómicas y de población. Después de la entrega de la vivienda a los ocupantes ninguna investigación relativa al período posocupación fue realizada por el Municipio.</p>
<p>Todo proyecto público en Colombia debe ser objeto de concurso público de arquitectura, de forma de garantizar la calidad de las propuestas (Lara, 2013: [s/n] )</p>	<p>“Brasil, es un país de grandes contrastes físicos, económicos y culturales, sin embargo, se percibe que se produce un único modelo de vivienda para todo el país”. (Villa et al, 2010:3)</p> <p>Además los proyectos públicos de envergadura benefician a la iniciativa privada, al no ser objetos de concurso público.</p>
<p>Medellín se preocupó también por la innovación. Creó la RutaN<sup>143</sup> , que consiste en una corporación que busca promover el desarrollo de negocios innovadores de base tecnológica, aumentando la competitividad de la ciudad y de la región (Reyes, 2013: [s/n]).</p>	<p>En el área de la innovación, Porto Alegre cuenta con el Consejo Municipal de Ciencias y Tecnología – COMCET<sup>144</sup>-, cuya composición está organizada por instituciones de la sociedad científica y órganos públicos. Su actuación abarca las siguientes áreas: salud y tecnología; medioambiente, saneamiento básico y energías renovables; financiamiento de las ciencias, tecnología e innovación en el ámbito del municipio de Porto Alegre; tecnologías sociales e inclusión digital; tecnología de la información y la comunicación; investigación aplicada y transferencia de tecnología para innovación.</p> <p>El Consejo, creado hace 14 años, amplió de forma significativa las discusiones sectoriales de C&amp;T<sup>145</sup> en la ciudad. De acuerdo con el actual presidente del Comcet, Edgar Bortolini, el gran obstáculo es la falta de capital humano.</p>

<sup>143</sup> Ruta N: corporación que tiene como objetivo fomentar la innovación. Se creó un distrito tecnológico en el norte de la ciudad de Medellín, para albergar las bases de desarrollo económico de la región, atrayendo empresas vinculadas a las ciencias, tecnología e innovación, específicamente en los sectores de la salud, energía y tecnologías de información y comunicación (TIC). Cesar Castaño, 2014 [online], dirección URL: <http://www.inovatechjf.com.br/palestrante/cesar-castano-medellin-estrategia-de-inovacao-para-transformar-la-ciudad/>, página consultada el 6 de febrero de 2015.

<sup>144</sup> COMCET: Consejo Municipal de Ciencia y Tecnología de Porto Alegre, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comcet/default.php?p\\_secao=13.](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comcet/default.php?p_secao=13.), página consultada el 1 de marzo de 2015.

<sup>145</sup> C&T: ciencia y tecnología.

	<p>Entre los avances ya conseguidos por las directrices de ciencia y tecnología del Comcet se destacaron: ampliación de la red de telecentros; formación y capacitación en Tecnología de la Información; capacitación profesional; disponibilidad de acceso a Internet en espacios públicos, con tecnología inalámbrica (<i>wireless</i>); estudio y definición de las regiones de potencial tecnológico (<i>Repots</i>); Plan Director de Desarrollo Urbano y Ambiental de Porto Alegre (PDDUA); boleto electrónico; digitalización de documentos; Observatorio de los Índices Sociales de Porto Alegre (Observa POA) y creación del Gabinete de Desarrollo Tecnológico para Porto Alegre<sup>146</sup>. Es un consejo activo, que busca superar las mismas dificultades de los demás consejos de la ciudad.</p>
<p>Los programas de gobierno fueron estructurados manteniendo el foco en la educación, en el emprendedorismo y en la innovación, que fomentaron el fortalecimiento de escuelas públicas y la creación de instituciones de enseñanza, bibliotecas, museos, parques e infraestructura de transporte en esas localidades (Reyes, 2013: [s\n])</p>	<p>En la época del reasentamiento de la comunidad de Chapéu do Sol no había una planificación global que insertara al conjunto habitacional en la ciudad. Como no había planificación ni programación presupuestaria para las construcciones y reformas esenciales, la demanda de las mismas se hizo a través del OP. Todavía hoy en día, a pesar que la comunidad ha evolucionado en las demandas decididas por los habitantes, no hay un proyecto institucional de fortalecimiento social y cultural basado en la educación.</p>
<p>La movilidad en Medellín fue ampliamente planificada. Se construyeron las escaleras mecánicas y el metrocable de alta capacidad, conectando puntos importantes de la ciudad, y permitiendo la accesibilidad a los habitantes (Reyes, 2013: [s\n]).</p>	<p>El aislamiento de la comunidad de Chapéu do Sol generó múltiples dificultades para sus habitantes. La comunicación con los barrios dotados de mejor infraestructura no se encontraba a escala humana y todas las necesidades que los habitantes tuvieron las resolvieron ellos mismos, a un gran costo.</p> <p>El transporte colectivo se llevaba a cabo a través de líneas de colectivo, que hasta hoy se mantienen con los mismos problemas de entonces, como el hacinamiento en los horarios de gran flujo. No había y no hay una planificación que contemple las conexiones y la</p>

<sup>146</sup> Gabinete de Desarrollo Tecnológico, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comcet/default.php?reg=39&p\\_secao=5](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/comcet/default.php?reg=39&p_secao=5), página consultada el 1 de marzo de 2015

Este comparativo permitió una mirada más refinada de las diferencias entre una planificación integrada de ciudad y obras puntuales, donde solamente se hace lo que va a resolver momentáneamente las situaciones. Se señalaron muchas diferencias en las formas de gestión entre los dos casos. En Medellín se privilegió la participación ciudadana, la cultura, la educación, la planificación integrada de la ciudad, los recursos propios para la implementación de los proyectos y a partir de ello fue posible pensar en el progreso de la ciudad junto al progreso de sus ciudadanos.

Es necesario recordar que la educación popular es el elemento potenciador de transformación social, que genera una consciencia crítica que emerge del conocimiento y de la problematización de la realidad en que se vive, como también de la búsqueda concreta por la transformación. La dimensión política de la educación busca despertar en el ciudadano la consciencia crítica, impulsándola, por la percepción del mundo, a asumir compromisos con el medio en que vive (Weyh et al., 2010: 108).

De esta forma, los ciudadanos pasarían de actores a autores de sus historias, pues las comunidades han demostrado una gran capacidad de desarrollar su modo de hacer las cosas, de resolver sus problemas, independientemente del grado de instrucción, de su formación, contando, muchas veces, solamente con sus experiencias de vida. La participación de estas personas estimularía el contacto de los técnicos con los saberes previos de los habitantes y sus realidades culturales en la construcción de nuevos saberes, estimulando el diálogo y la participación comunitaria. Así, surgiría la posibilidad de hacer una mejor lectura de la realidad social, política y económica de las comunidades, posibilitando la construcción de la participación popular para reorientarlas a una vida social más digna.

Todos los casos analizados formaron solamente el consenso de que la participación no puede seguir retrocediendo. Pero, a pesar del inmenso esfuerzo de los gobiernos federales en los últimos doce años, en garantizar la participación en los procesos, todavía es el Estado quien decide. Ya sea por falta de reglamentación de las leyes, ya sea por la inexperiencia, desconocimiento o desidia de los ciudadanos. Pero el hecho es que los instrumentos de participación aún no poseen

efectividad ni poder deliberativo. Para cambiar el curso de la historia sería necesario reglamentar dichos instrumentos y concientizar a toda la población sobre la importancia de la participación, para que las políticas públicas se conviertan en un bien social y no pasen a ser manipuladas en la alternancia del poder.

No basta la creación de tantos instrumentos participativos si los procesos no acatan las decisiones de la población. No basta la mera compilación de datos o informes que contengan los temas abordados, si los procesos no tienen autonomía y no se muestran efectivos. Así, los mecanismos de participación se han mostrado inútiles, violando los procesos participativos fundamentados en los principios constitucionales.

# RECOMENDACIONES

Cambio en la construcción del conocimiento técnico y científico; asociación de los saberes científico, tecnológico y cultural al saber local de las comunidades; educación profesional transformativa basada en la justicia social; educación de la población brasileña para la participación.

## 8. RECOMENDACIONES

La fundamentación teórico-metodológica de FLACAM, trata del proyecto como agente de superación de los conflictos de la realidad, que tienen como meta la búsqueda de la mejor calidad ambiental, condición necesaria para una real calidad de vida.(Pesci et al., 2007: 133)

De esta forma, la principal recomendación sería creer en otra manera de construir nuestro conocimiento técnico y científico. No podemos imponer nuestro saber sobre las experiencias que encontramos, no es posible ver solamente ciertas cosas y no ver otras. La experiencia de la comunidad de Chapéu do Sol demostró eso. Miramos a través de un único foco: trasladar las familias. Y las consecuencias desastrosas no fueron previstas o fueron ignoradas por la Administración Pública. Las diferencias entre las experiencias de Medellín y las prácticas en Brasil y en la comunidad de Chapéu do Sol fueron evidenciadas en el comparativo organizado en el capítulo 6. Existe otra manera de intervenir en las ciudades, en las comunidades..., para eso se hace necesario asociar el saber científico, tecnológico y cultural al saber local, recordando siempre que nuestras acciones, como técnicos, pueden provocar resultados positivos o negativos en las ciudades, y muchas veces de difícil solución. Podemos subsanar incluso el territorio, pero jamás la vida de las personas.

Al comentar este estudio descubrimos la importancia de educar profesionales transformativos, capaces de decidir en sus proyectos por una ciudad realmente sustentable y principalmente, basada en la justicia social.

En cuanto a los incontables procesos participativos de que tratamos en esta tesis, comprobamos que todos tienen problemas en común. Evidenciamos la necesidad de formulación de políticas públicas, que puedan ser efectivamente democráticas, participativas e inclusivas, a ser reglamentadas en todos los espacios

participativos existentes que se encuentran carentes de leyes y reglamentaciones. Asociado a esto surge la necesidad de educar a la población brasileña para la participación, que ha se mostrado muy debilitada a lo largo de los años.

Para futuras investigaciones, sugerimos el estudio de la naturaleza de los espacios públicos decisorios existentes que posibilitan la participación. La formación de redes entre las comunidades, unido al uso de internet, podría llegar a gran parte de la población brasileña, pudiendo extrapolar fronteras inimaginables, con el desarrollo de metodologías adecuadas a todas las edades y públicos. El principal desafío es *cómo despertar en el ciudadano el deseo de participar de la gestión de su comunidad y de su ciudad.*

Con este trabajo esperamos atraer la mirada de la sociedad sobre las posibilidades de transformación que tenemos a mano, tanto en la forma de intervenir en la ciudad con proyectos que promuevan sustentabilidad, como en la forma de reglamentación y normativización de los espacios participativos que poseemos en la legislación brasileña.

# REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### LIBROS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes, 2010, *Plano Diretor e Estatuto da Cidade: Medidas Cautelares e Moratórias Urbanísticas*, Belo Horizonte, Editorial Fórum

BASSUL, José Roberto, 2005, *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília, Senado federal, Subsecretaría de Ediciones Técnicas.

BAUMAN, Zygmunt, 2005, *Confiança e Medo na Cidade*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editora (2009, año de la edición brasileña, traducción de Eliana Aguiar).

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita, 1991, *A Cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. San Pablo, Editorial Ática.

CALVINO, Ítalo, 1990, *As Cidades Invisíveis*, Companhia das Letras, San Pablo, (traducción de Diogo Mainardi, *Le Città Invisibili*, 2ª edición, 2003[s/d]).

CAMPOS FILHO, Candido Malta, 1992, *Cidades Brasileiras: Seu Planejamento ou o Caos*, San Pablo, Editorial Studio Nobel, v. 1, (4ª ed., 2001).

CARLOS, Ana Fani A. 1991, *A Cidade*, San Pablo, Editorial Contexto, (2ª ed., 1995).

CARPENEDO A, Silvia Maria (org.) 2011, *Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre*. Municipalidad de Porto Alegre. Departamento Municipal de Vivienda, Porto Alegre (edición resumida).

CYMBALISTA, Renato, 2001, *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadão*, Brasília, Publicación del Instituto Pólis.

DEL RIO, Vicente; OLIVEIRA, Lúcia de. [S/d], *Percepção Ambiental - A Experiência Brasileira*, San Pablo, Editorial Studio Nobel (2ª ed., 1999), 265p.

ECKARDT, Wolf Von. 1967, *A Crise das Cidades – Um Lugar para Viver*. Río de Janeiro, Zahar Editores, (traducción de Edmond Jorge, título original: *A Place to Live: The Crisis of the Cities*, 1975).

FEDOZZI, Luciano Joel; FURTADO, Adriana; BASSANI, Valéria Dozolina Sartori; MACEDO, Carlos Eduardo Gomes; PARENZA, Cidriana Teresa; CRUZ, Milton,

2013, *Orçamento Participativo de Porto Alegre – Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante*, Porto Alegre, Gráfica y Editorial Hartmann.

FEDOZZI, Luciano. 2007, *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – Análise Histórica de Dados: Perfil Social e Associativo, Avaliação e Expectativas*, Porto Alegre, Tomo Editorial.

FREIRE, Paulo, 1996, *Pedagogia da Autonomia - Saberes Necessários à Prática Educativa*. San Pablo, Editorial Paz e Terra, (14ª ed., 2000).

FREIRE, Paulo. *Pedagogia do Oprimido*, 1968, San Pablo, Editorial Paz e Terra Ltda., (50ª ed., 2011).

HERRERA, Beatriz Helena Rave, 2008, *La ciudad siguiente- Indicios de futuro. Bases para la participación de la ciudadanía en la construcción de un proyecto colectivo de desarrollo futuro para Medellín*, Medellín, Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

MONGIN, Olivier, 2005, *La condición urbana. La ciudad a la hora de la mundialización*, Buenos Aires, Editorial Paidós, (traducción de Alcira Bixio, título original: *La Condition Urbaine*, 2006)

MORAES, Aldovan de Oliveira y ANTON, Flávio José, [s/d] *Mapa da Irregularidade Fundiária de Porto Alegre*, editado por la Municipalidad de Porto Alegre (2ª ed., 2000).

PESCI, Rubén, 1985, *La ciudad in-urbana y algunas rebeliones*, CEPA – Centro de Estudios y Proyección del Ambiente, La Plata, Ambiente Libros.

PESCI, Rubén; PÉREZ, Jorge y PESCI, Lucia., 2007, *Proyectar la sustentabilidad – Enfoque y metodología de FLACAM para proyectos de sustentabilidad*, Buenos Aires, Editorial CEPA.

PINSKY, Jaime, PINSKY, Carla Bassanezzi, 2003, *História da Cidadania*, San Pablo, Editorial Contexto.

PUTNAM, Robert David, 1996, *Comunidade e democracia. A experiência da Itália Moderna*, Río de Janeiro, Editora FGV, (3ª ed., 2002).

RODRIGUES, Arlete Moysés, 1988, *Moradia nas Cidades Brasileiras*, San Pablo, Editorial Contexto, (4ª ed., 1991).

ROLNIK, Raquel, 1988, *O Que é Cidade*, San Pablo, Editora e Livraria Brasiliense, (4ª ed., 2012).

ROLNIK, Raquel; SCHASBERG, Beny y PINHEIRO, Otilie Macedo, 2005, *Plano Diretor Participativo*, Ministerio de las Ciudades, Secretaría Nacional de Programas Urbanos, Brasilia, [s/editorial].

SMOLKA, Martim. 2014, *Recuperação de Mais-Valias Fundiárias na América Latina- Políticas e Instrumentos para o Desenvolvimento Urbano*, Brasília, Publicación del Lincoln Institute of Land Policy, Brasilia, Qualidade Gráfica e Editora.

WONSOVICZ, Silvio, [s/d] *Somos Filhos da Pólis: Investigação sobre Política e Estética*, Florianópolis, Editorial Sophos (10ª ed., 2006).

## CAPÍTULOS DE LIBROS

BONDUKI, Nabil Georges, 1997, “Habitat II e a Emergência de um Novo Ideário em Políticas Urbanas”, en AAVV (Angela Souza Gordilho, comp.), *Habitar Contemporâneo: Novas Questões no Brasil nos Anos 90*, Salvador, Editorial EDUFBA.

CARRION, Raul. 2001, “Reforma Urbana-Urgente e Necessária”, en AAVV (Diputada Jussara Cony, comp.), *Estatuto da Cidade – Esta lei, tem que estar na vida!*, Asamblea Legislativa del Estado de Río Grande do Sul, Porto Alegre, Editorial CORAG.

CARVALHO A, Maria do Carmo Brandt de, 2014, “Trabalho Social na Habitação, Conceitos Básicos e Novas Diretrizes do Ministério das Cidades para o Trabalho Social”, en AAVV (SNH<sup>147</sup>/NUTE/UFSC<sup>148</sup>, orgs.), *EaD Trabalho Social*, e-book, (2ª ed., 2014), [online], dirección URL: [http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MCidades\\_bookweb.pdf](http://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MCidades_bookweb.pdf) (página consultada el 10 de diciembre de 2014).

