

# El giro a la izquierda en los Gobiernos Locales de América Latina

**Créditos:**

**Coordinación:** Fernando Carrión M. y Paúl Ponce S.

© 5ta avenida editores

**Dirección editorial:** Pablo Salgado J.

**Diseño gráfico:** Editorial El Conejo

**Corrección de estilo:** Mauricio Alvarado Dávila

**Diseño portada:** Antonio Mena

**5ta. Avenida Editores**

Av. 12 de Octubre N24-739 y Colón

Edif. Boreal, Torre A, Of. 1508

23826901 – 26020761

[www.lagranmanzana.com.ec](http://www.lagranmanzana.com.ec)

**ISBN:** 978-9942-8524-2-7

**Impresión:**

Ecuador, marzo 2015

© Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro sin la expresa aprobación de los editores.

## Índice

Pág.

7 Presentación

### 1. Introducción

Devolver la polis a la ciudad

11 *Fernando Carrión M. y Paúl Ponce*

### 2. Giro a la izquierda en América Latina

El giro a la izquierda en los Gobiernos locales de América Latina

21 *Fernando Carrión M.*

Una mirada panorámica a la primera ola local de la izquierda

57 *Benjamín Goldfrank*

### 3. La construcción nacional de la izquierda en lo local

El avance y la consolidación de la izquierda brasileña en el escenario político del pos- 85. Un breve análisis de la trayectoria del Partido de los Trabajadores (PT) en los Gobiernos locales en Brasil

81 *Lina Magãhaes*

El FSNL y la participación ciudadana a nivel local en Nicaragua (2007-2013): ¿un nuevo escenario para la hegemonía política?

101 *Armando Chaguaceda*

Las relaciones entre lo nacional y lo local en el Ecuador: los gobiernos de izquierda en las dinámicas de ascenso al poder político

129 *Sebastián Mantilla*

#### 4. Las ciudades precursoras de la izquierda

La izquierda política en las elecciones subnacionales de Lima Metropolitana

**1 Porto Alegre:** participación contrahegemónica, efecto-demostración y deconstrucción del modelo

179 *Luciano Fedozzi*

La ciudad de los sueños y las pesadillas. Rosario y su política de desarrollo local (1995-2013)

213 *Oscar Madoery*

Montevideo frenteamplista: Del Gobierno de la ciudad al Gobierno Nacional (1990-2015)

237 *Altair Magri*

#### 5. La contemporaneidad de la izquierda y su legitimidad política

Gobiernos de izquierda en Bogotá: retos del fenómeno político

265 *Sergio García*

La izquierda en el Gobierno de Quito cuando la ciudad sucumbe frente al centro y la nación

291 *Felipe Burbano de Lara*

¿Construyendo ciudadanía desde la izquierda? El caso de La Paz

333 *Moirá Zuazo*

#### 6. La izquierda en las grandes ciudades

Políticas sociales y construcción de ciudadanía en un Gobierno de iz-

367 *Alicia Zicardi/Lucía Álvarez*

La política urbana del Partido de los Trabajadores en el Brasil: De la utopía al impasse

407 *Erminia Maricato*

Los municipios en Santiago de Chile: una entrada fragmentada de la izquierda

439 *Danae Mlynartz*



# La política urbana del Partido de los Trabajadoras en el Brasil: De la utopía al *impasse*

---

*Erminia Maricato<sup>1</sup>*

---

1 Profesora colaboradora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de São Paulo y profesora visitante del Instituto de Economía de la Universidad Estadual de Campiñas. Fue coordinadora del curso de Posgrado de la Fausp y miembro del Consejo de investigación de la USP.

## Introducción

La dictadura militar promovió en el Brasil, a partir del golpe militar de 1964, el fin de un ciclo de lucha por la reforma urbana, realizada especialmente por arquitectos progresistas (Bassul, 2010; Bonduki, 1987). De manera muy diferente, sin represión directa, al contrario, ampliando la participación social, el Gobierno de Lula (y especialmente el capitalismo global) marco el fin de otro ciclo sobre el mismo tema, que fue parte durante dos décadas por un amplio frente de fuerzas sociales—líderes populares, líderes sindicales, profesionales, religiosos, intelectuales, políticos, investigadores académicos, ONG, etc. En los dos períodos, el capitalismo brasileño pasó por notables cambios.

Durante los años ochenta y noventa el Partido de los Trabajadores promovió en los Gobiernos locales un proceso íntegro que fue conocido como “modo petista de gobernar” o “democrático y popular” (Magalhaes y otros, 1999). Eran años de “ajuste fiscal”, conforme determinaba el ideario neoliberal. Los municipios tenían escasos recursos, ya que las diversas esferas del Gobierno seguían la orientación del Banco Mundial y del FMI de bajas inversiones en políticas públicas. En los municipios en los que el PT o los otros partidos de izquierda gobernaban, se dio una agenda política innovadora caracterizada por la práctica de “una nueva escuela de urbanismo” (Maricato, 2011a).

Paradójicamente, cuando el PT ganó el Gobierno federal y promovió la inversión pública en políticas sociales, las ciudades se encontraban asaltadas por los capitales que acumulaban mediante la producción y el uso del espacio urbano, representando así una profundización histórica en la desigualdad territorial. A pesar de las mejoras en la distribución de la renta y en la dimensión del empleo, la política que promovía el desarrollo, principalmente a partir de 2007, se fue en contra de las ciudades, como vamos a evidenciar.

## En la lucha contra la dictadura. La reconstrucción de la propuesta de reforma urbana

Durante la dictadura discutíamos entre arquitectos y urbanistas la falta de opciones y de dignidad del trabajo profesional. Para muchos, la lucha armada apareció como única forma digna de actuar: abandonar las mesas de dibujo y tomar las armas para combatir un Régimen de represión que calló, encarceló y, en casos extremos, asesino a nuestros maestros más respetados y a nuestros compañeros más valientes, como pasó en casi toda América Latina, con excepción de Cuba.

Después de la derrota del proyecto revolucionario, la persistencia de la lucha contra el régimen militar se caracterizó por el surgimiento de los movimientos sociales y sindicales, por la libertad partidaria, que permitió conocer las primeras victorias electorales, aunque inicialmente sobre elecciones restringidas y controladas. Elaborar propuestas y proyectos de políticas públicas y reconstruir el Estado parecían no solo viable, sino necesario. Arquitectos y urbanistas, entre otros profesionales, se dedicaron con afán a esta tarea.

El abandono a la universidad impuesto por la dictadura, como un lugar que elaboraba propuestas para el país, se vio transformado en parte por algunos partidos de izquierda, en especial del PT, Partido de los Trabajadores. Especialistas en saneamiento, medio ambiente, energía, agricultura, seguridad alimentaria, seguridad pública, transportes colectivos y salud, entre otros, debatían la integración entre las diversas áreas que son mantenidas como propiedades exclusivas de las instituciones académicas. La mayor parte de los participantes estaba comprometida con el proyecto socialista elaborado anteriormente a 1964 o 1969. Sabían de los límites de la acción en el interior del Estado capitalista, pero, aun así, había espacio para avanzar y las oportunidades surgían con las elecciones municipales.

Luiza Erundina venció, inesperadamente, la elección para la Prefectura de São Paulo, en octubre de 1988. Por primera vez, una mujer de izquierda iba a gobernar la ciudad más grande e importante del país<sup>2</sup>. Otras ciudades ya

2 La ciudad de São Paulo fue gobernada por el PT en los periodos: Luiza Erundina, 1989-1992; Marta Suplicy, 2001-2004, y Fernando Haddad, electo en 2013.



estaban un paso adelante en esta experiencia bien aventurada, como eran los casos de Porto Alegre y Diadema<sup>3</sup>

El primer Gobierno del PT en la ciudad de São Paulo pasó durante cuatro años una coyuntura económica extremadamente adversa: bajó el crecimiento económico, aumentó el desempleo, la inflación se elevó, aumentaron los impuestos, cayó la recaudación municipal y más; hubo una oposición obstinada de los medios de comunicación, de la Cámara Municipal y hasta del propio partido, que, en esta ocasión, ya proponía una orientación que se consolidó más tarde: la ampliación de las oportunidades de alianzas, pretendiendo, según los argumentos, obtener gobernabilidad o conservar el espacio conquistado con las elecciones. A pesar de la derrota electoral cuatro años más tarde, las osadas experiencias que pretendían “invertir prioridades” se consolidaron como marcas de otro modo de gobernar en los medios profesionales, académicos y políticos de todo el país, e inclusive con repercusiones internacionales<sup>4</sup>.

La estructura de la máquina administrativa no estaba preparada para gobernar la ciudad informal, es decir, la ciudad caracterizada por el espacio habitacional de los trabajadores. Hacer que los trabajadores asuman el costo de reproducción de la propia ciudad, por medio de la construcción de sus casas y ocupaciones irregulares del suelo, es parte intrínseca de la condición capitalista periférica: por un lado, bajar el costo de la fuerza de trabajo, y, por otro lado, se mantiene el mercado residencial restringido al “producto de lujo”. Los cambios en la máquina administrativa se dieron al mismo tiempo en nuevas políticas públicas que tomaban la iniciativa, como dice Marta Harnecker: “Hacíamos el camino, caminándolo” (Harnecker, 1996).

El lema de “invertir prioridades” de aquella gestión en São Paulo implicó una pequeña y traumática guerra, en la que no faltaron procesos jurídicos que perjudicaron a casi todos los secretarios de los altos cargos. Luiza Erundina fue rehén en varias decenas de procesos. La judicialización de los

3 Sobre la experiencia más importante de Porto Alegre -el presupuesto participativo,- ver Genro y Souza (2001), y sobre la experiencia de Diadema -política urbana-, ver Hereda y Alonso (1996). Ambas ciudades (entre otras gobernadas por la izquierda en América Latina) merecen también estudios de Marta Harnecker (1996). Ver sobre el asunto Bonduki (1996).

4 La autora de este texto ocupó el cargo de Secretaria de Habitación y Desarrollo Urbano durante la gestión de la prefecta Luiza Erundina en São Paulo. Delegaciones de muchos países vinieron a visitar las experiencias de gobierno participativo en el Brasil y no apenas en Sao Paulo.

conflictos es una forma de acción de las fuerzas conservadoras. Invertir las prioridades significaba transformar el presupuesto y todos los procedimientos incluyendo corazones, mentes y “especializaciones” de los servidores públicos.

Ser parte del Gobierno de São Paulo fue un profundo aprendizaje. Ayudó a que los profesionales militantes calibrarán las utopías y deseos, ya que las limitaciones y adversidades eran muy grandes, pero reforzó las convicciones que, aún bajo relaciones capitalistas y en la periferia del sistema, hacían cambios sociales y urbanos importantes. La condición era la continuidad, los movimientos sociales debían avanzar (independizarse en relación al Estado) y el alineamiento debía ser con los partidos políticos de izquierda. Más tarde, caracterizando el fin de ciclo, veremos que las condiciones cambiaron. Pero, antes de mencionar el descenso, cabe hablar de los años dorados de esta nueva escuela de urbanismo que fue parte de muchas ciudades brasileñas, incluyendo las capitales más importantes.

## El modo petista de gobernar a las ciudades<sup>5</sup>

Los Gobiernos municipales que inauguraron gestiones innovadoras, auto-denominadas como “democráticas y populares”, priorizaban la participación social en todos los niveles. La experiencia que resultó más conocida por la participación directa de la población fue el presupuesto participativo de la ciudad de Porto Alegre (Genro y Souza, 2011). En esta parte del texto vamos a enfocarnos en las políticas urbanas *strictu sensu*, esto es, políticas relacionadas al uso y a la ocupación del suelo.

Las propuestas eran creativas y efectivas, respondiendo con originalidad a los problemas presentados por la realidad local. En este sentido, los proyectos arquitectónicos, urbanísticos y legales relacionados al “pasivo urbano” (ciudad ilegal, autoconstruida y precariamente urbanizada) ganaron

5 Además de la bibliografía citada en este texto, también son fuentes para elaboración de este resumen un gran número de tesis y disertaciones académicas desarrolladas en la Universidad de São Paulo y en la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, además de videos y material informativo de diversos gobiernos municipales y planos de gobierno elaborados en partidos políticos. Algunas de las ideas aquí desarrolladas son encontradas en Maricato, 2011 y 2013.

importancia, pues siempre habían sido ignoradas por el urbanismo del *main stream*. Por eso, los programas de gobierno se dividían en dos: primero, los que buscaban recuperar la ciudad ilegal consolidada (donde no hubiera problemas ambientales); segundo, la producción de nuevas viviendas y nuevas áreas urbanas.

Los principales programas relacionados a la política urbana eran los siguientes.

## **En relación al pasivo urbano**

Una gran parte de las ciudades, que era extremadamente precaria, invisible en las postales e inclusive en los mapas de las secretarías de planificación, exigía intervención urgente, buscando mejorías habitacionales, urbanas, paisajísticas, de saneamiento básico y ambiental. La urgencia era la eliminación de riesgos de vida, como inundaciones, deslizamientos de tierra, epidemias, insalubridad, dificultad de movilidad; asegurar para estas zonas buenas condiciones de saneamiento, drenaje, recolección de basura, iluminación, circulación peatonal y también establecimientos públicos de salud y educación, sin que fuera necesario trasladar la mayor parte de la población que tenía apego a su casa, a su barrio. Estas medidas exigían planes detallados.

El programa más importante en esta línea de intervención fue la urbanización de favelas o recuperación de áreas degradadas. Fueron muchas las experiencias en todo el país las que contribuyeron para buscar una normalización de obras que presentaban muchas peculiaridades. Prácticamente cada caso es un caso que exige un proyecto específico; primero definiendo las viviendas a ser desalojadas (y evidentemente la solución para estas familias debería ser planificada con anticipación) debido a la existencia de las redes básicas de saneamiento, agua, alcantarillado, circulación vial y peatonal<sup>6</sup>. Otros motivos que también generan la necesidad del traslado de viviendas son los casos de protección y recuperación de zonas delicadas ambientalmente.

---

6 Ver al respecto Labhab (2001), Ibam (2002), Cardoso (2007) y Ministerio das Ciudades (2010).

Completando estas obras que se destinaban a llevar “ciudad” para áreas degradadas y sin urbanización, estaban los programas por los cuales los movimientos sociales habían luchado, como la regularización urbanística y jurídica<sup>7</sup>.

Los *cortiços*<sup>8</sup> en las áreas centrales también constituían un pasivo social que exigía atención. Algunos estudios habían demostrado que arrendar inmuebles estrechos e insalubres resultaba más lucrativo que arrendar espacios en condiciones formales, (Kohara, 1999). Más allá de hacer exigencias sobre las condiciones de higiene y seguridad, las prefecturas garantizaron asistencia jurídica gratuita para la población pobre. Este programa inspiró la Ley Municipal N. 10.928/2001 en São Paulo, que pretendía forzar a los dueños de los *cortiços* a implementar mejoras en los inmuebles<sup>9</sup>.

La asistencia jurídica también trataba la defensa contra el desalojo y buscaba formas de posesión de inmuebles que se encontraban en áreas públicas. Una de las iniciativas más importantes que buscaba dar más calidad de vida a niños y adolescentes en barrios pobres fue la construcción y activación de los CEU, (Centros Educativos Unificados), programa creado en la gestión de Marta Suplicy en São Paulo. Se trataba de crear un edificio de destacada calidad arquitectónica, bien equipado, que ofreciera cursos regulares de cine, gimnasia, artes plásticas, programas teatrales y musicales, espacios inéditos en los barrios pobres. Se incluyó en el centro de los barrios periféricos un pedazo de un universo que discrepaba en relación a su entorno precario.

7 Ver al respecto la publicación actualizada sobre el tema por la Defensoría Pública del Estado de São Paulo. Disponible en <http://www.defensoriapublica.mt.gov.br/portal/index.php/regularizacao-fundiaria-urbana/item/8581-regulariza%C3%A7%C3%A3o-fundi%C3%A3o>, revisado en 8/01/14.

8 *Cortiços*: Nombre técnico para “habitaciones colectivas precarias de arriendo” (HCPA). Casa que arrienda sus habitaciones para uso de vivienda unifamiliar (Wikipedia.)

9 En São Paulo la asistencia jurídica gratuita ofrecida por el poder municipal a la población pobre dio origen a una representación del TCM (Tribunal de Cuentas del Municipio) contra la Prefectura junto a la OAB (Orden de los Abogados del Brasil). El Gobierno fue acusado de haber herido la ética profesional pasando por encima de las oficinas de jurisprudencia.



Figura 1. CEU de PAZ-Brasilândia 2004. Fuente: Google Maps, 2012.

## **En relación a la producción de nuevos espacios en la ciudad**

La producción de nuevos espacios urbanos y habitacionales buscaba, en esta perspectiva de justicia social, dar alternativas habitacionales para minimizar el crecimiento y evitar el aumento en densidad de las favelas existentes, así como evitar que se formen nuevas ocupaciones irregulares y precarias, además de propiciar nuevas oportunidades para la inserción de los pobres en las ciudades, a través de un camino para la construcción de la ciudad democrática.