CMS –Consejo Municipal de Salud de Porto Alegre-, *Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre 1992-2012: 20 Anos de Lutas e Realizações no Exercício do Controle Social do SUS*, 2012, [online], dirección URL [http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cms/usu\\_doc/livro!.pdf](http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/cms/usu_doc/livro!.pdf) (página consultada el 28 de mayo de 2015).

FERRARA, Lucrécia D’Alessio, [s/d], “As Cidades Ilegíveis – Percepção Ambiental e Cidadania”, en AAVV (Vicente Del Rio e Lívia de Oliveira comps.) *Percepção Ambiental – A Experiência Brasileira*-, San Pablo, Editorial Studio Nobel, (2ª ed., 1999).

---

<sup>147</sup> SNH: Secretaría Nacional de Vivienda [*Habitação*]

<sup>148</sup> NUTE/UFSC: Núcleo Multiproyectos de Tecnología Educativa/ Universidad Federal de Santa Catarina.

FRASER, Nancy, 2007, "Reconhecimento Sem Ética?", en AAVV (Jessé Souza e Patrícia Mattos orgs.), *Teoria Crítica do século XXI*, San Pablo, Editorial Annablume, pp. 113 a 140.

HIRAO, Flávio Higuchi; GUERREIRO, Isadora; ARANTES, Pedro Fiori y OLIVEIRA Sandro Barbosa, 2012, "Reforma Urbana e Autogestão na Produção da Cidade: História de um Ciclo de Lutas e Desafios para a Renovação da Sua Teoria e Prática" en AAVV (Édi A Benini, Maurício Sardá de Faria, Henrique T. Novaes e Renato Dagnino) *Gestão Pública e Sociedade – Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária-*, San Pablo, Editorial Outras Expressões, v. 2 (1ª ed., 2012).

LIMA FILHO, Paulo Alves de; MACEDO, Rogério Fernandes, 2012, "A Poeira dos Mitos: Revolução e Contrarrevolução nos Capitalismos da Miséria" en AAVV (Édi A Benini, Maurício Sardá de Faria, Henrique T. Novaes e Renato Dagnino) *Gestão Pública e Sociedade – Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária*, San Pablo, Editorial Outras Expressões, v. 1. (1ª ed., 2012).

NYGAARD, Paul Dieter, 2006, "O Espaço da Cidade e a Segurança Urbana", en AAVV (Maria Beatriz Medeiros Kotler, Mario dos Santos Ferreira e Paulo Ricardo Bregatto) *Arquitetura & Urbanismo: Posturas, Tendências & Reflexões*, Porto Alegre, Editorial EDIPUCRS, v. 1.

PEREIRA, Maria Fernanda Pires de Carvalho, 2008, "O Estatuto da Cidade e as Perspectivas de Novas Receitas Municipais" en AAVV (Maria Tereza Fonseca Dias, comp.), *Políticas Públicas: Possibilidades e Limites*, Belo Horizonte, Editorial Fórum, (1ª ed., 2008).

SANTOS, Milton, 2004, "O Dinheiro e o Território," en AAVV (Milton Santos e Bertha Becker orgs.). *Território, Territórios: Ensaio sobre o Ordenamento Territorial*, Río de Janeiro, Lamparina Editora, (3ª ed., 2007).

SCHIOCHET, Valmor, 2012, "Da Democracia à Autogestão: Economia Solidária no Brasil" en AAVV (Édi A Benini, Maurício Sardá de Faria, Henrique T. Novaes e Renato Dagnino) *Gestão Pública e Sociedade – Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária-*, San Pablo, Editorial Outras Expressões, v.2.

SÍGOLO, Vanessa Moreira y MASCARENHAS, Thaís Silva, 2012, "Participação Popular, Espaço Público e Autogestão" en AAVV (Édi A Benini, Maurício Sardá de Faria, Henrique T. Novaes e Renato Dagnino), *Gestão Pública e Sociedade – Fundamentos e Políticas Públicas de Economia Solidária-*, San Pablo, Editorial Outras Expressões, v. 2.

SILVA A, Carlos Eduardo, 2011, "Gestão Democrática da Cidade e o Direito à Moradia" en AAVV (Betânia de Moraes Alfonsin, Elaine Adelina Pagani, Simone Somensi e Vanêsa Buzelato Prestes) *Anais do Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade – II Congresso de Direito Urbano-Ambiental da Fundação Escola Superior do Direito Municipal-*, Porto Alegre, Editorial Exclamação, v.1.

VANIN, Fábio Scopel, 2011, “Gestão Democrática da Cidade: Reflexões Críticas” en AAVV (Betânia de Moraes Alfonsin, Elaine Adelina Pagani, Simone Somensi e Vanêsa Buzelato Prestes) *Anais do Congresso Comemorativo aos 10 anos do Estatuto da Cidade – II Congresso de Direito Urbano-Ambiental da Fundação Escola Superior do Direito Municipal*, Porto Alegre, Editorial Exclamação, v.1.

VILHAÇA, Flávio, 1999, “Uma Contribuição para a Historia do Planejamento Urbano no Brasil” en AAVV (Csaba Déak y Sueli Ramos Schiffer, comps.) *O Processo de Urbanização no Brasil*, San Pablo, Editorial Universidad de San Pablo.

### ARTÍCULOS DE REVISTAS

ARAÚJO, Fábio da Silva; LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; CAMPELO, Karina Simões e UMBELINO, Wesley Serbim., “Ações de Controle Social: Uma Análise dos Conselhos Municipais à Luz das Constatações de Fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), Resultantes por meio do Programa de Sorteios dos Municípios na Região Nordeste do Brasil, no Período de 2003 a 2005”, *Revista Eletrônica de Administração REAd*, v. 12 nº 6 (nov-dic 2006), [online], dirección URL: <http://seer.ufrgs.br/read/article/view/40277>

FEDOZZI, Luciano Joel, “Orçamento Participativo de Porto Alegre: Gênese, Avanços e Limites de uma Ideia que se Globaliza”, *Revista Cidades, Comunidades e Territórios*, nº18 (junio de 2009), pp. 41-57

WEYH, Cênio Back; DUARTE, Leticia Rieger; SILVA, Mariana Scholze da, “Participação e Diálogo no Caminho da Educação Popular. Vivências”, *Revista Eletrônica de Extensão da URI- Universidade Regional Integrada*, v. 6 nº 11 (octubre de 2010), pp. 107-111, [online], dirección URL: [http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero\\_011/artigos/artigos\\_vivencias\\_11/n11\\_13.pdf](http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero_011/artigos/artigos_vivencias_11/n11_13.pdf) (página consultada el 18 de juio de 2015).

### ARTÍCULO DE PERIÓDICO

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando: “Corrupção e Controles Democráticos no Brasil”, *Textos para Discussão*, CEPAL<sup>149</sup> – IPEA, Brasil, nº32, 2011, p. 7, [s/columna]

### ARTÍCULOS EN MEDIOS ELETRÓNICOS (INTERNET)

AFONSO, José Roberto Rodrigues; LOBO, Thereza, “Descentralização Fiscal e Participação em Experiências Democráticas Retardatárias”, [online], dirección

---

<sup>149</sup> CEPAL: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe.

URL:<http://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/128> (página consultada el 30 de diciembre de 2012)

ANDRIOLI, Antônio Inácio, 2004, “O Orçamento Participativo de Porto Alegre: Um Exemplo para a Alemanha?”, [online], dirección URL: <http://www.espacoacademico.com.br/043/43andrioli.htm> (página consultada el 25 de octubre de 2014).

ARAÚJO, Fábio da Silva; LOPES, Jorge Expedito de Gusmão; CAMPELO, Karina Simões; UMBELINO, Wesley Serbim, “Ações de Controle Social: Uma Análise da Efetividade dos Conselhos Municipais à Luz das Constatações de Fiscalização da Controladoria Geral da União (CGU), Resultantes por Meio do Programa de Sorteios dos Municípios na Região Nordeste do Brasil, no Período de 2003 a 2005”, [online], dirección URL: <http://seer.ufrgs.br/read/article/view/40277> (página consultada el 19 de octubre de 2014)

BAIERLE, Sergio, 2009, “Porto Alegre Neoliberal: A Decapitação Social-Capitalista de Líderes Comunitários e os Limites do Novo Gerencialismo Público Inclusivo”, [online]. dirección URL: [http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/caderno\\_sergio.pdf](http://www.ongcidade.org/site/arquivos/biblioteca/caderno_sergio.pdf) (página consultada el 19 de octubre de 2014)

CARPENEDO B, Silvia Maria, (org.) 2011, “Plano Municipal de Habitação de Interesse Social de Porto Alegre”. Municipalidad de Porto Alegre. Departamento Municipal de Vivienda, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/revista.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/revista.pdf) (página consultada el 24 de mayo de 2015)

CCAL-CASA DE CULTURA DE AMÉRICA LATINA de la UNB, 2013, “Cidade Inovadora. Medellín vence concurso City of the year” [online], dirección URL: [http://www.casadacultura.unb.br/?page\\_id=8898](http://www.casadacultura.unb.br/?page_id=8898). (página consultada el 26 de diciembre de 2014).

COLOMBIA, 2009, “Medellín Imparable, la Transformación Sigue”, [online], dirección URL: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/2009/revista%20medellin%20imparable.pdf> (página consultada el 6 febrero de 2015).

COLUSSO, Izabele e CRUZ, Milton, “Experiências de Planejamento Municipal Participativo: O Caso do Fórum de Entidades em Porto Alegre, RS” [online], dirección URL: <http://www.ufrgs.br/democraciaparticipativa/biblioteca-1> (página consultada el 2 de mayo de 2015).

CORREA, Aníbal Gaviria, 2014, “Carta de Medellín”, [online], dirección URL: [http://agenda21novafriburgo.com.br/files/2012/10/CartaMedellinPortugues-Parte-1\\_small.compressed.pdf](http://agenda21novafriburgo.com.br/files/2012/10/CartaMedellinPortugues-Parte-1_small.compressed.pdf) (página consultada el 12 de febrero de 2015).

COSTA, Sergio, “Movimentos Sociais, Democratização e a Construção de Esferas Públicas Locais” [online], dirección: URL

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091997000300008&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69091997000300008&script=sci_abstract). (página consultada el 3 de marzo de 2008).

CUÉLLAR, Leila, “Sem Regra Clara, Consultas Públicas são Pouco Eficiente”, *Jornal Gazeta do Povo* [digital], texto publicado el 2 de abril de 2011, [online], dirección URL: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1112120> (página consultada el 21 de octubre de 2014).

CUNHA, André da, 2012, “Análise sobre as Audiências Públicas no Município de Balneário Pinhal (1997-2010)”, [online], dirección URL: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/71833/000873259.pdf?sequence=1> (página consultada el 20 de diciembre de 2014).

CUNHA, Egláisa., 2014 “Programa de Formação em Gestão de Projetos Urbanos”, , Ministerio de las Ciudades, [e-book,] Unidad 1, [online], dirección URL: <http://www.capacidades.gov.br/evento/219/PROGRAMA+DE+FORMACAO+EM+GESTAO+DE+PROJETOS+URBANOS%3A+Curso+I+-+O+Ministerio+das+Cidades%3A+estruturas+e+politic+as+sob+sua+Responsabilidade++Turma+2> (página consultada el 14 de marzo de 2014)

FEDOZZI, Luciano (org.), FURTADO Adriana, MACEDO, Carlos Eduardo Gomes, PARENZA, Cidriana, BASSANI, Valéria D. Sartori, “Observando o OP de Porto Alegre, Perfil Social e Associativo, Avaliação, Formação de uma Cultura Política Democrática e Possíveis Inovações”, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livreto\\_virtual\\_para\\_pdf\\_portugues\\_ultimo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livreto_virtual_para_pdf_portugues_ultimo.pdf) (página consultada el 4 de abril de 2015)

FEDOZZI, Luciano (org.), FURTADO Adriana, MACEDO, Carlos Eduardo Gomes, PARENZA, Cidriana, BASANI, Valéria D. Sartori, “Observando el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, perfil social y asociativo, evaluación, formación de una cultura política democrática y posibles innovaciones”, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/livreto\\_op\\_2009\\_espanhol\\_ultimo.pdf](http://lproweb.procempa.con.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livreto_op_2009_espanhol_ultimo.pdf) (página consultada el 4 de abril de 2015)

FIDALGO, Carolina Barros, “As Consultas e Audiências Públicas: Contribuições para sua Efetividade”, artículo publicado por la Revista *Justiça & Cidadania*, 31 de julio de 2011, [online], dirección URL: <http://www.editorajc.com.br/2011/07/as-consultas-e-audiencias-publicas-contribuicoes-para-sua-efetividade-parte1/> (página consultada el 21 de octubre de 2014).

GALVÃO, Roberto Carlos Simões, 2005, “Educação, Cidadania e Participação Política: Análise Crítica da Vinculação Histórica entre Educação e Cidadania no Brasil”, [online], dirección URL: <http://anpuh.org/anais/wp->

content/uploads/mp/pdf/ANPUH.S23.0881.pdf (página consultada el 31 de mayo de 2015)

GHIONE, Roberto, 2014, “Transformação Social e Urbanística de Medellín”, [online], Dirección URL: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/14.166/5177> (página consultada el 28 de diciembre de 2014).

HORTÊNCIO, Leonardo Marques; CANTO, Maria José Azevedo do; VARGAS, Júlio Celso Borello, “A Leitura Comunitária no Processo de Elaboração do Plano Diretor de Cachoeirinha/RS: O Desafio da Construção de uma Metodologia.”, [online], dirección URL: <http://urbanismo.arq.br/metropolis/wp-content/uploads/2010/02/Semin%C3%A1rio-metr%C3%B3pole-governo-e-sociedade.pdf> (página consultada el 27 de octubre de 2014).

LARA, Luiz Fernando, 2013, “Medellin: Uma Cidade Sem Arame Farpado”, [online], dirección URL: <http://www.revistaforum.com.br/urbanidades/2013/10/07/medellin-uma-cidade-sem-arame-farpado/> (página consultada el 9 de noviembre de 2014).

LIMANA, Amir, 1999, “O Processo de Descentralização Política – Administrativa no Brasil”, [online], dirección URL: <http://www.ub.edu/geocrit/sn-45-21.htm> (página consultada el 30 de diciembre de 2012)

MISSIUNAS, Rafael de Carvalho; STAFORD, Aline André e Silva; OLIVEIRA, Halber de Lacerda; MOURA, Edson, Mazini, PEREIRA, Luciana Francisco. “Autarquias e Demais Entidades da Administração Indireta”, [online], dirección URL: [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_caderno&revista\\_caderno=4&pagina=22\\_77](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_caderno&revista_caderno=4&pagina=22_77) (página consultada el 27 de octubre de 2014).

MORAES A, Demóstenes Andrade de, 2008, “Apontamentos sobre Reforma Urbana e Produção Social do Habitat”, [online], dirección URL: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=135:apontamentos-sobre-reforma-urbana-e-producao-social-do-habitat&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=135:apontamentos-sobre-reforma-urbana-e-producao-social-do-habitat&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68) (página consultada el 17 de octubre de 2010)

MOREIRA, Gisélia Lemos; TREVIZAN, Salvador Dal Pozzo, “O Processo de (Re)Produção do Espaço Urbano e as Transformações Território-Ambientais: Um Estudo de Caso”, [online], dirección URL: <http://www.cchla.ufrn.br/geosp/arquivos/artigos/ArtigoAmbienteUrbano6.pdf> (página consultada el 27 de octubre de 2014)

MOROSO, Karla, y MULLER, Cristiano, 2013, “Desenvolvimento Urbano e Violações dos Direitos Humanos”, Centro de Derechos Económicos y Sociales, [online], dirección URL: [http://www.cdes.org.br/SITE/BOLETIM/Boletim\\_6.pdf](http://www.cdes.org.br/SITE/BOLETIM/Boletim_6.pdf) (página consultada el 27 de octubre de 2014).

NAHRA, Clicia Maria Leite, 2005 “Representação da Sociedade Civil nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Porto Alegre” [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/conselhos\\_soc\\_civil\\_2008.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/conselhos_soc_civil_2008.pdf) (página consultada el 17 de octubre de 2014).

NAHRA, Clicia Maria Leite, 2006, “A Representação do Executivo Municipal nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas”, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/executivo\\_conselhos.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/executivo_conselhos.pdf) (página consultada el 17 de octubre de 2014).

NAHRA, Clicia Maria Leite, 2008, “Os Conselhos Municipais Gestores de Políticas Públicas em Porto Alegre – Um Panorama-”, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/conselhos\\_soc\\_civil\\_2008.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/conselhos_soc_civil_2008.pdf) (página consultada el 17 de octubre de 2014).

OGPP – Observatorio de Gestión Pública Participativa-, “Iniciativa Popular”, [online], dirección URL: <http://ogpp.gid-ufrgs.org/glossario/iniciativa-popular/> (página consultada el 18 de diciembre de 2014).