Un camino muy provechoso, seguido por los movimientos sociales y oficinas de asistencia técnica, fue la reforma o construcción de inmuebles, de manera individual o colectiva, con asistencia gratuita de ingenieros y arquitectos, que daba especial atención a la participación social desde el derecho a escoger el terreno, la elaboración del proyecto y la construcción de las viviendas. El costo de la asistencia técnica, que prestaba asesoría a las entidades sociales organizadas, estaba incluido en el presupuesto de la obra. La creación de ONG o pequeñas empresas fue el camino usado por jóvenes arquitectos, ingenieros y abogados que no querían trabajar en el mercado de las construc-

ciones lujosas o en el mercado formal de São Paulo y otras capitales. Toda una generación de arquitectos se formó (y continua formándose) con esta práctica, buscando garantizar la implementación del “derecho a la arquitectura” y del “derecho a la ciudad”<sup>10</sup>.

La construcción en minga, inspirada en la experiencia uruguaya de los años sesenta, fue motivo de muchos debates entre arquitectos y después entre arquitectos y la población organizada que, inicialmente, prefería construir por mingas para dominar el proceso de producción, controlar la calidad de lo que se hacía y profundizar en la organización social.

Varias prefecturas también invirtieron en instalaciones destinadas a la producción de prefabricados de hormigón armado apuntado a la urbanización de nuevas áreas o complementación de áreas precariamente urbanizadas. Las piezas eran utilizadas también en la construcción del mobiliario urbano.

En el área de drenaje y alcantarillado, ingenieros de las prefecturas utilizaron nuevas técnicas para urbanización de riachuelos a cielo abierto (corrigiendo la ingeniería que durante décadas contribuyó para el taponamiento y la impermeabilización de riachuelos con avenidas asfaltadas), que tenían finalidad paisajística pero, sobre todo, ambiental.

## En relación a la legislación urbana

Fueron creados/idealizados/formulados nuevos instrumentos legales que buscaban remitir al mercado la responsabilidad de responder por una parte de construcción de la vivienda social o por la revitalización urbana de áreas nobles. Fueron las siguientes: operación urbana, buscando la recuperación de áreas que pudieran financiar la vivienda social; zonas especiales, en las cuales una de las partes del emprendimiento (privado) debería ser destinada a la vivienda social; zonas especiales direccionadas a la urbanización o regularización de la vivienda autoconstruida; impuestos progresivos; y nuevos avalúos y catastros inmobiliarios pretendiendo la justicia social; nuevas reglas para

---

10 Ver site de una de las principales oficinas de asistencia técnica de construcción por minga <http://www.usinactah.org.br>

el proyecto arquitectónico priorizando/objetivando ampliar el “derecho a la arquitectura”; y especialmente se buscaba aplicar alguna multa o penalidad a los inmuebles considerados ociosos, principalmente a aquellos localizados en zonas urbanas.

En los proyectos de urbanización de favelas, diversos estudios buscaban definir patrones urbanísticos adaptados a ocupaciones sinuosas y espontáneas muy diferentes a los patrones ortogonales modernistas, de calles anchas y formales. Algunas de esas propuestas integraban los planos directores o legislación complementaria que pretendía reorientar el crecimiento de la ciudad desigual, garantizando el objetivo de nuestra obsesiva búsqueda: la función social de la propiedad, o sea, la subordinación de la propiedad al interés social y el control del Estado sobre el uso del suelo.

La inexperiencia inicial de aquellos que alimentaban la utopía de construir una ciudad más democrática obligó a que muchos activistas reflexionaran sobre las limitaciones y la consecuente adaptación que debería ser hecha en las propuestas. Los conflictos diarios venían de los movimientos sociales que cobraban más agilidad por parte del Gobierno y también de los adversarios que podían hacer parte de la Cámara Municipal, del Jurídico casi siempre conservador, pero en especial, y de modo generalizado, de los medios del *main stream*, que actuaron como partido político representando la élite del país como muestra Francisco Fonseca (Fonseca, 2010).

Nuevos programas, nuevas prácticas, nuevas leyes, nuevos proyectos, nuevos procedimientos, siempre con participación social, permitirían el desarrollo también de cuadros técnicos y del *know-how* sobre cómo perseguir mayor calidad y justicia urbana. Los impedimentos de la macroeconomía estaban colocados como obstáculos a ser resueltos en el futuro.

Esta dinámica que incluía tres frentes políticos —producción académica, movimientos sociales y prefecturas democráticas—, avanzó conquistando importantes marcos institucionales más allá de la elección del presidente de la República en 2002. Dentro de ellos se destacan: (i) un conjunto de leyes que, a partir de la Constitución Federal de 1988, aportan instrumentos jurídicos direccionados hacia la justicia urbana, siendo el Estatuto de las Ciudades el más importante de estos; (ii) un conjunto de entidades, como el Ministerio de las Ciudades (2003) y las secretarías nacionales de Hábitat, Movilidad Urbana, Saneamiento Ambiental y Programas Urbanos, que re-

tomaban la cuestión urbana de forma democrática; y (iii) consolidación de espacios dirigidos a la participación directa de los líderes sindicales, profesionales, académicos y populares, como las Conferencias Nacionales de las Ciudades (2003, 2005, 2007) y el Consejo Nacional de las Ciudades (2004) (Maricato, 2011).

## La creación del Ministerio de las Ciudades

El Ministerio de las Ciudades, creado por el Gobierno de Lula en 2003, fue consecuencia de un amplio movimiento social progresista, y su creación parecía confirmar nuevos tiempos para las ciudades en el Brasil<sup>11</sup>.

No había expectativa de grandes o rápidos cambios, porque ya se tenían la experiencia y el conocimiento de la gestión urbana municipal y la metropolitana. Para los que ya tenían formación teórica sobre la producción capitalista del espacio urbano, eso era aun más evidente. Pero, por supuesto, era esperada, la apertura de un canal en el que convergiesen las articulaciones de todos los que lidiaban con los dramáticos y crecientes problemas urbanos, permitiendo de esta forma ampliar y fortalecer el debate, de cierta forma encaminarlos e influenciar en la correlación de fuerzas para buscar nuevas soluciones. Parecía claro que encaminarlos llevaría a la construcción social, y no apenas gubernamental, de la Política Nacional de Desarrollo Urbano<sup>12</sup>.

No es el propósito de este texto debatir sobre los límites dados por las relaciones capitalistas para la realización de la utopía del derecho a la ciudad<sup>13</sup>. Ni tampoco creemos en un “tercer camino” como alternativa política. Apenas seguimos en la lucha sabiendo que los límites eran definitivos, pero la conciencia de derechos resulta de una construcción dada en

11 La autora de este texto fue parte del equipo de transición de los Gobiernos de FHC y Lula coordinados para la creación del Ministerio de las Ciudades.

12 La bibliografía que trata del concepto de desarrollo es muy amplia para que sea tratada en los límites de este texto. Para lo que nos interesa aquí, consideraremos que el desarrollo urbano implica transformaciones sociales y territoriales, lo que incluye la implementación de la función social de la propiedad y el derecho a la ciudad y a la justicia urbana.

13 Ver al respecto el debate promovido en el libro *Searching for the just city: Debates in Urban Theory and Practice* (Marcuse et al, 2009).



cada momento histórico. Minimizar las injusticias urbanas y la salvaje depreciación ambiental, ampliar las consciencias sobre la realidad y la organización de sujetos transformadores, parecía ser suficiente para continuar avanzando.

Olivio Dutra, electo para primer ministro de las Ciudades (MCiudades), venía de la reconocida experiencia de gobernar Porto Alegre, en donde muchas iniciativas innovadoras de política municipal se habían desarrollado.

El primer equipo que componía la dirección del Ministerio resultó en una convergencia peculiar de militantes sindicalistas, profesionales y académicos con experiencia en la administración pública, un equipo con mucho prestigio en el medio técnico y el académico, además de una fuerte inserción en los movimientos sociales urbanos.

Siguiendo las propuestas de los programas del Gobierno del PT, en especial la propuesta del Proyecto de Vivienda<sup>14</sup>, el MCiudades fue estructurado en cuatro secretarías: tres de ellas basadas en los principales problemas sociales que afectan las poblaciones urbanas que están intrínsecamente conectados al territorio: la vivienda, el saneamiento ambiental (agua, alcantarillado, drenaje, recolección y destinación de residuos sólidos) y, por último, la movilidad y el tránsito. Considerando la centralidad de la cuestión territorial e inmobiliaria para el desarrollo urbano, aunque esta no sea una atribución federal, fue creada una cuarta secretaría para ocuparse de programas especiales, llamada posteriormente Secretaría de Programas Urbanos. El papel de la cuarta Secretaría sería el de ofrecer directrices y orientación a los Gobiernos municipales y metropolitanos para poner en práctica programas urbanísticos integrados que respondieran a problemas específicos, comunes y frecuentes de las ciudades de todo el territorio nacional, pese a la gran diversidad regional, ambiental y social. Son ejemplos de programas especiales: regularización agraria, rehabilitación de las tradicionales áreas urbanas centrales, ciudades de frontera, prevención de riesgos de deslizamientos y combate a los vacíos urbanos con la aplicación del Estatuto de la Ciudad. Otros programas como estos podrían ser creados a

---

14 El Proyecto Moradia, que guiaba la creación de un ministerio dedicado a las ciudades, fue elaborado por iniciativa de Luiz Inácio Lula da Silva en el Instituto Ciudadanía. Fueron invitadas 12 personalidades, entre profesionales, académicos y políticos para elaborar una propuesta y ofrecerla como colaboración al Gobierno en el año de 2000.

los largo de los años, abriendo un espacio de flexibilidad en el Ministerio, además de constituir un frente de diálogo del Gobierno Federal con los Gobiernos municipales (y estatales, en el caso de las metrópolis), que frene la competencia legal para el desarrollo urbano.

Después de 10 años de existencia del M Ciudades, el destino de las ciudades brasileñas está lejos de cambiar su rumbo. Durante más de la mitad de este período, el M Ciudades estuvo en manos de los dos partidos más conservadores del Brasil, que mantenían el discurso reformista pero adoptaban un pragmatismo que acentuó el clientelismo y el patrimonialismo contra cualquier posibilidad de cambio. Podemos decir también que los movimientos sociales conectados a la reforma urbana están fragmentados y muchos desmovilizados y tienen pocas posibilidades reales de avanzar en la línea pregonada por las agendas tan debatidas en sinnúmero de encuentros, reuniones, congresos, seminarios, etc. Las experiencias originales de gestión municipal democrática y popular que marcaron los años de 1980 y 1990 parece que se han agotado. La evidencia representativa es que las ciudades continúan empeorando y que la cuestión territorial, que ocupa un papel central en las propuestas de reforma urbana y del derecho a la ciudad más de medio siglo, no avanzó de forma significativa.

Antes que estas conclusiones suenen apresuradas, vamos a analizarlas, aunque de manera rápida, sin dejar de reconocer las conquistas económicas y sociales de los Gobiernos de Lula/Dilma, de una lado, y las limitaciones políticas y jurídicas que el Gobierno Federal ha tenido para implementar una política urbana. Primero, vale la pena reconocer que los Gobiernos del PT retomaron la inversión en habitación y saneamiento después de aproximadamente 25 años de desvíos de la administración federal, dominada por el ideario neoliberal, en relación a estas áreas. Pero sí se pretende resaltar que la cuestión urbana o metropolitana no ha progresado en los últimos 10 años. La euforia del *boom* inmobiliario puede hacernos creer lo contrario, así como la multiplicación de obras de infraestructura urbana, que tuvieron inicio en 2008. En realidad, se constata que los errores de experiencias pasadas están siendo reeditados.

## **El cambio del capitalismo brasileño**

La reorganización del capitalismo brasileño acarrió significativos cambios económicos, sociales, demográficos, regionales y culturales<sup>15</sup>. Parte de estos cambios fue orientada por el lugar que el Brasil pasó a ocupar en la fase de expansión internacional del capitalismo, conocida por globalización. En parte se debe a la forma cómo las fuerzas políticas internas, especialmente las políticas de Estado, condujeron el país en este contexto.

Durante los 8 años de su Gobierno, FHC (Fernando Henrique Cardoso), voluntaria o involuntariamente, lideró un movimiento neoliberal en perfecta consonancia con las orientaciones emanadas por el llamado Consenso de Washington<sup>16</sup>. Acabó con la herencia varguista (Getulio Vargas), sustituyendo el modelo de Estado fuerte y del fortalecimiento de las empresas estatales por un Estado basado en el trinomio de liberalización, privatización y desregulación. Este cambio permitió una gigantesca transferencia de activos del Estado al mercado, lo que abrió sectores estratégicos para el capital internacional: finanzas, telefonía, minería y energía.

El primer mandato de Lula no rompió con esta orientación. Al contrario, aumentó la tasas de interés, que llegaron al 26,5 %, aumentó el superávit primario de 3,5 % a 3,75 % y después para 4,25 % además hizo cortes de R\$14.000 millones en el presupuesto, comprometiendo el gasto de todas las áreas del Gobierno, con excepción de ciertas políticas sociales. Conceptos utilizados por el Fondo Monetario Internacional (FMI) continuaron siendo utilizados aun después de que el Brasil pagara su deuda y perdiera el vínculo de monitoreo que el FMI hacía sobre las cuentas nacionales. Las limitaciones eran tan radicales que 50 % de los recursos liberados para gastos era administrado durante todo el año, empeñándose para entregar el saldo la última semana del año para que estos recursos pudieran ser utilizados el siguiente año.

El segundo mandato de Lula trajo un gran cambio en la orientación de la política económica. Después de haber retirado a Palocci (aunque en el

---

15 Ver al respecto: IHU/Cepat (2009).

16 Ver "O Consenso de Washington", de Paulo Nogueira Batista, escrito en 1994, disponible en el blog Encalhe, texto de 20 de junio de 2006 (<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>).

final del primer gobierno), con Dilma Rousseff en la Casa Civil, el Gobierno se orientó a una tendencia de desarrollo. Un Estado fuerte que invierte en la construcción de infraestructura económica, social y, más aún, en la ampliación de conglomerados brasileños privados, para volverlos competitivos en el mercado internacional.

El Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), creado en la era de Getulio Vargas, en la década de 1950, participó de negociaciones y financió muchas de las privatizaciones durante el Gobierno de FHC. En la “era de Lula”, el BNDES se volvió el más grande promotor del desarrollo, negociando, financiando y hasta participando de oligopolios privados. La concentración de capitales fue fortalecida con fusiones o compra de empresas, lo que dio como resultado en algunos conglomerados con importancia internacional, como es el caso de Brasil Foods (que es la fusión de las empresas Sadia y Perdigão, viabilizada con Fondos de Pensión y el BNDES), la empresa más grande de carnes procesadas del mundo; de la fusión entre la Votorantim Celulose y Papel y la Aracruz resultó la empresa internacional más grande de celulosa de fibra corta y la cuarta en celulosa total (IHU/Cepat 2009). Otros ejemplos envuelven las áreas de petroquímica, agrocombustibles, minería y finanzas.

Ese movimiento de cambios, en especial la ampliación de la producción agroexportadora, tuvo impacto en el territorio nacional. El estatus de *commodities* alcanzado por gran parte de la producción agraria brasileña permitió financiar el ciclo productivo, que incluye la tierra y otros insumos. Entre 1970 y 2006, el valor relativo de la producción agropecuaria en el sudeste, en el sur y en el nordeste decayó, mientras que en el norte y en el centro-oeste aumentó, las consecuencias se reflejaron en la dinámica migratoria, la distribución de renta regional y la tasa de crecimiento urbano. La deforestación de la Amazonía y del cerrado también tiene que ver con esta dinámica<sup>17</sup>.

El mayor líder brasileño que surgió después de Getulio Vargas fue Lula; instituyó programas sociales con impacto significativo sobre la pobreza, lo que le dio apoyo popular, del que antes no gozaba el PT (Partido de los

17 Las conclusiones aquí registradas fueron extraídas del análisis de tablas presentadas por el Prof. Clélio Campolina Diniz, en el Fórum Fiscal, Brasília, 2008.

Trabajadores)<sup>18</sup>. A continuación se presentarán algunos datos generales sobre las acciones de distribución de los Gobiernos de Lula/Dilma.

Salario mínimo. El salario mínimo tubo reajuste nominal de 262 % y aumento real de 72,35 % desde 2003 hasta 2014<sup>19</sup>.

Bolsa Familia. En diez años de existencia (2003 a 2013), fueron destinados casi R\$120.000 millones a las 13,8 millones de familias beneficiadas por la Bolsa Familia, mas de 50 millones de personas (1 de cada 4 brasileños recibe el beneficio)<sup>20</sup>.

Un estudio realizado por la IPEA muestra que cada real invertido en el programa genera un retorno de R\$1,78 para la economía, que es un efecto multiplicador de R\$2,40 sobre el consumo final de las familias. Y todo eso con la inversión de R\$24 .000 millones por año, que equivalen a 0,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) brasileño. En sus diez años de existencia, la Bolsa Familia redujo la extrema pobreza en el Brasil en 28 %<sup>21</sup>.

Reducción de la pobreza. El Plan Brasil Sin Miseria consiguió sacar a 22 millones de personas de la extrema pobreza en menos de dos años<sup>22</sup>.