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de, 2009, “A Participação Popular no Planejamento urbano: A Experiência do Plano Diretor de Porto Alegre”, [online], dirección URL: [http://www.ufrgs.br/propur/teses\\_dissertacoes/000712303.pdf](http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/000712303.pdf) (página consultada el 17 de abril de 2014).

OLIVEIRA, Bruno Coutinho de Souza. 2010, “Quem Decide o Futuro das Favelas? Assimetrias e Participação Popular na Implementação do PAC no Complexo do Alemão”, [online], dirección URL: <http://jus.com.br/artigos/18922> (página consultada el 4 de marzo de 2015).

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras; TAVARES, Ricarda Lucília Domingues y GOMES, Marcos Pinto Correia, 2001, “Estatuto da Cidade; para compreender...”, [online], dirección URL: [http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto\\_cidade.pdf](http://www.ibam.org.br/media/arquivos/estudos/estatuto_cidade.pdf) (página consultada el 1 diciembre de 2014).

OLIVEIRA, Lúcia Maciel Barbosa. 2011, “*A Cidade como Projeto Coletivo: Impressões sobre a Experiência de Medellín*”, [online], dirección URL: <http://www.revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180303022011164> (página consultada el 8 de noviembre de 2014).

PINHEIRO, Alessandra y LUCUESI, Maria Tereza, 1998, “Avaliação Pós-Ocupação da Biblioteca Central da UnB [Universidad de Brasilia]”, [online]. dirección URL: <http://www.psi-ambiental.net/pdf/1995APOBC.pdf> (página consultada el 6 de julio de 2013).

PÓLIS: Instituto de Estudios, Formación y Asesoría en Políticas Sociales Thêmis da Cruz Fagundes, 2004, “Perfil da Habitação de Interesse Social em Porto Alegre. Parte II – Situação da Habitação de Interesse Social em Porto Alegre, RS”, [online], dirección URL:

[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu\\_doc/parte\\_1.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/demhab/usu_doc/parte_1.pdf) (página consultada el 25 de febrero de 2015)

PÓLIS/ONU, “O Direito à Moradia no Brasil: Violações, Práticas Positivas e Recomendações ao Governo Brasileiro”, [online], dirección URL: <http://www.polis.org.br/uploads/911/911.pdf> (página consultada el 25 de febrero de 2015).

PP MEDELLÍN, Secretaría de Desarrollo Social, Alcaldía de Medellín, 2010 “Informe sobre Planificación Local y Presupuesto Participativo-resumen para conocimiento”, [online], dirección URL: <http://www.crearvalelapena.org.ar/wp-content/uploads/medellin-resumen-presupuesto-participativo.pdf> (página consultada el 31 de mayo de 2015)

PT Porto Alegre – Directorio Municipal, Bancada de Concejales-, “Audiência sobre PDDUA reúne Entidades Comunitárias”, [online], Dirección URL: [http://www.ptpoa.com.br/txt.php?id\\_txt=780&PHPSESSID=b1fbe2d422175478c78efd9193](http://www.ptpoa.com.br/txt.php?id_txt=780&PHPSESSID=b1fbe2d422175478c78efd9193) (página consultada el 27 de octubre de 2014).

REGISTER, Richard. 2002, “*Eco Cities: Rebuilding Cities in Balance with Nature*”, [online], dirección URL: [http://www.townplan.gov.my/download/EcoCities\\_%28Rebuilding\\_Cities\\_in\\_Balance\\_with\\_Nature%29.pdf](http://www.townplan.gov.my/download/EcoCities_%28Rebuilding_Cities_in_Balance_with_Nature%29.pdf) (página consultada el 4 de junio de 2015).

REYES, Maurício, 2013, “Após Duas Décadas de Projetos Inovadores, Medellín se Moderniza com Ações Empreendedoras e Estruturantes”, [online], dirección URL: <http://inventta.net/radar-inovacao/noticias/medellin-inovacao/> (página consultada el 6 de febrero de 2015).

RIBEIRO, Hércio, “A Iniciativa Popular como Instrumento da Democracia Participativa”, [online], dirección URL: <http://www.mackenzie.br/fileadmin/Graduacao/FDir/Artigos/helcioribeiro.pdf> (página consultada el 18 de diciembre de 2014).

ROCHA, Marjorie Brenda Gouveia, 2013, “A Necessidade de Regulamentação do Procedimento das Audiências Públicas para a Sedimentação da Democracia Participativa no Brasil”, [online], dirección URL: <http://www.mpce.mp.br/esmp/publicacoes/Edital-02-2013/Artigos/04-Marjorie.Brenda.Gouveia.Rocha.pdf> (página consultada el 20 de diciembre de 2014).

ROLNIK, Raquel, 2006, “A Construção de uma Política Fundiária e de Planejamento Urbano para o País – Avanços e Desafios”, [online], dirección URL: [http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais/ensaio1\\_raquel12.pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/politicas_sociais/ensaio1_raquel12.pdf) (página consultada el 1 de diciembre de 2014).

ROLNIK, Raquel, “Paris Cria Órgão Metropolitano de Habitação: Temos Algo Semelhante por Aqui?”, [online], dirección URL: [raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/06/paris-cria-orgao-metropolitano-de-](http://raquelrolnik.wordpress.com/2013/03/06/paris-cria-orgao-metropolitano-de-)

[habitacao-temos-algo-semelhante-por-aqui/](#) (página consultada el 3 de febrero de 2012).

SAFATLE, Vladimir Pinheiro, 2012, “Imóvel como Bem Social”, [online], dirección URL: <http://www.diariogauche.blogspot.com.br/2012/05/o-grande-e-atual-escandalo-brasileiro.html> (página consultada el 29 de julio de 2014).

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos & MONTANDON, Daniel Todtmann, 2011, “Planos Diretores Municipais Pós - Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, [e-book], [online], dirección URL: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=715%3Aplanos-diretores-p%C3%B3s-estatuto-da-cidade-dispon%C3%ADvel-para-download&Itemid=167&lang=pt](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=715%3Aplanos-diretores-p%C3%B3s-estatuto-da-cidade-dispon%C3%ADvel-para-download&Itemid=167&lang=pt) (página consultada el 29 de julio de 2014).

SCHAUSBERG, Benny., 2013, “*Introdução ao Planejamento Urbano, Instrumentos do Estatuto da Cidade*”, Secretaria Nacional de Acessibilidad y Programas Urbanos, [e-book], Módulos I y II, [online], dirección URL: <http://www.capacidades.gov.br/evento/130/1%C2%BA+Curso+a+distancia+de+auto+instrucao+-+Instrumentos+do+Estatuto+da+Cidade> (página consultada el 18 de setiembre de 2013)

SILVA B, Jailson de Souza e, 2010, “As Unidades Pacificadoras e os Novos Desafios para as Favelas Cariocas”, Observatório de las Favelas, [online], dirección URL: <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/06/Aspectos-humanos-das-favelas-cariocas.pdf> (página consultada el 1 de junio de 2015).

SOARES, Evanna, “A Audiência Pública no Processo Administrativo”, [online] dirección URL: <http://jus.com.br/artigos/3145/a-audiencia-publica-no-processo-administrativo> (página consultada el 17 de agosto de 2014).

SOUZA, Aílton de; RENNÓ, Lucio, “A Metamorfose do Orçamento Participativo: Mudança de Governo e seus Efeitos em Porto Alegre”, [online], dirección URL: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n41/a14v20n41.pdf> (página consultada el 24 de octubre de 2014).

TRISOTTO, Fernanda, 2014, “De cada 20 obras públicas municipais, uma não é usada”, reportaje reproducido en el periódico *Gazeta do Povo*, [online], dirección URL: <http://www.gazetadopovo.com.br/vidaecidadania/conteudo.phtml?id=1516816&tit=De-cada-20-obras-publicas-municipais-uma-nao-e-usada> (página consultada el 28 de noviembre de 2014)

VIANA, Magda Pinto, 2006, “Condomínio Chapéu do Sol”, [online], dirección URL: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/30151?show=full> (página consultada el 13 de febrero de 2015).

VILAS BOAS, Maria das Mercês Cunha, 2008, “O Orçamento Participativo como Instrumento de Gestão Democrática dos Municípios”, [online], dirección URL:

[http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias\\_publicadas/K207364.pdf](http://www.avm.edu.br/docpdf/monografias_publicadas/K207364.pdf) (página consultada el 25 de mayo de 2015).

VILLA, Simone Barbosa; CAMPOS, Camila Ribeiro; BRAGA, Thiago Henrique Castro, 2010, “Avaliação Pós-Ocupação na Disciplina de Projeto de Habitação Social”, [online], dirección URL: [https://simonevilla.files.wordpress.com/2012/02/artigo\\_simone-villa.pdf](https://simonevilla.files.wordpress.com/2012/02/artigo_simone-villa.pdf) (página consultada el 19 de febrero de 2015).

## LEGISLACIÓN CITADA

BRASIL, A. Contralor General de la Unión –CGU-, Portal de la Transparencia, Gobierno Federal, Control Social – Presupuesto Participativo-, [online], dirección URL: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/OrcamentoParticipativo.asp> (página consultada el 16 de octubre de 2014).

BRASIL, CGU, Sitio *web* oficial del Contralor General de la Unión, Presidencia de la República, [online], dirección URL: <http://www.cgu.gov.br/> (página consultada el 19 de octubre de 2014).

BRASIL, 20014a Resolución Ministerial de 21 de enero de 2014, Ministerio de las Ciudades. [online], dirección URL: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCiudades/PAC/Manuais-Generales -PAC/portaria21.pdf> (página consultada el 13 de diciembre de 2014)

BRASIL, 2014b Contralor General de la Unión –CGU-, Portal de la Transparencia, Gobierno Federal, Control Social – Consejos Municipales, [online], dirección URL: <http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp> (página consultada el 16 de octubre de 2014).

BRASIL B, Gov.br – *Consulta Pública*, [online], dirección URL: [www.consultas.governoeletronico.gov.br](http://www.consultas.governoeletronico.gov.br) (página consultada el 20 de octubre de 2014)

BRASIL, 2001, *Estatuto de la Ciudad*, Ley nº 10 257, de 10 de julio de 2001.

BRASIL, 2004 *Política Nacional de Vivienda*, Cadernos MCidades Habitação, . Ministerio de las Ciudades, Brasil, [online], dirección URL: [http://www.st.sc.gov.br/archivos/id\\_submenu/230/politicanacionallabitacao.pdf](http://www.st.sc.gov.br/archivos/id_submenu/230/politicanacionallabitacao.pdf) (página consultada el 13 de octubre de 2014)

BRASIL, 1988, *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988*, Presidencia de la República, Jefatura de Gabinete, Subjefatura de Asuntos Jurídicos, [online], dirección URL: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm) (página consultada el 13 de octubre de 2014)

BRASIL C– *Consulta sobre el Gobierno de Internet*, Secretaría General de la Presidencia de la República, [online], dirección URL: <http://www.participa.br/articles/public/0007/0286/resultado-consulta-publica-pt.pdf> . (página consultada en 18 de diciembre de 2014).

IBGE, 2000, *Censo Demográfico 2000*, [online], dirección URL: <http://www.ibge.gov.br/censo/> (página consultada el 13 de octubre de 2014).

IBGE, 2010, *Censo Demográfico 2010*, [online], dirección URL: <http://censo2010.ibge.gov.br/> (página consultada el 13 de octubre de 2014).

OBSERVAPOA. Observatorio de la ciudad de Porto Alegre, *Porto Alegre en Análisis*, [online], dirección URL: <http://portoalegreemanalise.procempa.com.br> (página consultada el 12 noviembre de 2014).

PMPA A, Intendencia Municipal de Porto Alegre, Secretaría Municipal de Planificación, *Plan Director de Porto Alegre*, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p\\_secao=18](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=18) (página consultada el 25 de octubre de 2014)

PMPA B, Intendencia Municipal de Porto Alegre, *Presupuesto Participativo*, [online], dirección: URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=12&p\\_secao=21](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=12&p_secao=21) (página consultada el 1 de diciembre de 2014)

PMPA C, Intendencia Municipal de Porto Alegre. *Los Consejos Municipales de Porto Alegre*, 2014, [online], dirección URL: [http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg1/default.php?p\\_secao=84](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg1/default.php?p_secao=84). (página consultada el 17 de diciembre de 2014).

PPA, 2014, *Plan Plurianual 2014-2017*, Intendencia Municipal de Porto Alegre, 2014, [online], dirección URL: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu\\_doc/ppa\\_2014\\_2017\\_segunda\\_atualizacao.pdf.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smpeo/usu_doc/ppa_2014_2017_segunda_atualizacao.pdf.pdf) (página consultada el 15 de marzo de 2015)

TSE – Tribunal Superior Electoral, [online], dirección URL: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-y-referendos> (página consultada el 22 de octubre de 2014).

## TRABAJOS PRIVADOS Y TESIS

ANDRADE, Liza Maria de Souza y ROMERO, Marta Adriana Bustos, 2004, “Desenho de Assentamentos Urbanos Sustentáveis: Proposta Metodológica”. Trabajo presentado en la “I Conferência Latino-Americana de Construção Sustentável e X Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído” [“I Conferencia

Latinoamericana de Construcción Sustentable y X Encuentro Nacional de Tecnología del Ambiente Construido”]. San Pablo, 18 a 21 de julio de 2004, [online], dirección URL: <http://www.ceap.br/material/MAT16042012182107.pdf> (página consultada el 21 de abril de 2011)

CARVALHO, Maria Lúcia Mendes de, 2000, “As lógicas de Produção do Espaço Urbano e a Sustentabilidade Ambiental”, en *Anais do II Congresso Nacional de Meio Ambiente na Bahia*. 2000.

FREITAS, Tânia Maria de; FERREIRA, Cleison Leite, 2011, “A Produção do Espaço Urbano: Formação de Território e Governança Urbana, o Caso da Quadra 50 da Cidade Gama – DF-”, *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos – IPEA*, CODE -2011- .

MARICATO, Ermínia., 1977, *A Proletarização do Espaço sob a Grande Indústria. O caso de São Bernardo do Campo*, tesina de maestría, San Pablo, FAU USP.

MATHEUS, Ricardo, 2013, “Consultas Públicas do Governo Federal e Agências Reguladoras.- A TI é Realmente Útil para Promover a Transparência, o Controle Social e a Participação”, em *Anais do II Congresso Consad de Gestão Pública, Painel 48*, Febrero de 2013, [online], dirección URL: <http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/CONSULTAS-P%C3%9ABLICAS-DO-GOVERNO-FEDERAL-E-AG%C3%8ANCIAS-REGULADORAS3.pdf> (página consultada el 21 de octubre de 2014)

OLIVEIRA FILHO, João Telmo de, 2009, *A Participação Popular no Planejamento Urbano: A Experiência do Plano Diretor de Porto Alegre*, tesis de doctorado, UFRGS.

TEIXEIRA, Leandro Arantes, 2008, *A Iniciativa Popular de Lei no Contexto do Processo Legislativo. Problemas, Limites e Alternativas*, monografía. Cámara de Diputados – Centro de Formación, Entrenamiento y Perfeccionamiento, Brasilia, [online], dirección URL: [http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/pl-2a-edicao/copy\\_of\\_LeandroArantesTeixeiramonografiacursoPL2ed.pdf](http://www2.camara.leg.br/responsabilidade-social/edulegislativa/educacao-legislativa-1/posgraduacao/arquivos/publicacoes/banco-de-monografias/pl-2a-edicao/copy_of_LeandroArantesTeixeiramonografiacursoPL2ed.pdf) (página consultada el 18 de diciembre de 2014)

# ANEXO 1

Redes de infraestructura en Brasil  
**Redes de infraestructura en Brasil**

## ANEXO 1: REDES DE INFRAESTRUCTURA EN BRASIL

Tabla 6: Cobertura de abastecimiento de agua – IBGE 2010-

Población	Total de domicilios ( por 1 000)	% Cobertura (red con canalización)	Déficit (cantidad de domicilios por 1 000)	% de déficit en relación al total
Urbana	49 227	91,9	3 983	40,5
Rural	8 097	27,8	5 847	59,5
<b>Brasil</b>	<b>57 324</b>	<b>82,9</b>	<b>9 830</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 2, [s/n]

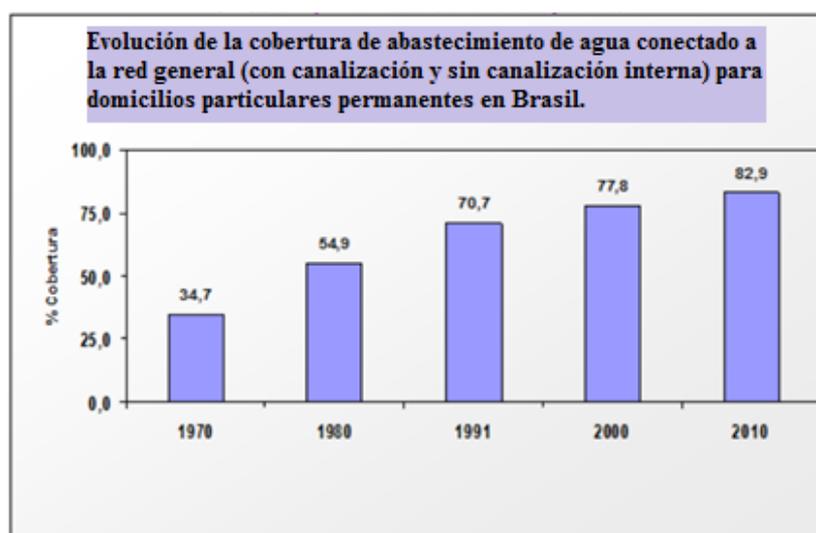


Figura 48: Evolución de la cobertura de abastecimiento de agua en Brasil.