En 2002, el PNAD reveló que había 41 millones de pobres en el país, con cerca de 15 millones viviendo en la extrema pobreza. Ya en 2012, los números se redujeron a cerca de 15,7 millones de personas viviendo en la pobreza en el Brasil, de los cuales 6,53 millones continuaban viviendo debajo de la línea de pobreza.

Prouni (Programa Universidad para Todos) fue creado en 2004 (Ley N° 11.096/2005), con la finalidad de conceder becas de estudios integrales

---

18 André Singer apunta la pérdida del apoyo de Lula a una parte de la clase media largamente compensada por el amplio apoyo de los pobres, garantizándole la reelección en 2006 y mas de 70% de la aprobación en el final de su segundo mandato. El artículo apunta que a la emergencia de los pobres como actor político que quiere cambios, pero sin grandes rupturas (Singer, 2009).

19 Dieese, Nota técnica n° 132. Política de Valorización del Salario Mínimo: Valor para 2014 será de R\$ 724., Dieese, diciembre de 2013, pág. 3. Disponible en <http://www.dieese.org.br/nota-tecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>

20 Informaciones extraídas del *site* de Bolsa Familia, <http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>

21 Instituto de Pesquisa Economía Aplicada (Ipea). Efectos macroeconómicos del Programa Bolsa Familia, un análisis comparativa de las transferencias sociales. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos\\_texto/cap11.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos_texto/cap11.pdf)

22 Informaciones extraídas del *site* Portal do Brasil, disponible en: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>

y parciales en cursos de educación superior de instituciones privadas. El programa proporcionaba en contrapartida exención fiscal a las instituciones de educación privada. El Prouni atendió desde su creación, hasta el ingreso del segundo semestre de 2013, a más de 1,2 millones de estudiantes, habiendo sido el 69 % con becas integrales<sup>23</sup>.

PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar) financia proyectos colectivos e individuales para emprendimientos de agricultores familiares y asentados de la reforma agraria. Después de sucesivos aumentos, en el año 2012/2013, el programa llegó a una meta de R\$18.600 millones financiados<sup>24</sup>.

Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y la Ley de Alimentación Escolar (Ley N° 10.696/2003) tienen como objetivo garantizar la alimentación de la población que se encuentra en una situación de inseguridad alimentaria y nutricional, por medio de la compra de alimentos de la agricultura familiar. El programa también proporciona establecimientos públicos de alimentación y nutrición, además de que una parte de los alimentos es destinada a constituir *stocks* estratégicos del Gobierno Federal<sup>25</sup>. En el período de 2003 y 2012 fueron invertidos cerca de 2.700 millones de reales en el Programa. En 2012, el valor aplicado llegó al escalón de R\$586 millones en adquisiciones, que atendieron a 129 mil familias en 2012. En el primer semestre de 2013, la Compañía Nacional de Abastecimiento atendió a más de 110 mil productores por medio del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA).

Además, la Ley de la Alimentación Escolar (Ley N° 11.947/09) determina que los municipios utilicen los recursos en la compra de alimentos de la agricultura familiar por lo menos en 30 %, destinado para la alimentación escolar, repasados por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE). Esta medida quizás sea la de mayor impacto agrario de todas las

23 Informaciones extraídas del *site de Prouni*: [http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=124&Itemid=140](http://prouniportal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=124&Itemid=140)

24 Informaciones extraídas de <http://portal.mda.gov.br>

25 Informaciones extraídas de [http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13\\_08\\_02\\_09\\_48\\_13\\_artigo\\_1.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf), <http://negociosdaterra.com.br/2013/08/21/conab-divulga-balanco-do-primeiro-semester-do-paa/> e <http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-da-alimentacao-escolar-beneficia-agricultores-familiares-do-distrito-federal>

iniciativas del Gobierno de Lula (bastante débil de manera general), ya que viabiliza la permanencia de la familia del agricultor en su tierra, resistiendo hasta la especulación inmobiliaria presente en el entorno de los centros metropolitanos. Esta ley resuelve en parte la dificultad de la comercialización que sufren los pequeños productores y los resguarda de la competencia con los grandes productores.

Luz para Todos. Programa creado en 2003 con el objetivo de ofrecer energía eléctrica a más de 10 millones de personas del área rural. La meta inicial era atender 10 millones de personas. Esta fue alcanzada en mayo de 2009 y, hasta marzo de 2012, el Programa consiguió atender a cerca de 14,4 millones de habitantes rurales de todo el país. Las inversiones llegaron a R\$20.000 millones, de los cuales R\$14.500 millones fueron del Gobierno Federal<sup>26</sup>.

Crecimiento económico. El Brasil vivió un hecho inédito en su historia reciente, entre 2003 y 2008 pasó por un ciclo de crecimiento económico con inclusión social, más allá de que actualmente la situación en 2014 sea complicada, debido a la creciente desindustrialización y el fuerte apoyo en la reprimarización de la economía. Mientras tanto, según el IBGE, el porcentaje de desempleo en 2013 fue el menor de los últimos 10 años. De enero a junio de este año, el promedio del porcentaje de desempleo fue de 5,7 %. En los primeros seis meses de 2003, el promedio de porcentaje de desempleo era de 12,2 %. Datos del Ministerio del Trabajo apuntan que en el Brasil fueron generados 868.241 nuevos puestos de trabajo formal en 2012<sup>27</sup>.

Delante de estos datos, que en realidad muestran un cuadro genérico acerca de la dinámica que ha dado resultado las principales iniciativas de distribución de los Gobiernos de Lula/Dilma, no hay cómo no reconocer el papel del Estado al haber reaumido el subsidio de la parte vulnerable de la sociedad. Resaltando estos importantes hechos, vistos de una manera general, aun así, el Gobierno dejó intactos asuntos estratégicos: (1) la subordinación al capital financiero mereció algún enfrentamiento en el inicio del Gobierno de Dilma Rousseff para ser acompañado de retroceso; (2) la cuestión ambiental no recibió mayor atención ni siquiera en el contexto de la política estratégica;

26 Informaciones extraídas de [http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)

27 Informaciones extraídas de <http://www.sac.gov.br/site/?p=15298> e <http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego/>

(3) el clientelismo y el patrimonialismo se mantuvieron intocables en la mejor de las hipótesis o se expandieron en relación al Ejecutivo y el Legislativo y hasta dentro de los grandes partidos de izquierda y centro-izquierda; (4) la política de comunicación no enfrentó a la red que se configura como un partido de élite, que siempre hace oposición cerrada a los Gobiernos del PT<sup>28</sup>; (5) finalmente, la cuestión de la tierra, verdadero nudo social en el Brasil, no fue tocada, ni en el campo ni tampoco en la ciudad. Como escribió André Singer, los Gobiernos petistas buscaron cambios sin rupturas y, por lo tanto, conservando alianzas con capitales— mayoritariamente nacionales— y partidos conservadores (Singer, 1999).

Cabía a Lula, según el mismo autor, el hecho de excluir del Estado la élite dominante, tarea consolidada en los Gobiernos anteriores de FHC, y, de esta forma, abrir espacio a la participación de liderazgos populares y sindicales. Aceptando esta hipótesis, nos resta preguntarnos por qué los líderes sociales se acomodaron e inclusive contribuyeron para la limitación de espacio en lo que se refiere a las ciudades.

## ¿Y la política urbana?

En un contexto de cambios, como vimos, algunos aspectos de las políticas sociales avanzaron y algunos aspectos vinculados al “poder del atraso” quedaron intocables<sup>29</sup>. El M Ciudades fue uno de los sacrificados en nombre de la “política de alianzas”, que buscaba apoyo al Gobierno en el Congreso Nacional. No permaneció con las fuerzas progresistas, aunque mantuvo parte del equipo original que permaneció en el Gobierno Federal. Se perdió la posibilidad del cambio que debería instituir un nuevo paradigma sobre el universo urbano en la sociedad brasileña. Se perdió la posibilidad de una propuesta original (sinónimo de *peculiar, singular, diferente, extraordinario*), que dialogase con la experiencia vivida por la gran mayoría de los habitantes de las ciudades, contrariando la tradición de importancia de matrices del capitalismo central.

28 Ver al respecto el artículo de Francisco Fonseca (2010). Y blogs de Luis Nassif, Paulo Henrique Amorim y Observatorio de la Imprenta.

29 *O Poder do Atraso* es el título de libro de autoría de José de Souza Martins (1994).



No se puede afirmar que el mantener el equipo inicial del M Ciudades, el nuevo paradigma de la política urbana se alcanzaría, pero, sin este, ciertamente, no habría ninguna oportunidad. Esto no se trata de falta de modestia, pero sí de un reconocimiento legítimo dado por muchos años de militancia en el área social de las ciudades, muchos años de estudios y debates sobre las características de la ciudad periférica y, finalmente, muchos años de trabajo profesional en el sector público priorizando combatir la injusticia urbana. Sin este equipo, o con algún otro similar, la tarea difícilmente se completaría. Pero, evidentemente, otros factores fueron (y han sido) determinantes para estancar los cambios que se pretendían.

El poder gubernamental sobre las ciudades obedece a un diseño complejo como está previsto en Constitución Federal (CF) de 1988, marcada por la descentralización. Saneamiento, recolecta y destinación de la basura, transporte urbano, control sobre el uso y ocupación del suelo (cuando no hay implicaciones ambientales), son responsabilidades municipales en el Brasil. En el contexto metropolitano, las responsabilidades son definidas por la legislación estatal, este tema prácticamente ignorado durante las dos últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI. El tratamiento dado a la gobernabilidad metropolitana revela la falta de interés de todas las instancias del Gobierno Federal en la cooperación administrativa de las metrópolis, es aquí en donde se originan las más grandes problemáticas por las aglomeraciones urbanas del mundo<sup>30</sup>.

El poder legal del Ejecutivo Federal sobre el desarrollo urbano, en especial sobre su aspecto central, que es el control sobre el uso y ocupación del suelo, es muy pequeño. Como gran inversionista en obras públicas, el Ejecutivo Federal tiene la oportunidad de imponer regulaciones, como es el caso de la exigencia de planes municipales —urbanísticos, de saneamiento, de vivienda, de transporte—, y también proclama algunas leyes federales o algunos programas de inversión. Pero nunca está de demás repetir que no es por falta de planes y leyes que las ciudades en el Brasil están como están.

Construir un nuevo paradigma sobre las ciudades, aunque en el contexto de la periferia del capitalismo (repetiendo, no estamos en el campo revolucionario) exigiría un cambio cultural y federal, sería posible apenas a

---

30 Ver al respecto *Metrópolis Desgovernadas* en Maricato (2011b).

medio y largo plazo. Combatir el analfabetismo urbano significa esclarecer la estrategia de las fuerzas salvajes que hacen del suelo urbano y de los presupuestos públicos espacio y uso exclusivo de sus intereses. Listar las fuerzas que tienen poder sobre la producción de las ciudades sería un tema fundamental del aprendizaje. Una campaña pedagógica dirigida a todos los actores de la ciudad, funcionarios públicos interesados, líderes sociales, profesionales, sindicales, académicos, estudiantes, periodistas e intelectuales todos debería poner en oposición sus fuerzas, las metas deberían ser las mismas definidas durante las décadas de militancia de los movimientos sociales urbanos. No se trataba, por lo tanto, de diseñar teóricamente una propuesta de gobierno, aunque hubiera una base histórica de la que partir, pero sí de construirla socialmente con la ayuda de los consejos nacional, estatales y municipales de las ciudades, basada en informaciones de la realidad brasileña, la que atraviesa grandes cambios. Ganar militantes para una nueva percepción de la realidad urbana, geográfica y ambiental es una tarea que debería inspirarse en Paulo Freire, educador brasileño creador de la “pedagogía del oprimido”<sup>31</sup>. Las fuerzas que construirán la propuesta de reforma urbana lo hicieron por lo menos hace dos décadas. Ganaron adeptos en diversos sectores de la sociedad, construyeron una lectura original sobre la ciudad periférica, visibilizando a los que eran invisibles, y una agenda original sobre la reforma urbana.

La resistencia dada por el equipo inicial del M Ciudades contra las restricciones radicales que direccionaron el presupuesto federal (que incluía una exorbitante tasa de interés, causada por el desvío de dinero público para el sector financiero, con el pago de la deuda) atrajo sobre ella las críticas internas y externas al Gobierno. Las fuerzas neoliberales, con el viejo patrimonialismo, redujeron mucho el espacio de cambio pretendido.

La sustitución del ministro Olívio Dutra, en julio de 2005, implicó el fin de una propuesta holística, más avanzada y original, que estaba basada en las fuerzas de izquierda. Hasta el Proyecto de Vivienda, realizado a pedido de Lula, que acompañó paso a paso su elaboración, fue olvidado en su directriz principal, que era no desvincular la política habitacional de la política territorial o urbana. El Planhab (Plan Nacional de Vivienda), contratado por el M Ciudades en 2007 y finalizado en 2010, retomó esa articulación necesaria,

---

31 Paulo Freire (1970).

pero el lanzamiento del Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV) en marzo de 2009, atropelló este plan<sup>32</sup>.

## **El proyecto desarrollista ignora la política urbana**

Como fue mencionado, en el segundo mandato de Lula se consolidó una tendencia que se podía percibir al final de su primer mandato; abandonó en parte la agenda neoliberal y hubo un lanzamiento de nuevos planes y programas que apostaban por una política de desarrollo en la Cepal, bajo el liderazgo de Dilma Rousseff en la Casa Civil.

El PAC (Plan de Aceleración del Crecimiento), lanzado en 2007, buscaba retomar las obras de infraestructura económica y social, cuya construcción el Gobierno Federal prácticamente abandonó desde 1980, cuando se dio un paso atrás en las inversiones y se iniciaron los ajustes fiscales. El PAC se benefició del artificio usado en los PPI, de constituir una excepción en relación al cálculo de superávit primario. Constaban en el PAC proyectos y obras de:

(i) Logística, carreteras, vías de tren, puertos, aeropuertos; (ii) energía: generación y distribución de energía, combustibles renovables, petróleo y gas natural; (iii) infraestructura social y urbana: Luz para Todos, saneamiento, vivienda y recursos hídricos (Brasil, 2013).

El PAC pasó a contribuir fuertemente con el crecimiento del país, tanto en lo que dice al respecto del PIB como cuanto a la generación de empleos formales.

El 25 de marzo de 2009, el Gobierno Federal lanzó el Programa Mi Casa Mi Vida (PMCMV), elaborado por la Casa Civil de la Presidencia de la Republica (y no por el Ministerio de la Ciudades) en conjunto con empresas privadas de los sectores de la construcción civil e inmobiliaria. El programa se destina a impulsar la construcción de viviendas como forma de reacción a la crisis internacional que eclosionó en octubre de 2008. Los números del

---

32 El Planhab fue realizado por un consorcio de entidades Fupam / Labhab Fundación para Investigación Ambiental y Laboratorio de Hábitat y Asentamientos Humanos de laFauusp, Vía Pública y Logos Ingeniería. Nabil Bonduki fue su coordinador técnico.

IBGE apuntaron el fuerte impacto de la crisis sobre el empleo, que reflejó una caída al final de ese año. Además de haber constituido una propuesta sin ciclo, el PMCMV significó la retomada de los antiguos conceptos, vigentes durante la dictadura militar, sobre la proyección de la vivienda popular, a pesar de las diferencias localizadas principalmente en una reforma financiera (iniciada en 1995), que incluye en Fondo de Garantía de Vivienda Popular (FGHab) y subsidios para los pobres.

El PMCMV condujo al país a profundizar en el *boom* inmobiliario desde 2009, con fuerte impacto positivo sobre el mercado de trabajo. Mientras tanto, podemos decir que la explosión de los precios de los terrenos, inmuebles y arriendos, propiciada por una reforma financiera que dejó intocable la base territorial/inmobiliaria urbana, contribuyó para segregar y excluir aun más a los pobres y aumentar la desigualdad territorial, como diversos estudios han demostrado (Ferrara, 2013). El Mundial de Fútbol en el Brasil, acompañado de un *tsunami* de capitales financieros, solamente ha ayudado a aumentar los procesos de expulsión y gentrificación (Leal et al, en prensa). Para completar este cuadro, que llevó a las ciudades brasileñas a una situación aún más caótica, está el hecho de que esta política de desarrollo dio incentivo a la industria automotriz. Las ruinas del transporte urbano, ignorado desde los años 1980, pasaron a convivir con el aumento esporádico del automóvil.

El promedio del tiempo de viaje dentro de la ciudad de São Paulo era de 2:42 en 2012. Para 1/3 de la población, este tiempo era de más de 3 horas. Para 1/5 es mas de 4 horas, es decir, una parte de la vida es vivida en los transportes, sea en un carro de lujo o en un bus o un tren súper lleno, lo que es una realidad para la mayoría de la población de la periferias de las metrópolis. Estrés, trastornos de ansiedad, depresión, son enfermedades que afectan a 29,6 % de la población de São Paulo, según investigaciones del Núcleo de Epidemiología Psiquiátrica de la USP (Universidad de São Paulo). Las investigaciones realizadas en 24 países indican que la ciudad de São Paulo es la que presenta la población más afectada, y una de las mayores causas se atribuye al tráfico vehicular<sup>33</sup>. La grave situación de contaminación atmosférica

33 *Mental Disorders in Megacities: Findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey, Brazil*, de Laura Andrade y otros, puede ser leído en [www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879](http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879)

compromete la expectativa de vida de los ciudadanos<sup>34</sup>. Todas las ciudades de grande y medio portes están presentando congestionamientos debido a la avalancha de automóviles que circulan diariamente. El consumo es incentivado por los subsidios dados por los Gobiernos estatales para la compra de automóviles.