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 2, [s/n]

Tabla 7: cobertura de recolección de residuos cloacales – IBGE 2010-

Población	Total de domicilios (por 1000)	% Cobertura (red recolectora)	% Cobertura (red recolectora + fosa séptica)	Déficit (cantidad de domicilios por 1 000)
Urbana	49 227	64,1	75,3	12 160
Rural	8 097	3,1	17,0	6 723
<b>Brasil</b>	<b>57 324</b>	<b>55,5</b>	<b>67,1</b>	<b>18 883</b>

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 2, [s/n]

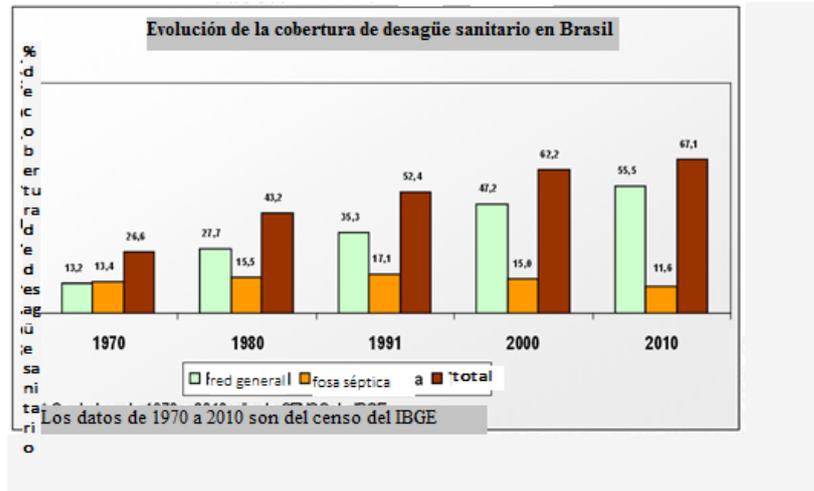


Figura 49: Evolución de la cobertura de desagüe sanitario en Brasil

Fuente: Cunha,, 2014, Unidad 02, [s/n]

Tabla 8: : cobertura de recolección de desechos sólidos urbanos – IBGE 2010-

Población	Total de domicilios (por 1.000)	% Cobertura (recolección directa)	% Cobertura (recolección directa e indirecta)	Déficit (cantidad de domicilios por 1.000)
Urbana	49 227	90,1	97,4	1 300
Rural	8 097	20,4	526,9	5 918
Brasil	57 324	80,2	87,4	7 218

Fuente: Cunha, 2014, Unidad 2, [s/n]

Tabla 9: Municipios con inundaciones y/o anegamientos ocurridos en el área urbana, en un período de 5 años – IBGE 2010-.

Región	Porcentaje
Norte	33%
Nordeste	36%
Centro-Oeste	26%
Sudeste	51%
Sur	43%
Brasil	41%

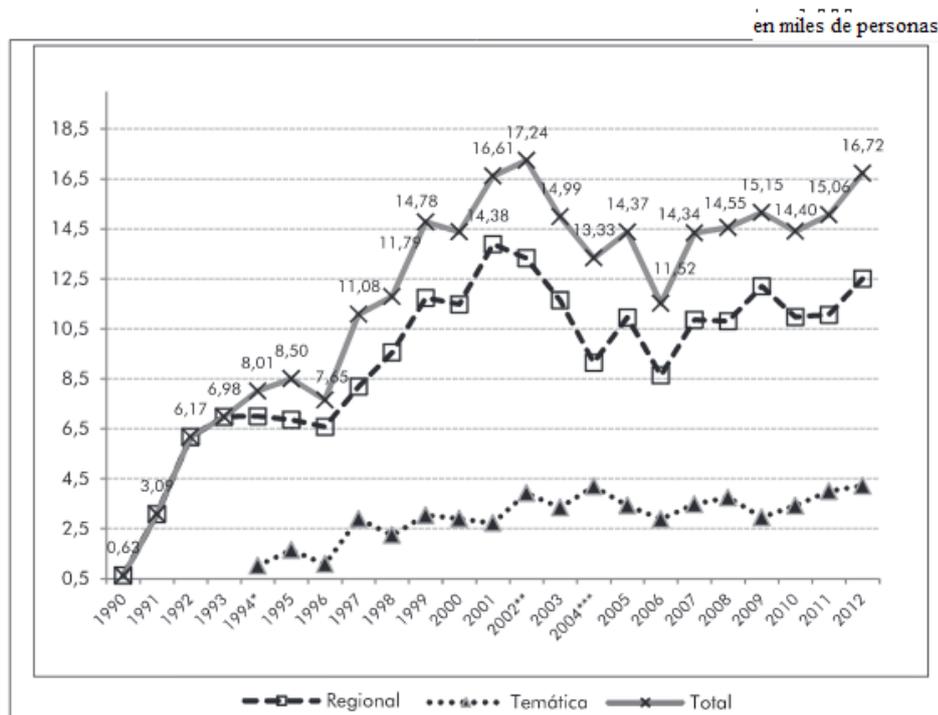
Fuente: Cunha, 2014, Unidad 02, [s/n]

# ANEXO 2

Participación ciudadana en Porto Alegre  
**Participación ciudadana en Porto Alegre**

## ANEXO 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN PORTO

### ALEGRE



Nota: Número de participantes según asamblea con mayor participación, en la primera o segunda rueda.  
 \*Creación de las Plenarias temáticas \*\*Cambio en el ciclo del OP, que pasó a ser de rueda única. \*\*\*OP para funcionarios solamente ese año con participación de 4 652 (sin incluir a los participantes de la sociedad civil)

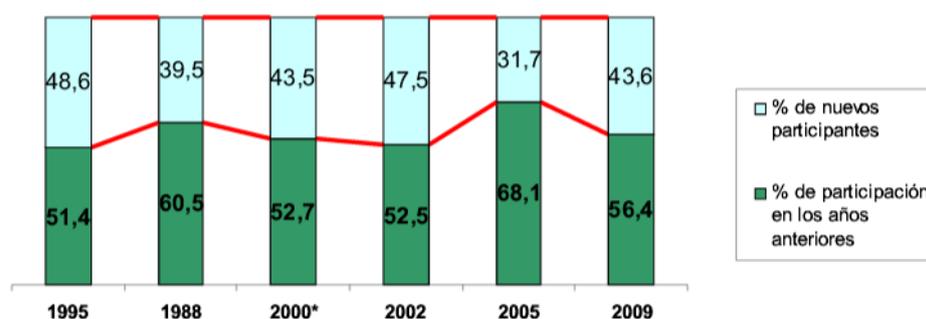
Figura 50: Participantes del OP de Porto Alegre por tipo de asamblea de 1990 a 2012

Fuente: Fedozzi et al., 2013:22

Tabla 10: Participación en las instancias regionales y temáticas del PP de Porto Alegre, en los años de 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.

Reuniones del PP en que participa	Año				
	1998	2000	2002	2005	2009
Solamente regional	57,5	51,2	48,1	55,3	49,8
Solamente temática	6,4	5,8	5,6	7,1	3,8
Regional y temática	21,3	21,4	45,8	34,9	45,1
NR	14,9	21,6	0,4	2,7	1,3
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al, 2013: 23



Fuente: Fase, Cidade, PMPA y Abers (1995); Cidade (1999, 2002, 2003); Fedozzi (2005); Fedozzi/UFRGS y ObservaPOA (2009).

\*3,8% no respondieron.

Figura 51: Porcentaje de participación en años anteriores y de nuevos participantes en el PP de Porto Alegre en los años de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.

Fuente: Fedozzi & Observa POA, 2009:10

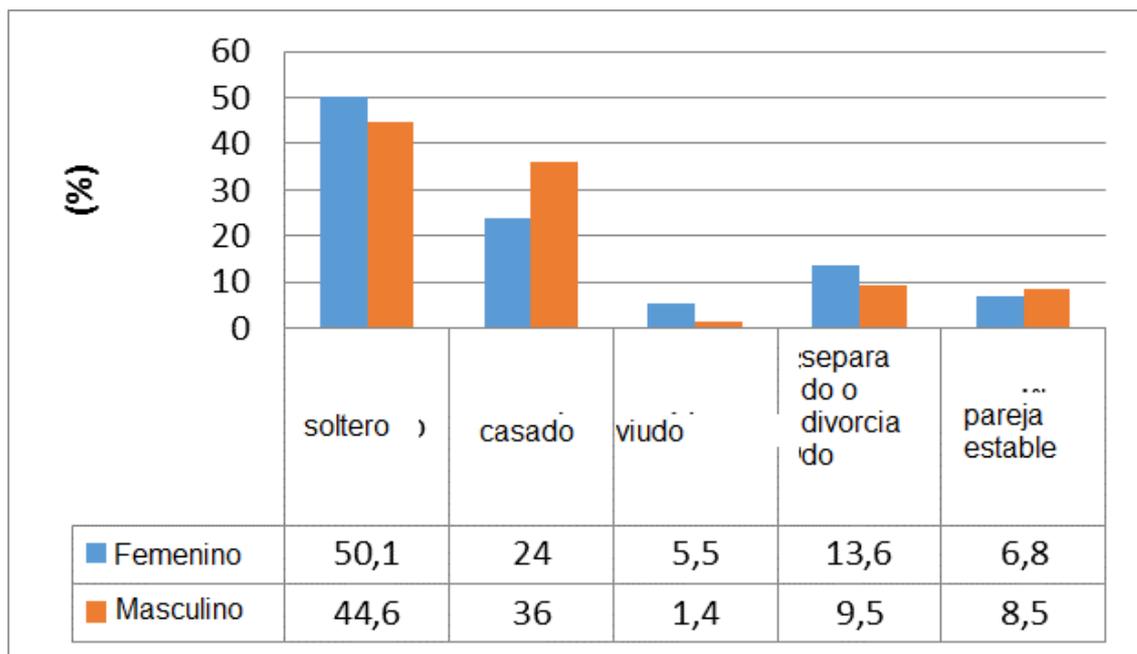


Figura 52: Participación en el OP de Porto Alegre por sexo y estado civil, en el año 2009 (%).

Fuente: Autoría propia basada en datos de Fedozzi et al., 2013:26

Tabla 11: Porcentajes de participación en el PP de Porto Alegre, por edad, en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 y 2012 y Censos de Población 2000 y 2010

Edad	Años							Censo de Población	
	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	2000	2010
16 a 25	15,8	17,3	17,6	19,5	19,0	18,5	12,8	24,3	20,0
26 a 33	19,1	15,1	16,4	17,4	15,0	17,3	14,8	15,9	17,9
34 a 41	23,0	22,7	20,4	19,9	16,7	16,8	16,3	16,8	13,9
42 a 49	18,8	19,4	18,6	18,6	21,7	19,8	17,2	14,6	13,7
50 o más	22,4	25,2	25,9	24,5	19,0	27,6	38,5	28,4	34,4
50 a 60	-	-	-	-	-	18,8	24,1	13,8	16,9
Más de 60	-	-	-	-	-	8,8	14,5	14,7	17,5
NR	0,9	0,3	1,1	0,1	0,0	0,1	0,4	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 29

Tabla 12: Participación porcentaje en el PP de Porto Alegre, según la escolaridad, en los años de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009 y 2012 y Censo de Población 2010.

Escolaridad	Años							Censo de Población 2010
	1995	1998	2000	2002	2005	2009	2012	
Sin instrucción/analfabeto	5,5	3,0	4,7	3,8	1,5	1,3	1,6	2,3

<b>Alfabetizado</b>	-	-	2,1	2,6	1,2	0,7	-	
<b>Enseñanza primaria incompleta</b>	37,0	46,0	34,3	44,4	33,4	30,5	-	
<b>Enseñanza primaria completa</b>	12,1	12,2	10,9	13,3	14,3	15,8	-	
<b>Enseñanza primaria (total parcial)</b>	49,1	58,2	45,2	57,7	47,7	46,3	41,2	41,9
<b>Enseñanza secundaria incompleta</b>	12,6	7,5	10,4	7,8	11,8	9,2	-	
<b>Enseñanza secundaria completa</b>	18,6	13,1	13,7	16,0	22,0	26,9	-	
<b>Enseñanza secundaria (total parcial)</b>	31,2	20,6	24,1	23,8	33,8	36,1	35,1	33,2
<b>Enseñanza superior (completa e incompleta)</b>	14,2	16,1	20,1	12	15,5	13,0	18,2	22,1
<b>Posgrado</b>	-	-	-	-	-	2,4	-	-
<b>NR</b>	-	2,1	3,8	0,1	0,3	0,2	3,9	0,6
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013:30

Tabla 13: Porcentaje de participación en el PP de Porto Alegre, según la raza/etnia, en los años 1995, 2000, 2002 y 2009 y Censos de Población de 2000 a 2010.

Raza/etnia	Año				Censo de Población	
	1995	2000	2002	2009	2000	2010
<b>Negro</b>	11,8	20,9	23,0	37,7	16,6	18,6
<b>Blanco</b>	71,4	62,3	55,7	56,4	82,4	80,9
<b>Indígena</b>	-	3,6	6,6	2,7	0,5	0,2
<b>Amarillo</b>	-	0,5	-	0,2	0,2	0,3
<b>Otras</b>	14,1	4,4	14,8	2,6	-	-
<b>NR</b>	2,7	8,3	0,1	0,4	0,4	0,0
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013:32

Tabla 14: Ingresos familiares de los participantes del PP de Porto Alegre, por niveles de sueldos mínimos, en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009.

Niveles de Sueldos Mínimos	Años				
	1998	2000	2002	2005	2009
<b>Sin ingresos</b>	-	-	-	-	0,7

Hasta 1 sueldo mínimo	-	-	-	-	19,6
Hasta 2 SM	30,9	24,9	39,4	49,8	52,5
De 2 a 4 SM	26,1	29,3	29,9	26,4	28,7
De 4 a 8 SM	21,1	22,7	18,4	13,0	12,7
De 8 a 12 SM	9,7	10,0	5,1	4,3	2,9
Más de 12 SM	12,2	13,1	7,2	3,4	2,0
NS	-	-	-	-	0,1
NR	-	-	0,4	3,1	0,3
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Incluido el nivel "hasta 1 Sueldo Mínimo". la exclusión del nivel "Hasta 1 Sueldo Mínimo", implica un porcentaje del 32,9. Fuente: Fedozzi et al., 2013: 34

Tabla 15: Situación de empleo de los participantes del PP de Porto Alegre en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009 y de la población de Porto Alegre con 16 años o más en 2009.

Situación de empleo	Participantes en las reuniones del PP					Población en Porto Alegre
	Años					
	1998	2000	2002	2005	2009	
Empleado en blanco del sector privado	29,4	18,4	21,0	22,5	23,7	42,4
Empleado en negro del sector privado	8,4	5,7	4,3	5,2	9,2	7,9
Empleado del sector público	3,4	12,1	8,2	10,3	6,5	17,2
Autónomo	19,9	18,9	21,9	22,9	19,6	14,1
Sector informal	-	-	-	-	1,4	-
Empleador	3,4	2,6	0,7	0,6	0,4	-
Desempleado	6,8	15,9	14,1	14,7	11,2	6,1
Jubilado/pensionado	11,4	10,8	9,8	10,2	9,7	-
Inválido/separado del cargo	-	-	-	-	0,3	-
Ama de casa	8,2	10,7	11,2	7,0	5,9	-
Otras situaciones	3,8	4,9	8,2	-	9,8	-
NR	5,3	-	0,6	6,6	2,2	-
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>-</b>

Fuente: Fedozzi et al, 2013:37

Tabla 16: Ocupación principal de los participantes del OP de Porto Alegre en el año 2009

Ocupación	Porcentual
Servicio manual	20,3
Mucama o empleada doméstica	9,0
Servicio no manual con educación media	6,6
Servicio no manual	5,5
Ama de casa	5,5
Empleado público	4,6
Trabajador de la construcción civil	4,1
Empleado de comercio	3,9
Docente	2,8
Servicio manual con capacitación	2,7
Servicio no manual con nivel universitario	2,5

Trabajador de la industria	1,4
Otros	12,3
NR	18,8
Total	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 40

Tabla 17: Poder de decisión de la población en el PP de Porto Alegre en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009

¿En su opinión, la población decide realmente sobre las obras y los servicios en el PP?	Año					
	1995	1998	2000	2002	2005	2009
<b>Siempre y casi siempre</b>	<b>60,3</b>	<b>57,2</b>	<b>63,4</b>	<b>69,0</b>	<b>57,0</b>	<b>53,2</b>
Siempre	33,0	30,2	29,4	29,1	27,1	21,7
Casi siempre	27,3	27,0	34,0	39,9	29,9	31,5
A veces	23,8	23,9	13,3	15,3	33,0	32,4
Nunca	0,6	2,8	1,9	1,6	2,9	3,8
NS	8,2	10,7	14,8	13,9	6,8	8,7
NR	7,1	5,4	6,5	0,2	-	1,9
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 46

Tabla 18: Poder de decisión de la población en PP de Porto Alegre, según la escolaridad en el año de 2009.

¿En su opinión, la población decide realmente sobre las obras y los servicios en el PP?	Nivel de escolaridad			
	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Enseñanza superior	Total
<b>Siempre y casi siempre</b>	<b>55,7</b>	<b>53,5</b>	<b>51,7</b>	<b>54,3</b>
<b>Siempre</b>	<b>27,5</b>	<b>18,9</b>	<b>14,1</b>	<b>22,2</b>
<b>Casi siempre</b>	<b>28,2</b>	<b>34,6</b>	<b>37,6</b>	<b>32,1</b>
<b>A veces</b>	<b>29,4</b>	<b>34,6</b>	<b>40,3</b>	<b>33,0</b>
<b>Nunca</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>	<b>3,4</b>	<b>4,0</b>
<b>NS</b>	<b>11,0</b>	<b>7,6</b>	<b>4,7</b>	<b>8,7</b>
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 47

Tabla 19: Opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005 a 2008, en el año 2009.

En la última gestión (2005-2008), la situación del OP, cuando se la compara con las anteriores	Porcentaje
Siguió como estaba antes	22,0
Fue mejorada	34,1
Quedó peor que antes	27,7
Fue sustituido por otra forma de participación de la comunidad	8,1
NS	4,0
NR	4,0
Total	100

Fuente: Fedozzi/UFRGS y ObservaPOA (2009) in FEDOZZI et al, 2013: 50

Tabla 20: Opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005-2008, según niveles de enseñanza en el año 2009.

En la última gestión (2005-2008), la situación del OP, si se la compara con las anteriores	Niveles de Enseñanza			
	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Enseñanza superior	Total
Siguió como estaba antes	25,8	21,8	19,6	22,7
Fue mejorada	45,2	30,9	26,1	35,0
Resultó peor que antes	16,1	36,4	39,1	29,4
Fue sustituido por otra forma de participación de la comunidad	8,1	7,3	10,9	8,6
NS	4,8	3,6	4,3	4,3
<b>Total</b>	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013:51

Tabla 21: Opinión de los participantes veteranos sobre la situación del OP de Porto Alegre en la gestión municipal de 2005-2008, según franjas de rendimiento en el año 2009.

En la última gestión (2005-2008), la situación del PP, comparada con las anteriores	Franja de rendimientos en sueldos mínimos				Total
	Hasta 2	De 2 hasta 4	De 4 hasta 8	Más de 8	
Siguió como estaba antes	23,9	26,8	18,2	29,4	24,1
Fue mejorada	50,7	29,3	18,2	35,3	36,7
Resultó peor que antes	19,4	34,1	48,5	29,4	30,4
Fue sustituido por otra forma de participación de la comunidad	6,0	9,8	15,2	5,9	8,9
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013:52

Tabla 22: Conocimiento de las reglas de funcionamiento del PP de Porto Alegre en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009

¿Conoce las reglas de funcionamiento del PP?	Año				
	1998	2000	2002	2005	2009
Todas	-	-	-	-	5,2
la mayoría de las reglas	10,7	18,4	15,6	25,8	14,1
Solamente algunas y pocas	58,5	43,8	41,6	44,8	48,3
Solo algunas	39,1	25,3	18,8	26,6	26,2
Pocas	19,4	18,5	22,8	18,2	22,1
NS	28	33,3	42,6	28,2	30,4
NR	2,8	4,5	-	1,1	2,1
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 56

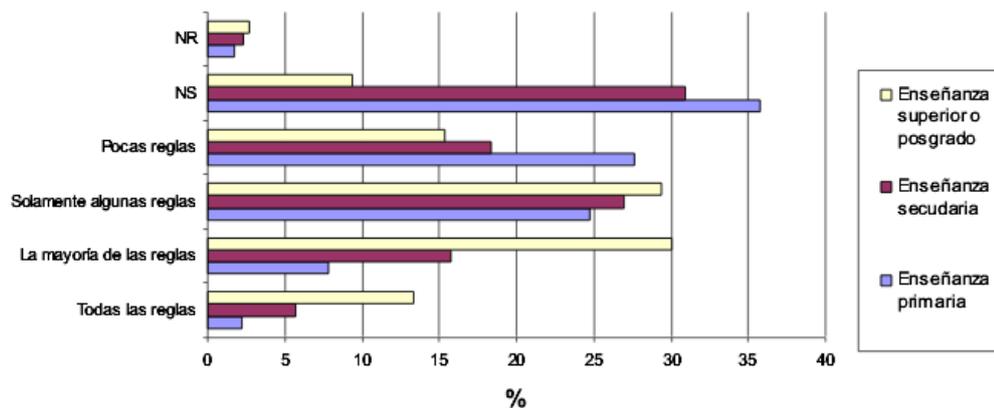


Figura 53: Nivel de enseñanza\* y conocimiento de las reglas y de los criterios del PP de Porto Alegre en 2009.

\*Incluso incompleto

Fuente: Fedozzi/UFRGS y ObservaPOA, 2007:27

Tabla 23: Nivel de enseñanza\* y conocimiento de las reglas y de los criterios del PP de Porto Alegre en 2009

Conocimiento de las reglas y criterios de funcionamiento del OP	Tiempo de OP (años)				Nivel de enseñanza*		
	1 año	De 2 a 4 años	De 5 a 7 años	8 o más	Primario	Secundario	Superior o posgrado
La mayoría de las reglas	11,1	25,9	47,7	64,0	14,7	30,2	53,5
Solo algunas	33,2	38,0	30,5	24,3	25,4	30,6	24,3
Pocas	23,1	21,4	15,2	9,6	19,4	20,0	12,2
No conoce	32,7	14,8	6,6	2,1	40,6	19,2	10,0
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100

\*Completo o Incompleto

Fuente: Fedozzi et al, 2007: 27

Tabla 24: Porcentaje de los que suelen hablar en las reuniones del PP de Porto Alegre en los años 1998, 2000, 2002, 2005 y 2009

¿Suele hablar en las reuniones del PP?	Año (%)				
	1998	2000	2002	2005	2009
Siempre	5,9	10	12,2	10,5	8,6
Casi siempre	6,8	18,3	14,2	7,2	5,7
A veces	18,7	15,8	21,8	22,3	18,2
Nunca	62,8	49,8	51,8	57,3	67,0
NR	5,8	6,1	-	2,7	0,6
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 61

Tabla 25: Suele inscribirse para hablar en reuniones del PP de Porto Alegre según la escolaridad en el año 2009

(%)

¿Suele inscribirse para hablar en las reuniones del PP?	Nivel de Enseñanza*			
	Enseñanza primaria	Enseñanza secundaria	Enseñanza superior	Total
<b>Siempre</b>	7,3	7,4	14,8	8,9
<b>Casi siempre</b>	3,9	6,8	8,3	5,8
<b>A veces</b>	14,6	18,4	26,9	18,5
<b>Nunca</b>	74,2	67,4	50,0	66,9
<b>Total</b>	100	100	100	100

\*Incluso incompleto

Fuente: Fedozzi et al, 2013:62

Tabla 26: Suele inscribirse para hablar en reuniones del PP de Porto Alegre según la edad en el año de 2009

¿Suele inscribirse para hablar en las reuniones del PP?	Nivel de edad					
	16 a25	26 a 33	34 a 41	42 a 49	Más de 50	Total
<b>Siempre</b>	2,6	8,5	5,4	10,2	12,0	8,7
<b>Casi siempre</b>	2,6	4,2	4,3	5,9	8,2	5,7
<b>A veces</b>	13,2	8,5	18,5	23,7	20,7	18,3
<b>Nunca</b>	81,6	78,9	71,7	60,2	59,2	67,3
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 63

Tabla 27: Satisfacción en cuanto a las informaciones, a las aclaraciones y a la rendición de cuentas de la administración municipal sobre el OP en los años 1995, 1998, 2000, 2002, 2009

¿Las informaciones, las aclaraciones y la rendición de cuentas sobre el OP ofrecidas por los representantes de la Administración municipal son satisfactorias?	Años				
	1995	1998	2000	2002	2009
<b>Siempre y casi siempre</b>	<b>80,7</b>	<b>59,6</b>	<b>63,8</b>	<b>60,9</b>	<b>40,1</b>
<b>Siempre</b>	51,8	34,5	28,9	26,1	15,1
<b>Casi siempre</b>	28,9	25,1	34,9	34,8	25,0
<b>A veces y nunca</b>	<b>4,1</b>	<b>26,1</b>	<b>18,3</b>	<b>24</b>	<b>39,1</b>
<b>A veces</b>	-	23,5	16,1	20,5	28,3
<b>Nunca</b>	4,1	2,6	2,2	3,5	10,8
<b>NS</b>	8,4	10,8	11,1	15,1	16,8
<b>NR</b>	6,8	3,6	6,6	0,1	4,0
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

Fuente: Fedozzi et al., 2013: 65

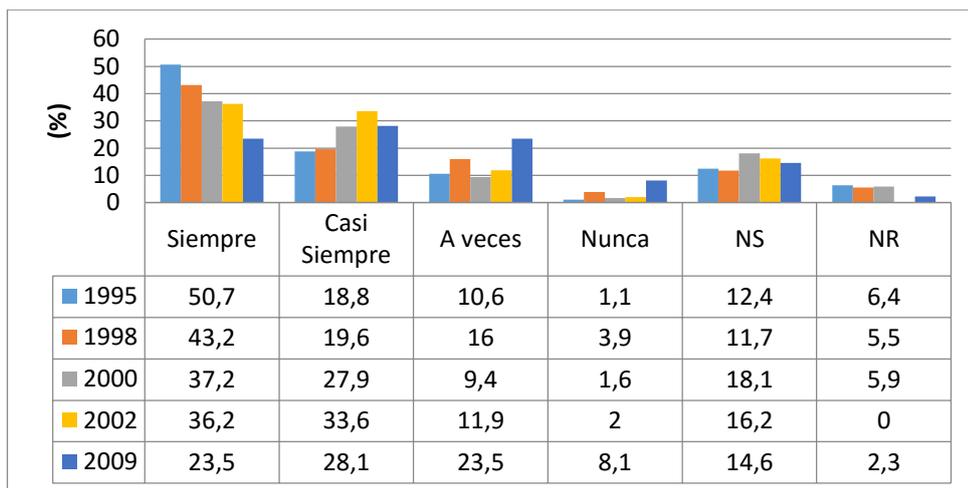


Figura 54: : Opinión de los participantes del OP de Porto Alegre sobre el respeto, el proceso y el retorno a la comunidad dado por los consejeros y delegados en los años 1995, 1998, 2000, 2002 y 2009

Fuente: Autoría propia, a partir de datos de Fedozzi et al., 2013: 68

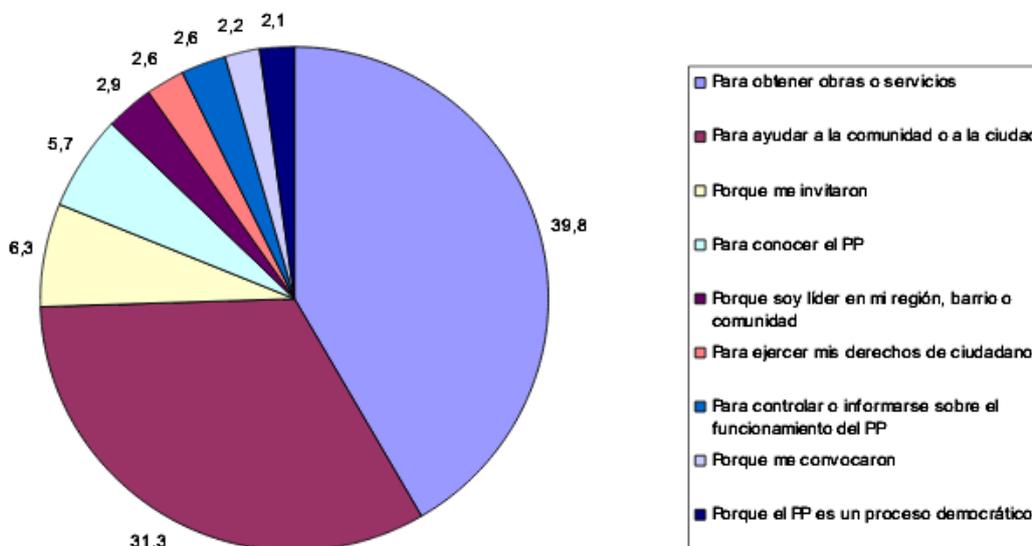


Figura 55: Principal motivo de la participación en el PP de Porto Alegre en 2009 (%)

Fuente: Fedozzi/UFRGS y ObservaPOA, 2009: 19

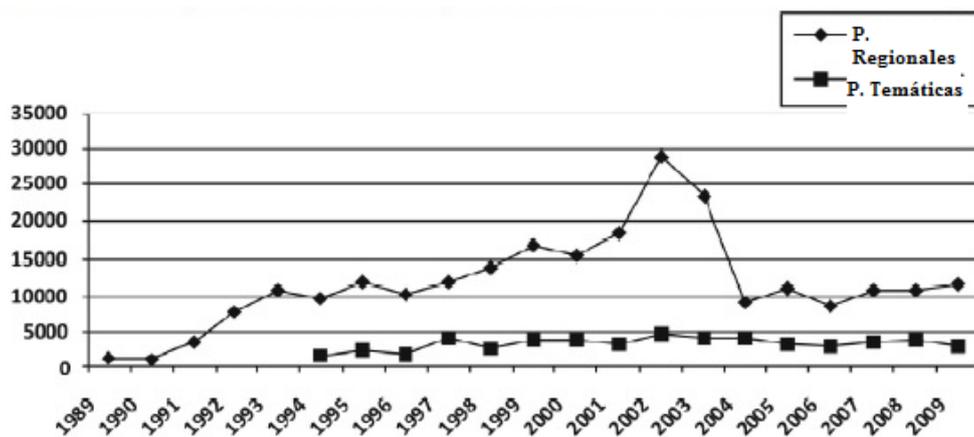


Figura 56: Participación popular en el Presupuesto Participativo: Porto Alegre (1989-2009)

Fuente: PMPA (2009), en Souza y Rennó, (2012:240)

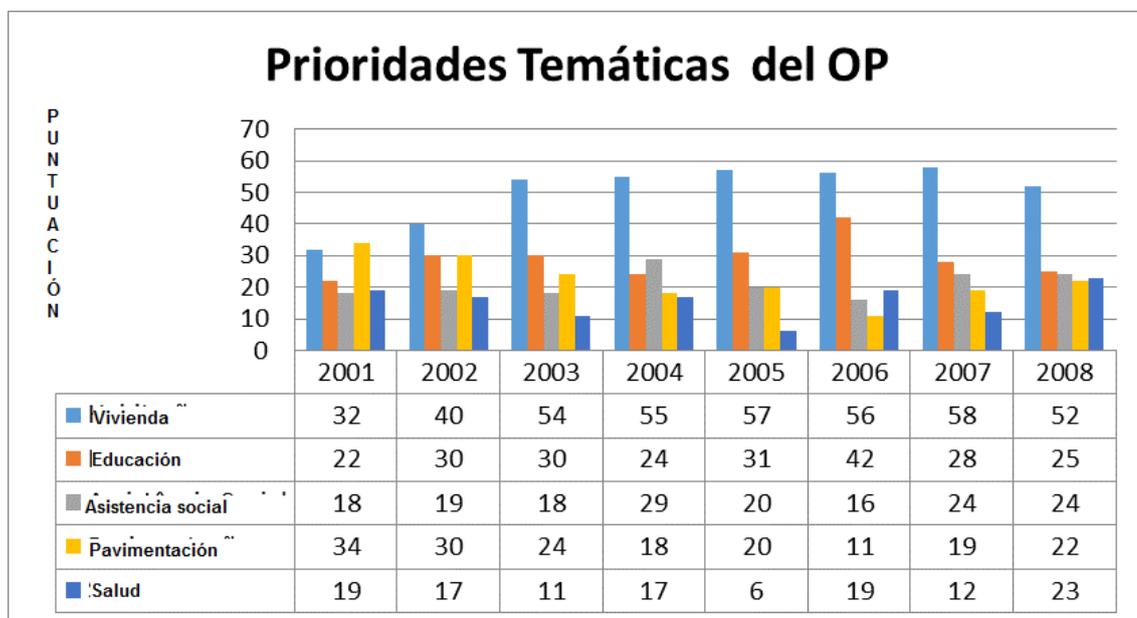


Figura 57: Prioridades temáticas del OP por año, distribuidas por órganos conforme votación recibida en Plenarias Regionales: Porto Alegre (2001-2008)