El número de automóviles pasó en poco tiempo de 24,5 millones en 2001 a 50,2 millones en 2012. Esto significa que la cantidad de automóviles se duplicó, con un crecimiento de 104,5 %. En esta línea de tiempo merece destacarse el aumento de 3,5 millones de automóviles en 2012. En este caso, es importante resaltar a su vez que, de todo el crecimiento ocurrido en los últimos 10 años (el aumento de 24,2 millones de automóviles), 14,6% ocurrió apenas en 2012<sup>35</sup>.

La moto ha sido una opción para esquivar los congestionamientos y hacer entregas rápidas. Esta es una exigencia que tiene la ciudad para funcionar. Raramente los *motoboys* respetan las reglas de tránsito, pues la rapidez es una cualidad de su servicio. El parque de motocicletas ha aumentado más que el del automóvil en los últimos 10 años, y las muertes de los motociclistas en accidentes de tránsito también ha crecido vertiginosamente, como demuestra el *Mapa de la violencia sobre accidentes de tránsito*. Las muertes por accidentes de tránsito pasaron de 30.524 en 2001 a 43.236 en 2011, habiendo aumentado en 41,7 %. La proporción de muertes de motociclistas en relación al total varía 15 % (en el estado de Amapá) hasta 62 % en el estado de Piauí<sup>36</sup>.

Vivimos una paradoja. Cuando finalmente el Estado brasileño retomó la inversión en vivienda, saneamiento y transporte urbano de manera más decisiva, después de 29 años, la condición de vida urbana empeora radicalmente.

---

34 La contaminación atmosférica mata 4.000 personas/año en la ciudad de São Paulo. Entrevista con profesor Paulo Saldiva. <http://www.viomundo.com.br/blog-da-saude/saude/paulo-saldiva-poluicao-atmosferica-mata-4-mil-pessoas-por-ano-na-cidade-de-sao-paulo.html>

35 INCT Observatorio de las Metrópolis. Evolución de la flota de automóvil y motos en el Brasil 2001-2012 (Relatório 201). INTC, 2013. Disponible en: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/auto\\_motos2013.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/auto_motos2013.pdf)

36 Waiselfisz, J, "Mapa de la violencia 2013: Accidentes de tránsito y motocicletas." FLACSO Facultad Latino-Americana de Ciencias Sociales, 2013. Disponible: [http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013\\_transito%20V2.pdf](http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013_transito%20V2.pdf)

Un intenso proceso de especulación territorial e inmobiliaria promovió la elevación del precio de las propiedades y de los inmuebles considerados los “más caros del mundo”<sup>37</sup>. Entre enero de 2008 y septiembre de 2012, el precio de los inmuebles subió 184,9 % en Río de Janeiro y 151,3 % en São Paulo, semejante a otras ciudades (Fipe-Zap). Y todo especialmente porque la tierra se mantuvo sin control estatal, a pesar de las leyes y de los planos que objetivaban lo contrario. En la mayoría de los casos, las cámaras municipales y, prefecturas flexibilizaron la legislación, o apoyaron iniciativas ilegales para favorecer emprendimientos privados. Una simbiosis entre Gobiernos parlamentarios y capitales de incorporación, de financiamiento y de construcción promovió un *boom* inmobiliario que se apropió de las ciudades al asalto. Si en los EE.UU. la burbuja inmobiliaria fue la especulación financiera, creemos que en el Brasil fue la histórica especulación territorial (patrimonialista). El “nudo territorial” continúa como un obstáculo para superar lo que llamamos *subdesarrollo urbano*. Una sucesión de incendios en favelas, localizadas en el camino de grandes obras o en áreas valorizadas por el movimiento de la especulación inmobiliaria, fue constatada en varios estudios, *sites* y *blogs*<sup>38</sup>. Las periferias urbanas y metropolitanas se expandieron horizontalmente en dirección a nuevas fronteras, gracias al mercado especulativo del espacio (Ferrara, 2013; Sigolo, 2014). En la ciudad de Río de Janeiro, la gentrificación causada por el “*boom* inmobiliario”, potencializada por los procesos del Mundial de Fútbol 2014 y las Olimpiadas de 2016, causó la transferencia de aproximadamente 40.000 personas de las áreas más centrales para las periferias situadas, algunas de ellas, a cerca de 70 km de distancia (Fauhaber, 2012).

Para esquematizar alguna defensa del Gobierno Federal es necesario recordar que la cuestión urbana/territorial es responsabilidad constitucional de los municipios o estatal cuando se trata de la región metropolitana. Pero ninguna instancia del Gobierno tocó en las propuestas de reforma urbana, ni siquiera en su discurso. La centralidad de la tierra urbana para la justicia social desapareció. Aparentemente, la política urbana es resultado de la suma

37 Revista *Exame*. Editora Abril, 18/05/2011. Disponible en: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0992/noticias/a-maior-alta-do-mundo>

38 Observatorio de Traslados de São Paulo: <http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/>, y sobre incendios en las favelas de la ciudad, ver Fuego en el Barraco: <http://fogonobarraco.laboratorio.us/>

de obras descomprometidas con el proceso de planificación. Otros hechos, como los intereses del mercado inmobiliario, de las constructoras, la prioridad a las obras viales u obras de gran visibilidad, fue adonde se canalizaron los recursos. Lo que más se ve actualmente son planes sin obras y obras sin planos.

Los motivos del debilitamiento de las fuerzas que lucharon por la reforma urbana, o que la pusieron en pie e implementaron una política urbana que contrarió, aunque por un período limitado, la ciudad salvaje, aún en la espera de mejores análisis, pero, sin duda, muchos de los participantes de esta lucha, fueron absorbidos por la esfera institucional. El pragmatismo se apropió de los principales partidos de izquierda que abandonaron los principios éticos. Los procesos de ampliación de la consciencia social sobre la manipulación de los presupuestos públicos y la falta de respeto a los derechos legales fueron poco a poco abandonados.

### **Las protestas urbanas en junio de 2013**

Cuando, el 11 de junio de 2013, el Movimiento Pase Libre (MPL) salió a las calles de la ciudad de São Paulo, protestando contra el reajuste de la tarifa de los transportes colectivos, nadie se habría atrevido a pensar que, un mes después, más de 100 Gobiernos municipales cancelarían el aumento de la tarifa. El MPL fue creado por estudiantes de varias ciudades del país en 2005 y desde entonces ha organizado varias manifestaciones con algunas conquistas aisladas relacionadas con la movilidad urbana. Pero la constante presencia de la política tuvo frecuentemente un efecto desmovilizador. Quizás por eso, la persistencia de las manifestaciones del MPL a lo largo de estos 8 años no evitó que los transportes colectivos urbanos empeoraran.

El MPL no es el que inició con ciertas características innovadoras en el espacio de la política brasileña. Al decir “innovador” no nos estamos refiriendo a los movimientos sociales que se organizaron por medio de redes sociales, pero sí a aquellos que niegan la jerarquía y la centralización en la acción. Un alto grado de politización e información también es parte de este nuevo modo de hacer política. Diferentes a la vieja izquierda, estos jóvenes no luchan por cambios holísticos típicos del ideario socialista. Ellos quieren

cambios aquí y ahora que son aparentemente puntuales o específicos, pero profundamente impactantes. El MPL luchó contra el aumento de las tarifas de los transportes pero tiene como meta la **tarifa cero**.

La cuestión que ha ocupado a muchos analistas es: ¿qué sucedió el 11 de junio de 2013, cuando millares de personas decidieron salir a las calles atendiendo el llamado del MPL? En una de las manifestaciones había cerca de 500.000 personas en la ciudad de Río de Janeiro protestando contra la tarifa y la calidad de los transportes, pero también de la salud, la educación y los costos de las obras realizadas para el Mundial de Fútbol, etc.

La represión policial violenta en una manifestación pacífica fue, sin duda, uno de los factores que contribuyó para la multiplicación de los manifestantes que salieron a las calles. La política brasileña tiene una tradición de violencia, y, a pesar de que los medios de comunicación masivos se comportan como un partido de élite, no consiguieron esconder las escenas cotidianas de agresión a los jóvenes pobres, en especial a los negros.