Fuente: autoría propia, basada en los registros de Souza y Rennó, 2012 a partir de los Planes de Inversión del OP de 200 a 2008 (Intendencia Municipal de Porto Alegre, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008: 242)

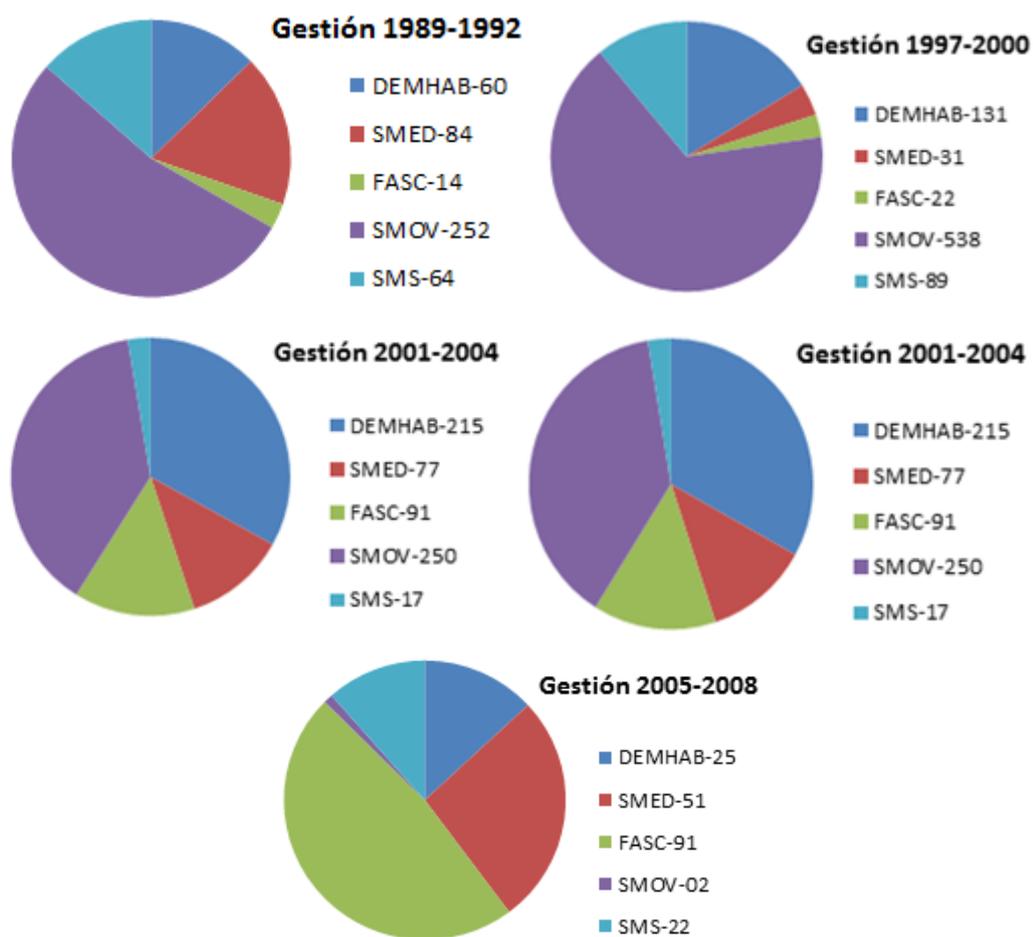


Figura 58: Demandas concluidas por órgano del Gobierno: Porto Alegre (1989-2009)

Fuente: Souza y Rennó, 2012, a partir de los Planes de Inversión del OP de 2001 a 2008 (Intendencia Municipal de Porto Alegre, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008: 244)

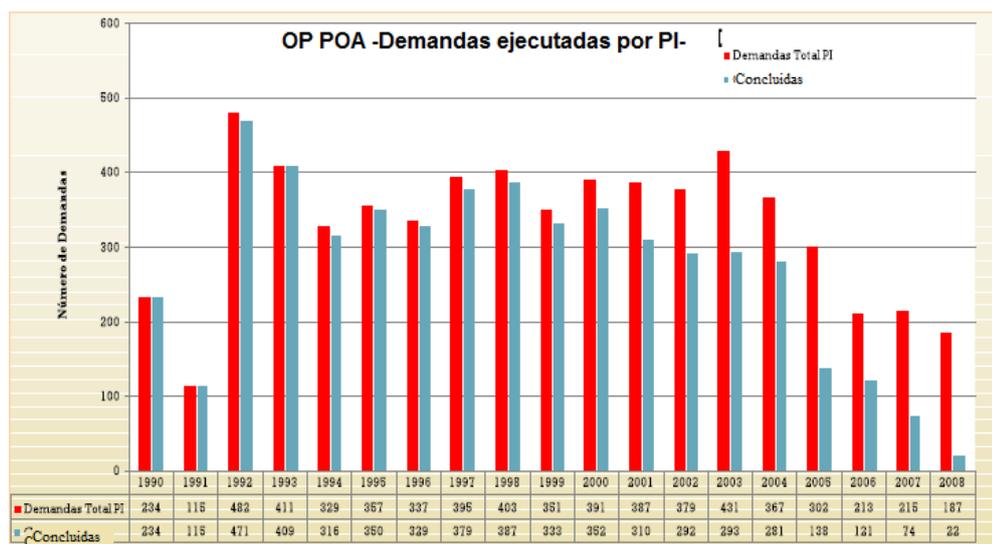


Figura 59: OP Porto Alegre – Demandas Ejecutadas por PI-

Fuente: Baierle, 2009:39

Tabla 28: Principales prioridades del OP en los Planes de Inversión 2005-2008 (por orden de preferencia)

Situación	- 1 - Vivienda	- 2 - Educación	- 3 - Asistencia Social	- 4 - Pavimentación	- 5 - Salud
<b>Demandas gravadas en los Planes de Inversión 2005-2008</b>	151	112	126	57	58
<b>Demandas ejecutadas/concluidas</b>	14	43	76	2	22
<b>Porcentaje de ejecución</b>	<b>9%</b>	<b>38%</b>	<b>60%</b>	<b>4%</b>	<b>38%</b>

Fuente: PMPA – Informes del OP – noviembre 2008 (salud fue la tercera principal prioridad para 2006 y la cuarta para 2008) , en Baierle, 2009:40

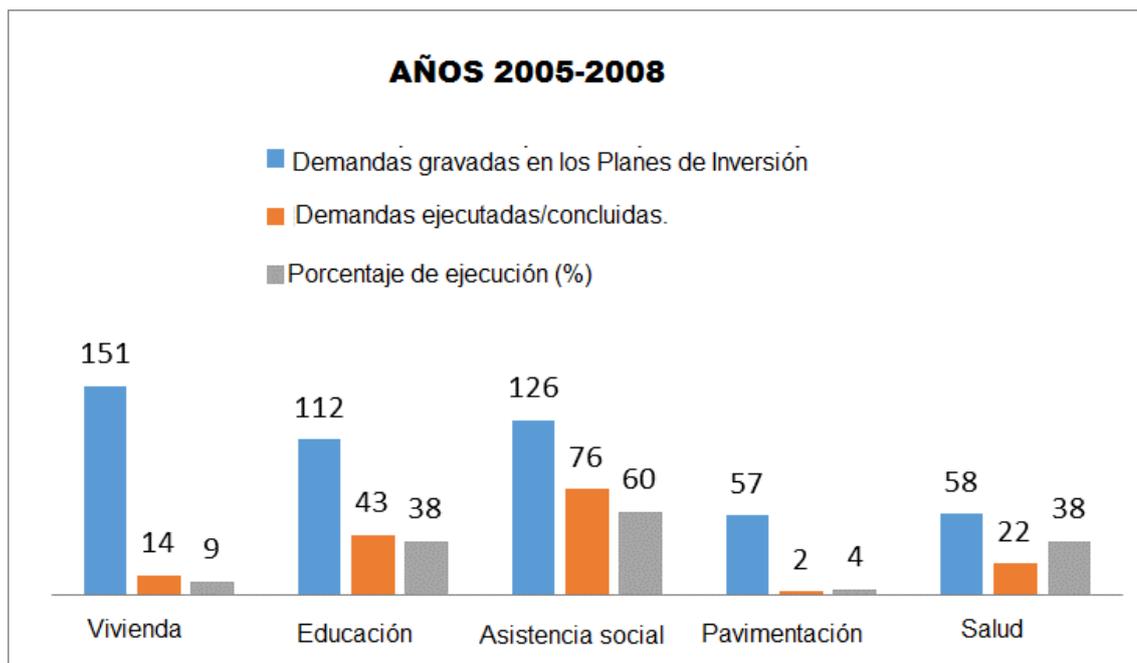


Figura 60: Planes de Inversión y porcentajes ejecutados y concluidos (2005-2008)

Fuente: Autoría propia a partir de datos obtenidos en Baierle, 2009:40

Tabla 29: Consejos Municipales de Porto Alegre

<b>CAE</b>	Consejo Municipal de Alimentación Escolar
<b>CMAA</b>	Consejo Municipal de Agricultura y Abastecimiento
<b>CMAS</b>	Consejo Municipal de Asistencia Social
<b>CMC</b>	Consejo Municipal de Cultura
<b>CMD</b>	Consejo Municipal de Deportes
<b>CMDCA</b>	Consejo Municipal de Derechos del Niño [ <i>Criança</i> ] y del Adolescente
<b>CMDH</b>	Consejo Municipal de Derechos Humanos
<b>CMDUA</b>	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Ambiental
<b>CME</b>	Consejo Municipal de Educación
<b>CMJ</b>	Consejo Municipal de la Juventud
<b>CMLL</b>	Consejo Municipal del Libro y de la Lectura
<b>CMS</b>	Consejo Municipal de Salud
<b>CNEGRO</b>	Consejo Municipal de los Derechos del Pueblo Negro
<b>COMAD</b>	Consejo Municipal sobre Drogas
<b>COMAM</b>	Consejo Municipal del Medioambiente
<b>COMATHAB</b>	Consejo Municipal de Acceso a la Tierra y a la Vivienda [ <i>Habitação</i> ]
<b>COMCET</b>	Consejo Municipal de Ciencia y Tecnología
<b>COMDIM</b>	Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer
<b>COMJUS</b>	Consejo Municipal de Justicia y Seguridad

<b>COMPAHC</b>	Consejo Municipal del Patrimonio Histórico y Cultural
<b>COMSANS</b>	Consejo Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional Sustentable de Porto Alegre
<b>COMTU</b>	Consejo Municipal de Transporte Urbano
<b>COMUI</b>	Consejo Municipal del Anciano [ <i>Idoso</i> ]
<b>COMDECON</b>	Consejo Municipal de Protección y Defensa de los Derechos del Consumidor
<b>COMDEPA</b>	Consejo Municipal de las Personas con Discapacidad [ <i>Deficiência</i> ] de Porto Alegre

PMPA C, 2014: [s/nº]

Tabla 30: Perfil del consejero

<b>PERFIL CONSEJERO</b>	<b>NÚMEROS ABSOLUTOS</b>	<b>%</b>
Regido por el estatuto del organismo para el cual trabaja	33	<b>61,1</b>
Sexo femenino	40	<b>74,0</b>
Edad: más de 40 años	38	<b>72,4</b>
Casado	33	<b>61,1</b>
Ingresos entre 8 y 12 sueldos mínimos	11	<b>20,3</b>
Estudios superiores completos	52	<b>96,3</b>
Blanco	50	<b>92,5</b>
Católico	22	<b>40,7</b>
No tiene afiliación partidaria	31	<b>57,4</b>
No está sindicalizado	29	<b>53,7</b>
No realiza trabajo voluntario	24	<b>44,4</b>
No participa del OP	39	<b>72,2</b>
Nunca participó del OP	34	<b>62,9</b>
Tiene interés por temas políticos	50	<b>92,5</b>
Se informa a través de la TV/diarios	48	<b>96,0</b>
Lee diariamente	42	<b>77,7</b>
Raramente concurre al cine	18	<b>33,3</b>

Fuente: Nahra, 2006:13

Tabla 31: Participación en el Consejo

Participación del consejero en el Consejo	Números absolutos	%
a-Consejero a partir de 2005	43	79,5
b-Conocía poco/ muy poco/no conocía el Consejo	42	77,6
c1- Conoce mucho/ medianamente la legislación federal/municipal relativa al Consejo	26	49,9
c2- Conoce poco/muy poco/no conoce la legislación federal/municipal	27	49,9
c3- Conoce el reglamento	46	85,1
d1- Dedicar hasta 2 horas semanales al Consejo	22	40,7
d2- Dedicar de 2 a 7 horas semanales al Consejo	22	40,7
y- Participa asiduamente de las reuniones	38	70,3
f- Considera alta/media la rotación de los consejeros representantes del Ejecutivo	35	64,7
g- Considera que es media/baja la rotación de los consejeros de la sociedad civil	44	81,4
h- Considera la participación de la representación del Ejecutivo media/baja/muy baja	30	55,4
i – Consideran que el Consejo tiene una buena estructura	27	50,0
j- Considera importante para la actuación del consejero el conocimiento	48	88,8
k- Considera que el Consejo tiene función consultiva	44	81,4

Fuente: Nahra, 2006:17

Tabla 32: Relación del consejero con su Secretaría, acerca de las cuestiones del Consejo

Usted	Siempre	%	A veces	%	Nunca	%	No respondió	%	Total
Informa	32	59,2	14	25,9	3	0,5	5	0,9	54
Consulta	30	55,5	13	20,4	3	0,5	8	14,8	54
Discute	20	37	24	44,4	3	0,5	7	12,9	54
Recibe orientación	20	37	23	42,5	5	0,9	6	11,1	54

Fuente: Nahra, 2006:19

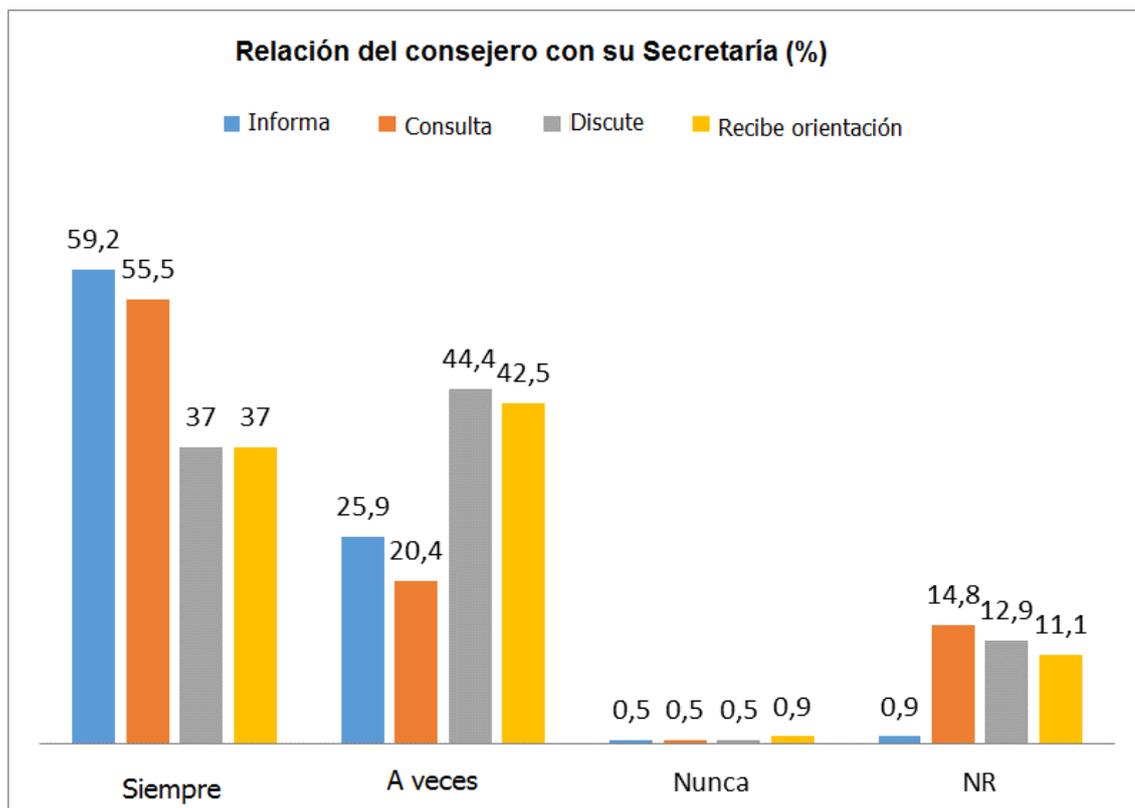


Figura 61: Relación del consejero con su Secretaría acerca de las cuestiones del Consejo

Fuente: autoría propia, a partir de datos de Nahra, 2006:19

Tabla 33: Actas de Reuniones del Foro de los Consejos

Fecha	Orden del día	Consejos Presentes
28/03/2012	Aprobación de leyes y decretos sin dictamen previo de los Consejos y respecto a las prerrogativas de cada Consejo; lugar de las reuniones y Casa de los Consejos; límites de los barrios; Plan Municipal del Libro y de la Lectura.	CMC, COMTU, CMDUA, CME, SMCPGL <sup>150</sup> , COMUI, COMSANS y CMAS
25/04/2012	Discusión sobre hora de inicio de las reuniones, siendo aprobado para las 9:00 h; la convocatoria a las reuniones se realizará a través de un e-mail específico; presentación del Acta n°1, donde se harán reajustes únicamente de esa remesa por e-mail para entidades. Por e-mail informar a los demás consejeros de este foro que la hora inicial es 9:00 y tramites conforme reglamento.	CMC, COMTU, CME, SMCPGL, CMAS, COMCET y COMUI
30/05/2012	Políticas del Libro y de la Lectura. Actuación de la	CMC, COMTU,

<sup>150</sup> SMCPGL: Secretaría Municipal de Coordinación Política y Gobierno Local.

	Intendencia sin dictamen del Consejo, creación de grupos de trabajo: del libro y del Puerto Seco; articulación y diálogo con el Ejecutivo municipal y la Cámara de Concejales; Casa de los Consejos.	SMCPGL, CACSFUNDEB <sup>151</sup> , CNEGRO, COMDEPA, CMAA
27/06/2012	Reestructuración del Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer; informe del COMDEPA; informes del COMDECON; informes del CNEGRO.	CMC, CME, COMDIM, COMDEPA, CNEGRO, CMS, COMDECON
01/08/2012	Proyecto de la Casa de los Consejos; Invitación al debate de los candidatos a la Intendencia; discusión sobre infraestructura para el Foro.	SMCPGL, CME, COMDIM, COMDEPA, CNEGRO, CMS, COMDECON
29/08/2012	Reivindicaciones de infraestructura del Foro para la Secretaría de Gobierno (material Casa de los Consejos, sitio web, etc.); relación del Ejecutivo con los Consejos.	CMC, COMTU, COMUI, COMDIM, COMAD, SMCPGL, COMCET, CME, CMAS, CMS, COMJUS
26/09/2012	Seminario del Foro de los Consejos; estructura del Foro.	CMC, COMTU, CME, SMCPGL, OBSERVAPOA <sup>152</sup> , CNEGRO, COMJUS, CMAS, COMAD
31/10/2012	Organización del Seminario de los Consejos; visita a la Casa de los Consejos de Canoas; Casa de los Consejos.	CMC, COMTU, CME, SMCPGL, COMDECOM, COMJUS, CMS, COMAD, COMDIM, SMGP <sup>153</sup> , COMUI

Fuente: Actas de Reuniones del Foro de los Consejos, en Moroso, 2013:3 [online], Dirección URL: <https://groups.google.com/forum/?hl=pt&fromgroups#!forum/forumdosconselhospoa> (página consultada el 27 de mayo de 2014)

Tabla 34: Agencias Reguladoras con consulta popular, audiencias públicas y consulta popular online

Agencia Reguladora	Consulta popular	Audiencia pública	Consulta popular online
ANAC	SÍ	SÍ	NO
ANS	SÍ	NO	NO
ANA	NO	NO	NO
ANTT	SÍ	SÍ	NO
ANTAQ	NO	SÍ	NO
ANCINE	SÍ	NO	NO
ANP	SÍ	SÍ	NO
ANVISA	SÍ	SÍ	NO
ANATEL	SÍ	SÍ	SÍ
ANEEL	SÍ	SÍ	SÍ

<sup>151</sup> CACSFUNDEB: Consejo de Acompañamiento y Control Social del Fondo de Desarrollo de la Educación Básica y de Valoración de los Profesionales de la Educación.

<sup>152</sup> OBSERVAPOA: Observatorio de la Ciudad de Porto Alegre - pone a disposición una amplia base de datos georreferenciados e indicadores sobre el Municipio, contribuyendo a la consolidación de la participación ciudadana en la gestión de la ciudad-. <http://www.observapoa.com.br>

<sup>153</sup> SMGP: Secretaría Municipal de Gestión Pública de Porto Alegre.

Fuente: autoría propia basada en Matheus, 2013: 10

Tabla 35: Cuadro-resumen de los Ministerios que presentaron consulta popular online

Ministerio (Secretaría)	Consulta popular online
Ministerio de Planificación, Presupuesto [ <i>Orçamento</i> ] y Gestión – MPOG - (Secretaría de Logística y Tecnología de la Información – SLTU)	SÍ
Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE)	SÍ
Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio (MDIC)	SÍ
Ministerio de Educación (MEC)	SÍ
Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre (MDS)	SÍ
Ministerio de Comunicación (MC)	SÍ
Ministerio de Agricultura, Ganadería [ <i>Pecuária</i> ] y Abastecimiento (MAPA)	SÍ
Ministerio de Cultura (MinC)	SÍ
Ministerio de Salud (MS)	SÍ

Fuente: autoría propia basada en: Matheus, 2013: 13

# ANEXO 3

Proyecto en la comunidad de Chapéu do Sol  
Proyecto en la comunidad de Chapéu do Sol





Figura 63: Barrios de Porto Alegre: 71: Chapéu do Sol; 66: Restinga; 74: Belém Novo

Fuente: Internet, 2015

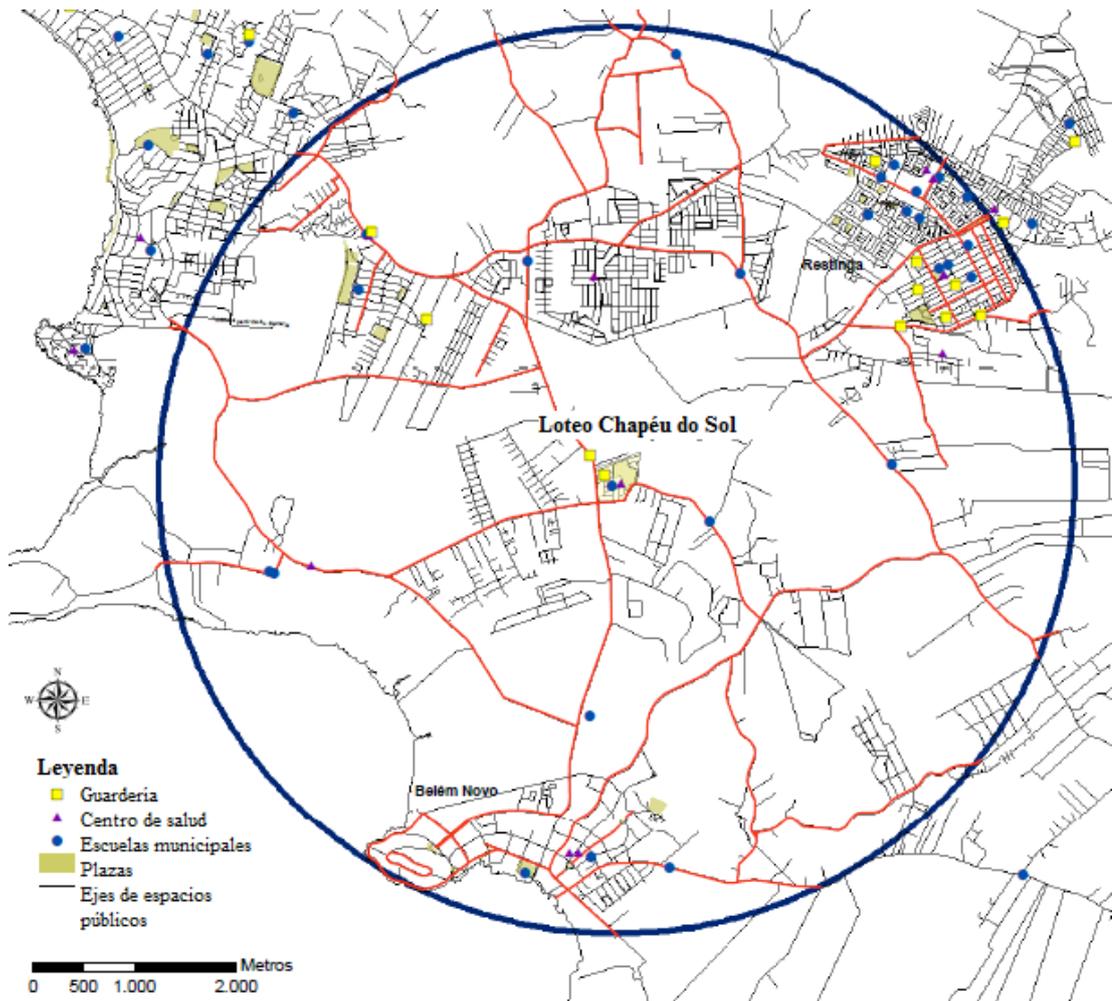


Figura 64: Localización de los Barrios Chapéu do Sol, Restinga y Belém Novo con accesos y servicios institucionales.

Fuente: Cartografía del Demhab, 2013

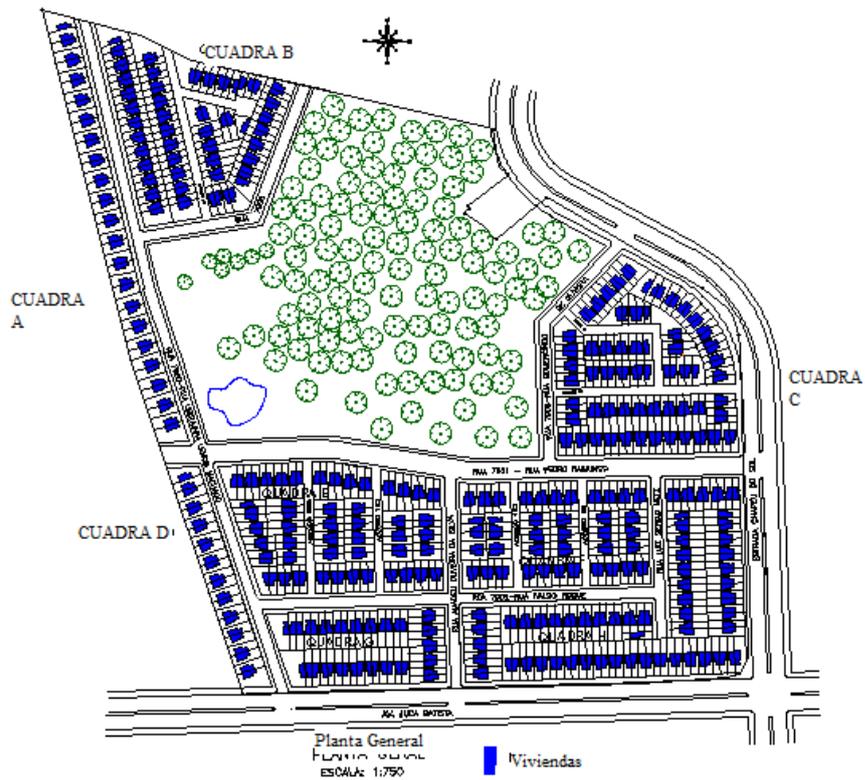


Figura 65: Planta de urbanización propuesta en el proyecto – Archivos Demhab.

Fuente: Demhab, 2000



Figura 66: Croquis de urbanización con ampliaciones de las viviendas, comercios y vegetación

Fuente: autoría propia, sobre archivo del Demhab, 2012.

**23 de mayo de 2000**

**Foto aérea sacada por la constructora. Perteneciente al Demhab.**

Fueron entregadas a la comunidad 500 viviendas con redes de infraestructura de agua, desagüe cloacal e iluminación pública. No había red de drenaje pluvial y pavimentación de las calles.

La cuadra B, con 89 viviendas, no había sido concluida.



**17 de febrero de 2002**

**Foto obtenida en el Google Earth**

La Cuadra B ya había sido entregada a la comunidad.

La escuela de enseñanza primaria y el puesto de asistencia social de la FASC ya estaban en funcionamiento. La red drenaje pluvial y la pavimentación estaban en ejecución.

Se percibe un crecimiento de las construcciones en el interior del terreno y la reducción de las áreas boscosas existentes.



**20 de mayo 2005**

**Foto obtenida en el Google Earth**

Las redes de drenaje y pavimentación estaban concluidas.

A partir de esta imagen es posible percibir el inicio de la ampliación de las casas por parte de los habitantes. El formato patrón de las viviendas pasa a ser modificado.

**6 de enero de 2009**  
**Foto obtenida en el Google Earth**

Continúan las ampliaciones de las viviendas, principalmente las construcciones sobre los espacios para jardín y sobre los fondos de los lotes. El recorte de las tipologías queda evidentemente modificado.

Permanece la carencia de otros servicios institucionales que pasaron a ser pedidos en el Presupuesto Participativo – OP-, entre ellos una guardería y una sala de primeros auxilios



**30 de marzo de 2011**  
**Foto obtenida en el Google Earth**

En esta foto quedaron muy evidentes las ampliaciones de las viviendas. Todos los puntos más claros de la foto son los nuevos techos.

Se observa la limpieza de las áreas para instalación de la guardería y de la plaza conquistadas en el OP.

La sala de primeros auxilios concluida fue entregada a los habitantes.

Es posible constatar que la escuela consiguió una cancha cubierta.

Se percibe un aumento de árboles y arbustos plantados en la comunidad.

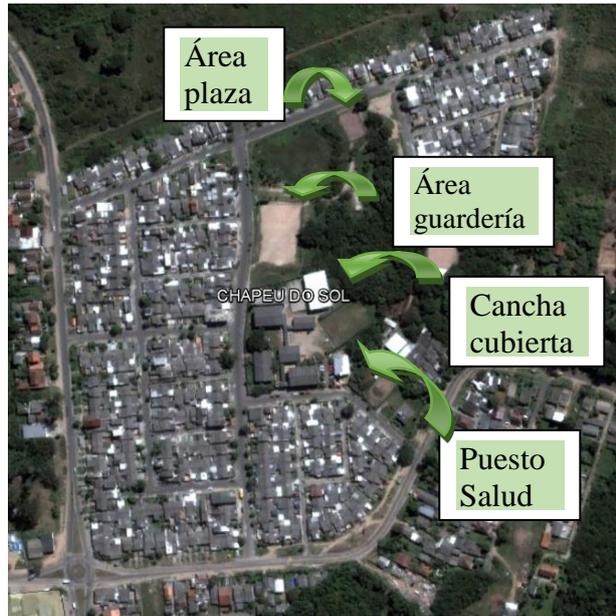
**11 de agosto de 2011**  
**Foto obtenida en el Google Earth**

De marzo a agosto de 2011 no hubo grandes cambios, con excepción de las ampliaciones que las familias fueron haciendo para adaptarse al lugar.

Estas ampliaciones abarcan también a algunas casas donde fueron instalados pequeños comercios o servicios con el objetivo de generar ingresos y sustento en el propio lugar.

Se observa un crecimiento de la vegetación y varias áreas con césped, lo que quita el aspecto de desierto.

La plaza fue concluida y entregada a la comunidad.



**22 de enero de 2012**  
**Foto obtenida en el Google Earth**

Siguen las ampliaciones. En cada visita es posible ver material de construcción y obras que son ejecutadas a través de la autoconstrucción.

En esta foto aparece la guardería que fue entregada a la comunidad.

La vegetación y las áreas con césped están consolidadas.

Al lado de la guardería ya fue construida una nueva cancha de deportes para la comunidad.