Otra hipótesis que surgió para explicar las masivas manifestaciones está en la crisis de la representación política. Esa masa de manifestantes no se siente representada por los gobernantes, parlamentarios, líderes sindicales, partidos políticos..., en fin, las instituciones de la democracia burguesa. El Gobierno Federal y el PT explicaron los eventos como resultado de una masa que mejoró de vida gracias a las políticas sociales, pero quiere más. Muchos de estos jóvenes alcanzaron la universidad prohibida a sus padres, pero están insatisfechos.

El texto presentado aquí, publicado en varios libros y artículos a lo largo de tres años, también trae a luz un explicación para las manifestaciones de junio: la vida en las ciudades ha estado volviéndose insostenible en los últimos años, en especial en relación a las condiciones de movilidad: las ciudades están volviéndose verdaderas bombas socioecológicas y no apenas para los más pobres. Congestionamientos infinitos, contaminación del aire y del agua, violencia, especulación inmobiliaria y aumento de los arriendos arriba de la inflación son algunos de los temas que están tocando a la clase media.

Las ciudades son ignoradas por la agenda política nacional en el Brasil. Los economistas, los profesionales o profesores que conducen el gran debate político también son ciegos en relación al territorio, como si la sociedad y los



capitales se reprodujeran en espacio aéreo. La fuerza de los capitales sobre la hegemonía financiera avanza sobre el territorio nacional, urbano o rural, creando una nueva relación. El uso actual del suelo resiste a la necesidad del cambio. Y la historia, como siempre..., sorprende.

## **Bibliografía**

Andrade, Laura et al. “*Mental Disorders in Megacities: Findings from the São Paulo Megacity Mental Health Survey*”, Brazil, Disponible en: [www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879](http://www.plosone.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pone.0031879)

Bassull, José Roberto, “*Estatuto da cidade: construindo a lei*”. En: MINISTÉRIO DAS CIDADES/CITIES ALLIANCE. “*O Estatuto da Cidade no Brasil*”, um comentário. São Paulo. 2010. p. 71-90.

Bonduki, Nabil, “*Os arquitetos e a Reforma Urbana*”, revista Projeto Nº 105, São Paulo, n. 105, 1987.

— . (org.), “*Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*”. São Paulo, Studio Nobel, 1996.

BRASIL - Comitê Gestor do PAC, 6º *Balanço do PAC2, Ano 2*, Brasília: Casa Civil, 2013.

Cardoso, Adalto Lúcio, “*Avanços e desafios na experiência brasileira de urbanização de favelas*” en *Cadernos Metrópole*, São Paulo: EDUC, n. 17, 2007.

Diesse, Nota técnica nº 132. “*Política de Valorização do Salário Mínimo*”, Valor para 2014 será de R\$ 724,00, DIEESE, diciembre de 2013. p. 3. Disponible en <http://www.dieese.org.br/notatecnica/2013/notaTec132SalarioMinimo2014.pdf>

Faulhaber, Lucas, *Rio Maravilha: “práticas, projetos políticos e intervenções no território no início do século XXI”*, 2012, Trabajo final de Graduación, EAU, UFF, Rio de Janeiro, 2012.

Ferrara, Luciana, “*Autoconstrução das redes de infraestrutura nos mananciais: transformação da natureza na luta pela cidade*”, 2013, Tesis (Doctorado), FAU, USP, São Paulo, 2013.

Fipezap, “*Índice FipeZap de Preços de Imóveis Anunciados*”, septiembre de 2012. Disponible en <http://www.fipe.org.br/> Acceso en: noviembre de 2013.

Fonseca, Francisco, “*Mídia e esfera pública: reflexões sobre o caráter privado, mercantil e liberal dos meios de comunicação*”, São Paulo, *Communicare*, v.10, p.45-57, 2010.

- Freire, Paulo, “*Pedagogia do Oprimido*”, São Paulo: Paz e Terra, 1970.”
- Genro, Tarso; SOUZA, Ubiratan de, “*Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*”, São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- Harnecker, Marta, “*Fazendo caminho ao caminhar*”, Brasília, Thesaurus, 1996.
- Hereda, Jorge Fontes; ALONSO, Emílio, “*Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema*”, em BONDUKI, Nabil (Org.). “*Habitat: As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*”, São Paulo, Studio Nobel, 1996. p. 129-144.
- Ibam-(Instituto Brasileiro de Administração Municipal). “*Estudo de avaliação da experiência brasileira sobre urbanização de favelas e regularização fundiária*”, Rio de Janeiro: Cities Alliance/Banco Mundial, 2002.
- IHU/CEPAT. “*A reorganização do capitalismo brasileiro*”: revista IHU On Line, São Leopoldo, 14 de novembro de 2009.
- INSTITUTO CIDADANIA, “*Projeto moradia*”. São Paulo, Instituto Cidadania, 2000.
- INCT-Observatório das Metrôpoles, “*Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil*” 2001–2012 (Relatório 201), INTC, 2013. Disponível em [http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/auto\\_motos2013.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/auto_motos2013.pdf).
- Kohara, Luiz, “*Rendimentos obtidos na locação e sub-locação de cortiços: estudo de casos na área central da cidade de São Paulo*”, 1999, dissertação (maestria) - EP, USP, São Paulo, 1999.
- Labhab-Fauusp, “*Parâmetros técnicos para urbanização de favelas*”, São Paulo, Fupam/Caixa/Finep, 1999.
- Leal de Oliveira, Fabricio et al (orgs.), “*A cidade e a copa*”. Rio de Janeiro, Eduff, em prensa.
- Magalhães, Inês; Barreto, Luis; TREVAS, Vicente (org.), “*Governo e Cidadania: Balanço e reflexões sobre o modo petista de governar*”, São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, 1999.
- Mariacato, Erminia. “*É a questão urbana estúpido!*”, em HARVEY, David et al. *Cidades Rebeldes*, São Paulo: Boitempo, 2013a.
- , *Cidades no Brasil: “Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório*”, revista Política Social e Desenvolvimento, Campinas: IE Unicamp, v.1, n.1, ano 1, p. 16-55, nov., 2013b.
- , “*O impasse da política urbana no Brasil*”, Petrópolis: Vozes, 2011a.
- , *Metrôpoles desgovernadas, “Estudos Avançados*”, São Paulo, nº 25, p.7-22, 2011b.

Marcuse, Peter et al, “*Searching for the just city: debates in urban theory and practice*”, London And New York: Routledge, 2009.

Martins, José de Souza, “*O poder do atraso*”, São Paulo, Ed. Hucitec, 1994.

Ministério Das Cidades, “*Ações integradas de urbanização de favelas*”, 2ª Edição. Brasília, 2010.

SIGOLO, Leticia, “*Sentidos do desenvolvimento urbano: Estado e mercado no boom imobiliário do ABCD*”, tesis (doctorado), FAU, USP, São Paulo, 2014.

Singer, André, “*Raízes sociais e ideológicas do lulismo*”, en: revista Novos Estudos. São Paulo, CEBRAP, nº. 85, Nov/2009.

—, “*Quando os Partidos Falham: Eleições e Partidos na Argentina, Brasil, Colômbia*”, Apresentação de Trabalho/Seminário, 1999.

Waiselfisz, J, “*Mapa da violência 2013: Acidentes de trânsito e motocicletas*”, FLAC-SO, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, 2013. Disponible en [http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013\\_transito%20V2.pdf](http://www.vias-seguras.com/content/download/5967/36324/file/mapa%20viol%C3%Aancia%202013_transito%20V2.pdf)

## Páginas web consultadas

<http://humbertocapellari.wordpress.com/2006/06/20/o-consenso-de-washington-leia-com-atencao-e-interesse-redobrado-2/>

<http://bolsafamilia10anos.mds.gov.br/>

[http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos\\_texto/cap11.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/externos_texto/cap11.pdf)

<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/10/mais-de-3-5-milhoes-sairam-da-pobreza-em-2012-diz-ipea>

<http://portal.mda.gov.br>

[http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13\\_08\\_02\\_09\\_48\\_13\\_artigo\\_1.pdf](http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/13_08_02_09_48_13_artigo_1.pdf)

<http://negociosdaterra.com.br/2013/08/21/conab-divulga-balanco-do-primeiro-semester-do-paa/>

<http://www.fomezero.gov.br/noticias/lei-da-alimentacao-escolar-beneficia-agricultores-familiares-do-distrito-federal>

[http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o\\_programa.asp](http://luzparatodos.mme.gov.br/luzparatodos/Asp/o_programa.asp)

<http://www.sae.gov.br/site/?p=15298>

<http://blog.planalto.gov.br/primeiro-semester-de-2013-registra-menor-taxa-de-desemprego/>

<http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0992/noticias/a-maior-alta-do-mundo>

<http://observatorioderemocoes.blogspot.com.br/>

<http://fogonobarraco.laboratorio.us/>