Fuente: autoría propia basada en imágenes del Google Earth – fotos aéreas obtenidas en agosto de 2012-

*Tabla 37: ECOFORMA - Matriz de Conflictos.*



		<b>Difícil movilidad urbana - transporte</b>	<b>Inexistencia de locales para emprendimientos comerciales</b>	<b>Presión sobre las reservas naturales</b>	<b>Viviendas pequeñas</b>	<b>Proximidad de las viviendas</b>	<b>Problemas constructivos</b>	<b>Deterioro de los inmuebles</b>	<b>Estandarización de las viviendas</b>	<b>Dificultad de acceso a los servicios de la ciudad</b>	<b>Dificultad de acceso al equipamiento urbano</b>	<b>dificultad de acceso a la educación superior, cultura y esparcimiento</b>	<b>Falta organización de la comunidad para impedir nuevas ocupaciones irregulares</b>	<b>Sumatoria</b>
Difícil movilidad urbana-transporte	x	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	5	
<b>Inexistencia de locales para emprendimientos comerciales</b>	3	X	2	2	0	0	1	1	3	3	0	0	15	
Presión sobre las reservas naturales	3	2	x	1	2	0	0	0	0	0	0	3	11	
<b>Viviendas pequeñas</b>	0	2	1	x	3	2	3	1	0	0	0	0	11	
Proximidad de las viviendas	0	2	1	3	x	2	1	2	0	0	0	0	11	
<b>Problemas constructivos</b>	0	3	0	1	1	x	3	2	0	0	0	0	10	
Deterioro de los inmuebles	0	1	0	3	3	3	x	1	0	0	0	0	11	
<b>Estandarización de las viviendas</b>	0	1	1	2	3	1	0	x	0	0	0	0	8	
Dificultad de acceso a los servicios de la ciudad	3	3	1	0	0	0	0	0	x	3	3	0	13	
<b>Dificultad de acceso al equipamiento urbano</b>	3	3	0	0	0	0	0	0	3	x	3	0	12	
Dificultad de acceso a la educación superior, cultura y esparcimiento	3	2	1	0	0	0	0	0	3	3	x	0	12	
<b>Falta organización de la comunidad para impedir nuevas ocupaciones irregulares</b>	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	
Sumatoria	17	20	11	12	12	8	8	7	10	10	7	3		

Fuente: autoría propia 2013

Tabla 38: **SOCIOFORMA** - Matriz de Conflictos

<b>SOCIOFORMA</b>		<b>CONFLICTO</b>						
		Dificultad de acceso a la alimentación	<b>Poca oferta de trabajo en la región</b>	Segregación espacial	<b>Dificultad en las relaciones sociales de los habitantes</b>	Ausencia de atractores	<b>Desigualdad social en la región</b>	Sumatoria
Dificultad de acceso a la alimentación		x	3	3	0	2	1	9
<b>Poca oferta de trabajo en la región</b>		3	x	3	3	3	2	15
Segregación espacial		3	3	x	2	3	3	15
<b>Dificultad en las relaciones sociales de los habitantes</b>		0	1	3	x	3	3	10
Ausencia de atractores		2	3	3	2	x	3	13
<b>Desigualdad social en la región</b>		1	3	3	1	2	x	10
Sumatoria		9	13	15	8	13	12	

Fuente. autoría propia, 2013

Tabla 39: **FORMA DE GESTIÓN** - Matriz de Conflictos.

CONFLICTO	FORMA DE GESTIÓN		TENOC									
	Política habitacional fragmentada y carente de planificación	Discontinuidad en los proyectos por cambio de gobiernos	Faltan políticas públicas después de la entrega de los emprendimientos a las comunidades	EL Municipio no tiene programa de evaluación pos-ocupación en los emprendimientos que construye.	Falta diálogo permanente entre los técnicos y/o social buscando conocimiento y profundización de los asuntos de la posocupación	Falta participación de la comunidad en las decisiones	Poca flexibilización de los técnicos que trabajan en la producción habitacional	Desconsideración de las necesidades de las familias	Poca sensibilidad de los gestores para rever sus prácticas	Programas del Gobierno federal con muchas restricciones en relación al tamaño de las viviendas	Sumatoria	
Política habitacional fragmentada y carente de planificación	x	3	3	3	3	3	3	3	3	2	2	6
<b>Discontinuidad de los proyectos por cambio de gobierno</b>	3	x	3	3	2	3	1	1	3	2	2	1
Faltan políticas públicas después de la entrega de los emprendimientos a las comunidades	3	3	x	3	3	3	2	3	2	1	2	3
<b>El Municipio no tiene programa de evaluación posocupación en los emprendimientos que construye</b>	3	3	3	X	1	3	3	3	3	3	2	5
Falta diálogo permanente entre los técnicos y lo social buscando conocimiento y profundización de asuntos de la posocupación	3	2	2	3	x	3	3	3	3	2	2	4
<b>Falta participación de la comunidad en las decisiones</b>	3	3	3	3	3	x	3	3	3	3	2	7
Poca flexibilización de los técnicos en la producción habitacional	3	2	2	2	2	3	x	3	3	2	2	2
<b>Desconsideración de las necesidades de las familias</b>	3	2	2	3	3	3	2	x	3	3	2	1
Poca sensibilidad de los gestores para rever sus prácticas	3	3	3	3	3	3	3	3	x	3	2	7
<b>Programas del Gobierno federal con muchas restricciones en relación al tamaño</b>	3	3	3	1	2	3	3	3	3	x	2	4

**de las viviendas.**

Sumatoria	27	24	24	24	22	27	23	$\frac{2}{5}$	26	21
-----------	----	----	----	----	----	----	----	---------------	----	----

Fuente: autoría propia. 2013

Tabla 40: TEMPOFORMA - Matriz de conflictos-

TEMPOFORMA	CONFLICTO								
	Política habitacional fragmentada y carente de planificación de medio y largo plazo	Discontinuidad en los proyectos por el cambio de gobiernos	EL poder público no tiene suficiente conocimiento de la ciudad informal	El Municipio no tiene programa de evaluación posocupación de los emprendimientos que construye.	La comunidad no participa efectivamente de los procesos que deciden el futuro de la ciudad	Deterioro de los inmuebles en el tiempo	Faltan políticas públicas para la permanencia de los habitantes en los reasentamientos	Presión sobre las reservas naturales por la desidia de los gestores públicos	Sumatoria
Política habitacional fragmentada y carente de planificación	x	3	3	3	3	2	3	3	20
<b>Discontinuidad de los proyectos por el cambio de gobiernos</b>	3	X	3	3	3	2	3	3	20
El poder público no tiene suficiente conocimiento de la ciudad informal	3	3	x	3	3	3	3	3	21
<b>El Municipio no tiene programa de evaluación posocupación de los emprendimientos que construye</b>	3	3	3	x	2	3	3	1	18
La comunidad no participa efectivamente de los procesos que deciden el futuro de la ciudad	3	3	3	1	x	1	2	2	15
<b>Deterioro de los inmuebles en el tiempo</b>	2	2	2	3	3	x	3	0	15
Faltan políticas públicas para la permanencia de los habitantes en los reasentamientos	3	3	3	3	3	3	x	3	21
<b>Presión sobre las reservas naturales por la desidia de los gestores públicos</b>	3	3	3	0	2	0	3	x	14
Sumatoria	20	20	20	16	19	14	20	15	

Fuente: autoría propia, 2013

Tabla 41: ECOFORMA - Matriz de potencialidades -

ECOFORMA	POTENCIALIDAD										
	Acceso a la infraestructura y saneamiento básico	Seguridad en cuanto a riesgos naturales	Paisaje natural	Área con características rurales	Acceso a la educación de enseñanza primaria	Acceso a la asistencia social del Municipio	Espacio en el lote que posibilita la ampliación de las viviendas	Posibilidad de dar identidad al emprendimiento a través de la autoconstrucción	Mayor contacto con la naturaleza	Baja densidad poblacional - casas	Sumatoria
Acceso a la infraestructura y saneamiento básico	x	1	1	1	0	1	0	0	0	0	4
Seguridad en cuanto a riesgos naturales	1	x	0	0	0	0	0	0	0	2	3
Paisaje natural	2	2	X	3	0	0	0	0	3	2	12
Área con características rurales	1	1	3	x	0	0	0	0	3	2	10
Acceso a la educación de enseñanza primaria	1	0	0	0	x	0	0	0	0	0	1
Acceso a la asistencia social del Municipio	1	0	0	0	1	x	0	0	0	0	2
Espacio en el lote que posibilita la ampliación de las viviendas	2	1	1	2	0	0	x	3	2	2	13
Posibilidad de dar identidad al emprendimiento a través de la autoconstrucción	2	1	1	2	0	0	3	x	2	2	13
Mayor contacto con la naturaleza	1	0	3	2	0	0	0	0	x	1	7
Baja densidad poblacional - casas	1	0	1	1	0	0	1	1	1	x	6
Sumatoria	12	6	10	11	1	1	4	4	11	11	

Tabla 42: SOCIOFORMA- Matriz de potencialidades

	Unión de las liderazgos para reivindicar servicios del Municipio	<b>Derecho al dirección formal</b>	Inclusión en los programas sociales	<b>Fortalecimiento de los vínculos comunitarios</b>	Seguridad en cuanto a la propiedad del inmueble	<b>Presencia de estructura de participación – CAR-</b>	Sumatoria
	Unión de los liderazgos para reivindicar servicios del Municipio	x	3	3	3	3	3
<b>Derecho a la dirección formal</b>	3	x	2	3	3	2	13
Inclusión en los programas sociales	3	2	x	1	1	3	10
<b>Fortalecimiento de los vínculos comunitarios</b>	3	2	3	x	1	3	12
Seguridad en cuanto a la propiedad del inmueble	1	3	1	2	x	1	8
<b>Presencia de estructura de participación – CAR-</b>	3	1	3	3	1	x	11
Sumatoria	13	11	12	12	9	12	

Fuente: autoría propia, 2013

Tabla 43: FORMA DE GESTIÓN- Matriz de Potencialidades

<div style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 10px;"> <p><b>FORMA DE GESTIÓN</b></p> </div> <div style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;"> <p><b>P</b></p> </div>	Capacitación de los funcionarios que actúan en la producción de vivienda	<b>Seminarios internos para perfeccionamiento de las rutinas de trabajo buscando mayor eficiencia</b>	EL sistema habitacional pasó a ser prioridad del Gobierno federal	<b>Posibilidad de inclusión en los programas habitacionales del Gobierno federal</b>	Sumatoria
<div style="text-align: center; border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p><b>POTENCIALIDAD</b></p> </div>	x	3	1	1	5
Capacitación de los funcionarios que actúan en la producción de vivienda	3	x	1	1	5
<b>Seminarios internos para perfeccionamiento de las rutinas de trabajo buscando mayor eficiencia</b>	3	3	x	3	9
El sistema habitacional pasó a ser prioridad del Gobierno federal	1	1	3	x	5
<b>Posibilidad de inclusión en los programas habitacionales del Gobierno federal</b>	7	7	5	5	
Sumatoria					

Fuente: autoría propia, 2013

Tabla 44: TEMPOFORMA - Matriz de Potencialidades-

<div style="text-align: center;">TEMPOFORMA</div>	<div style="text-align: center;">POTENCIALIDAD</div>							
	<div style="text-align: center;">POTENC</div>	<div style="text-align: center;">Unión de los liderazgos para reivindicar servicios del Municipio</div>	<div style="text-align: center;">Fortalecimiento de los vínculos comunitarios para participar efectivamente del poder de decisión de la ciudad</div>	<div style="text-align: center;">EL sistema habitacional pasó a ser prioridad del Gobierno federal</div>	<div style="text-align: center;">Posibilidad de dar identidad al emprendimiento a través de la autoconstrucción</div>	<div style="text-align: center;">La propiedad de un inmueble implica seguridad, dignidad y puede impulsar la vida de una familia</div>	<div style="text-align: center;">Capacitación de los funcionarios que actúan en la producción de la vivienda</div>	<div style="text-align: center;">Sumatoria</div>
Unión de los liderazgos para reivindicar servicios del Municipio	X	3	3	3	2	1	0	9
<b>Fortalecimiento de los vínculos comunitarios para participar efectivamente del poder de decisión de la ciudad</b>	3	3	3	3	1	2	1	13
El sistema habitacional pasó a ser prioridad del Gobierno federal	3	3	3	x	1	3	0	10
<b>Posibilidad de dar identidad al emprendimiento a través de la autoconstrucción</b>	3	3	3	3	x	3	3	15
La propiedad de un inmueble implica seguridad, dignidad y puede impulsar la vida de una familia	2	2	3	3	2	x	2	11
<b>Capacitación de los funcionarios que actúan en la producción de la vivienda</b>	3	3	3	3	3	3	x	15
Sumatoria	14	17	15	15	9	12	6	

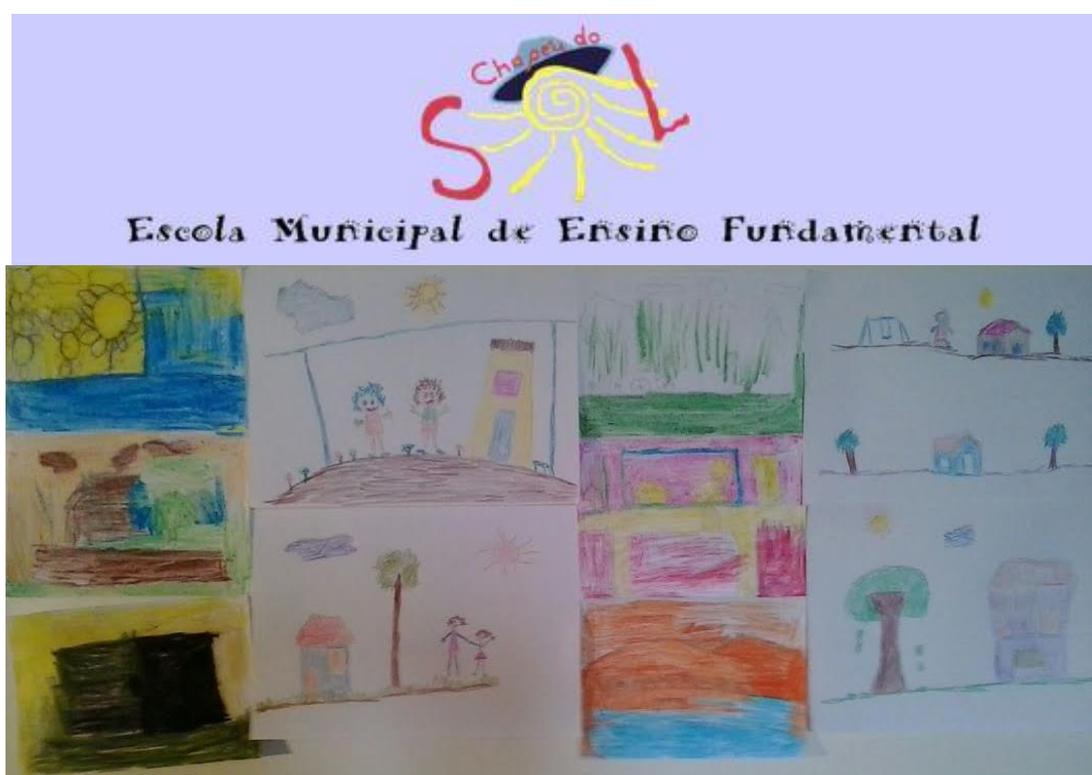
Fuente: autoría propia, 2013

# ANEXO 4

La percepción del ambiente expresada por los niños de la comunidad Chapéu do Sol

**La percepción del ambiente expresada por los niños de la comunidad Chapéu do Sol**

**ANEXO 4: LA PERCEPCIÓN DEL AMBIENTE EXPRESADA  
POR LOS NIÑOS DE LA COMUNIDAD CHAPÉU DO SOL**



*Figura 66: La percepción del ambiente representada a través de algunos de los dibujos producidos por los niños*

# ANEXO 5

Archivo de fotos de la evolución arquitectónica producida por la comunidad

**Archivo de fotos de la evolución arquitectónica producida por la comunidad**

**ANEXO 5: ARCHIVO DE FOTOS DE LA EVOLUCIÓN  
ARQUITECTÓNICA  
PRODUCIDA POR LA COMUNIDAD**



*Figura 67: La vivienda original*

Fuente: autoría propia, 2013



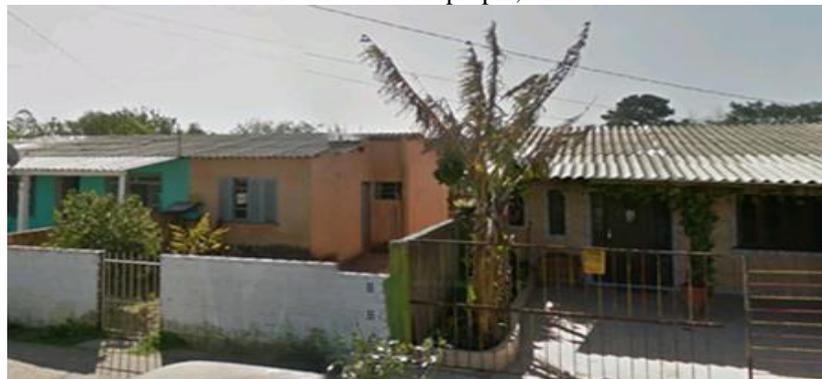
*Figura 68 :Los cerramientos con aleros*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 69: Las viviendas en constante evolución*

Fuente: autoría propia, 014





*Figura 70: La identidad a través de los colores*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 71: Construcciones con nuevos usos: la instalación de comercios*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 72: Construcciones con nuevas características arquitectónicas*

Fuente: autoría propia, 2013





*Figura 73: El césped y las forestaciones cambian el paisaje.*

Fuente: autoría propia, 2013

## Las conquistas a lo largo del tiempo



*Figura 74: Puesto de asistencia social de la FASC*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 76: Escuela de enseñanza primaria*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 75: Sala de primeros auxilios*

Fuente: autoría propia, 2014



*Figura 76: Plaza con cancha de deportes*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 77:Plazoleta con juegos infantiles*

Fuente: autoría propia, 2013



*Figura 78: Guardería comunitaria Cantinho do Sol*

Fuente: autoría propia, 2014



*Figura 79: Área verde remanente*

Fuente: autoría propia, 2013.



*Figura 80: Ccomercialización de las viviendas*

Fuente: autoría propia, 2013

